

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественных слушаний
на тему «Неоптимальная оптимизация сельских школ: можно ли экономить на детях?»

13 апреля 2021 года

г. Саранск

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий совместно с Комиссией по развитию дошкольного, школьного, среднего профессионального образования и просветительской деятельности проведены общественные слушания на тему «Неоптимальная оптимизация сельских школ: можно ли экономить на детях?» (далее – общественные слушания, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Министерства просвещения Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органов местного самоуправления, руководители общеобразовательных организаций, представители родительского сообщества.

В ходе мероприятия участники общественных слушаний обсудили существующие проблемы, связанные с процессом реорганизации малокомплектных муниципальных общеобразовательных организаций (далее также – школа), расположенных на территориях малых городов и сельских поселений в России.

Участники мероприятия указали на то, что в настоящее время складывается ситуация, при которой в результате реорганизации малокомплектные муниципальные общеобразовательные организации присоединяются к более крупной по количеству обучающихся муниципальной

общеобразовательной организации, находящейся в близлежащем населенном пункте. При этом часть классов в реорганизуемой малокомплектной школе сокращается, а ученики из таких классов переводятся в «головную» общеобразовательную организацию.

В связи с реализацией указанного процесса реорганизации малокомплектных муниципальных общеобразовательных организаций зачастую возникают конфликтные ситуации между участниками образовательных отношений¹ (обучающимися, родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, педагогическими работниками и их представителями, организациями, осуществляющими образовательную деятельность) и представителями органов государственной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования.

Так, например, членам Общественной палаты известна ситуация, сложившаяся в г. Талалихино Чеховского городского округа Московской области и д. Кошелево Талдомского городского округа Московской области, в которых в настоящее время реализуется процесс реорганизации муниципальных общеобразовательных организаций. Обеспокоенность местных жителей связана с возникающими определёнными неудобствами для обучающихся и их родителей, а также учителей, в первую очередь – это транспортная доступность, поскольку дорога до школы, расположенной в соседнем населенном пункте, и обратно до дома занимает продолжительное время, при этом требует организации сопровождения несовершеннолетних обучающихся в пути и создания для них условий безопасности. Кроме того, у жителей сельских поселений вызывают опасения социальные последствия реорганизации, а в последующем и ликвидации общеобразовательной организации на данных территориях, которые в том числе могут привести к сокращению местного населения – молодые люди и люди среднего возраста будут вынуждены переехать в более крупные населенные пункты, в которых имеется возможность обеспечить подрастающему

¹ Определение понятия дано в пункте 31 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

поколению реализацию базового конституционного права на получение общего образования (начального, основного, среднего).

При этом участники общественных слушаний особо подчеркнули, что для жителей сельских территорий школа – это не просто образовательное учреждение, а одна из основ села и личностного развития, социализации его жителей.

«Школа закрывается – поселок, село умирает» – с этим утверждением согласился Президент Российской Федерации В.В. Путин, когда в 2018 году жители одного из сел Алтайского края на «Прямой линии» подняли проблему ликвидации малокомплектной общеобразовательной организации².

Согласно части 12 статьи 22 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в *сельском поселении*, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Однако, как отмечают участники мероприятия, многие реорганизуемые малокомплектные муниципальные общеобразовательные организации находятся в населенных пунктах, формально *не являющихся* сельскими поселениями, в связи с тем, что в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законами субъектов Российской Федерации происходит объединение сельских поселений в городские округа³, что влечет исходя из пункта 11 статьи 22 Закона об образовании возможность принятия органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации, допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения,

² Стенограмма «Прямой линии» с Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, состоявшейся 7 июня 2018 года <http://kremlin.ru/events/president/news/57692>

³ Например, муниципальные образования Московской области

то есть *без учета мнения местных жителей*, что является основной причиной возникающих конфликтов.

Кроме того, как отметили участники обсуждения, при реорганизации малокомплектных школ на сельских территориях для жителей остается не ясным механизм оценки и обоснования целесообразности ликвидации и реорганизации той или иной школы: какие факторы учитываются при этом, изучается ли удовлетворенность обучающихся, их родителей (законных представителей) качеством образования в данной школе, насколько решение о ликвидации или реорганизации синхронизируется с программами развития муниципальных образований, перспективами развития других сфер в данном населенном пункте, оцениваются ли последствия оптимизации малокомплектных муниципальных образовательных организаций, расположенных на сельских территориях, федеральном, региональном и муниципальном уровнях и каким образом оцениваются, повысились ли доступность и качество образования, удалось ли сэкономить бюджетные средства.

Участники общественных слушаний указали на динамику изменения количества школ в сельских поселениях в России за 20 лет, согласно которой оно сократилось вдвое, с 45,5 тыс. в 2000 году до 22,9 тыс. в 2019 году. Основная часть сокращения пришлась на период с 2000 по 2014 годы⁴.

Вместе с тем участники мероприятия отметили, что тенденция ликвидации школ в сельских поселениях обусловлена проблемой *развития соответствующих сельских территорий*.

Участники мероприятия подчеркивают, что проблемы школ, расположенных на сельских территориях – это не отраслевая проблема, а общая проблема села. Она не может быть решена лишь в рамках закрепленной компетенции Минпросвещения России или Минсельхоза России либо иных федеральных органов исполнительной власти.

⁴ ФГАОУ ВО «НИУ «Высшая школа экономики» – Информационно-аналитические материалы по результатам статистических и социологических обследований в рамках проекта «Мониторинг экономики образования», Выпуск № 35, 2020.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 № 696 утверждена государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». В период с 2019 по 2020 годы Минсельхозом России на финансовое обеспечение мероприятий, предусмотренных указанной государственной программой, выделено 33,1 млрд. рублей⁵, в то время как за тот же период на цели реализации мероприятий на сельских территориях в рамках других отраслевых государственных программ Российской Федерации (ответственными исполнителями которых является не Минсельхоз России, а иные федеральные органы исполнительной власти), финансирование составляет 127,7 млрд. рублей, в том числе большая часть – по линии Минпросвещения России – 81,7 млрд. рублей⁶. Таким образом, как отметили участники общественных слушаний, объем средств федерального бюджета, направляемых на развитие сельских территорий по линии государственных программ, координируемых Минпросвещения России, превышает в 2 раза объем средств, предусмотренных в вышеуказанной государственной программе, исполнение которой координирует Минсельхоз России.

Кроме того, участники обсуждения подчеркнули, что развитию школ, расположенных в сельских территориях, уделено особое внимание в описании мероприятий федеральных проектов «Современная школа» и «Успех каждого ребенка», реализуемых в рамках национального проекта «Образование», в частности, предусмотрены мероприятия по созданию материально-технической базы для реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ цифрового, естественно-научного, технического и гуманитарного профилей.

При этом участники общественных слушаний отметили, что в настоящее время существует проблема ненадлежащего состояния зданий (помещений) муниципальных образовательных организаций, расположенных на сельских

⁵ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации «Развитие сельских территорий, № 3 (280) 2021.

⁶ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации «Развитие сельских территорий, № 3 (280) 2021.

территориях, требующих проведения капитального ремонта. В связи с этим участникам мероприятия представляется актуальным обсуждение вопроса о создании механизма государственной поддержки реконструкции и капитального ремонта зданий (помещений) муниципальных образовательных организаций, расположенных на сельских территориях, например, путем разработки и утверждения соответствующей федеральной программы (в рамках национального проекта «Образование»).

По информации, озвученной в ходе мероприятия представителем Минпросвещения России, ведомством совместно с Рособнадзором проведён анализ, и выявлено 9324 школы, в числе которых и сельские школы, с низкими образовательными результатами, в которых треть обучающихся не осваивают образовательную программу. Перечень этих школ направлен в субъекты Российской Федерации для проведения соответствующей работы. На федеральном уровне были проведены курсы повышения квалификации для педагогов, в первую очередь, из школ с низкими образовательными результатами, в том числе из сельских и малокомплектных школ. При этом согласно представленной на мероприятии информации, в России примерно 20% всех учителей имеют проблемы в предметной подготовке, то есть не на достаточном уровне владеют своим предметом.

Участники мероприятия отметили также проблемы, связанные с присвоением статуса малокомплектной школы и их финансированием. В соответствии с частью 4 статьи 99 Закона об образовании для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут относить к малокомплектным образовательным организациям образовательные организации, реализующие основные

общеобразовательные программы, исходя из удаленности этих образовательных организаций от иных образовательных организаций, транспортной доступности и (или) численности обучающихся.

В связи с тем что каждый из субъектов Российской Федерации самостоятельно определяет для себя критерии определения образовательной организации как малокомплектной, по России в целом отсутствует единая практика, складываются разные подходы⁷⁸. В связи с этим зачастую складывается ситуация, при которой небольшие школы в сельских поселениях не соответствуют установленным критериям и не получают статуса малокомплектной (например, если в субъекте Российской Федерации определена численность обучающихся – 100 человек, а в данной школе обучается 103 человека).

В результате небольшие школы в сельских поселениях вынуждены работать при минимальном финансировании и постоянной угрозе реорганизации или ликвидации, что естественным образом отрицательно влияет на решение другой ключевой проблемы таких школ – нехватки квалифицированных педагогов.

Участниками общественных слушаний высказано предложение о целесообразности закрепления за муниципальными образовательными организациями, расположенными на сельских территориях, обучающихся русскоязычных школ, находящихся за рубежом, с возможностью прохождения ими образовательной программы в заочной или дистанционной форме, что позволило бы, с одной стороны, обеспечить увеличение нагрузки на учителей в школах с небольшим количеством обучающихся, с другой, – сохранить связь соотечественников с Россией и языковую практику.

В настоящее время, как отметили участники обсуждения, увеличивается популярность агрошкол и агроклассов. Участниками мероприятия был

⁷ Областной закон Ростовской области от 14.11.2013 № 26-ЗС «Об образовании в Ростовской области». Официальный портал Правительства Ростовской области: <http://old.donland.ru/documents/Ob-obrazovanii-v-Rostovskojjoblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=557>

⁸ Закон Красноярского края от 26.06.2021 № 6-2519 «Об образовании в Красноярском крае». Официальный интернет-портал правовой информации (Красноярский край): <http://zakon.krskstate.ru/doc/19388>

рассмотрен успешный опыт создания агрошколы на примере МАОУ «Татановская СОШ» в Тамбовской области⁹, которая по своей сути является не только первой ступенью профессиональной ориентации и подготовки будущих работников агропромышленного комплекса, но фактически механизмом подготовки детей к сельскому образу жизни, приобщения их к труду и гармоничному взаимоотношению с природой.

Кроме того, МАОУ «Татановская СОШ» является координатором Общероссийской общественной организации «Ассоциация «Агрошколы России», представители которой формулируют задачу агрошколы следующим образом: «формирование у обучающихся комплекса профессиональных и инновационных компетенций в сфере сельского хозяйства, устойчивой мотивации на самореализацию в условиях сельского социума, готовности к осознанному выбору профессии или специальности, продолжению образования и продуктивной трудовой деятельности».

На основании вышеизложенного, учитывая высокую социальную значимость вопроса государственной поддержки комплексного развития муниципальных образовательных организаций, расположенных на сельских территориях (качество образования, кадровое и материально-техническое обеспечение и др.), Общественная палата рекомендует:

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:

Рассмотреть возможность разработки проекта законодательного акта, предусматривающего:

1. Внесение изменений в часть 12 статьи 22 Закона об образовании в части пересмотра использования понятия «сельское поселение» в целях обеспечения учета мнения жителей при реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных организаций с учетом особенностей существующего административно-территориального деления в субъектах Российской Федерации

⁹ Официальный сайт <https://tatanovo.68edu.ru/>

и тенденций преобразования муниципальных образований (объединения сельских поселений в городские округа).

2. Определения понятия «сельская школа» («общеобразовательная организация, расположенная в сельском населенном пункте») и особенностей статуса такой организации на законодательном уровне.

Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность разработки и утверждения в рамках национального проекта «Образование» федеральной программы, предусматривающей мероприятия по реконструкции и капитальному ремонту ветхих (аварийных) зданий (помещений) муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах.

Министерству просвещения Российской Федерации рассмотреть возможность разработки для органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления методических рекомендаций по оценке целесообразности реорганизации и ликвидации муниципальных общеобразовательных организаций, а также по организации мероприятий по подготовке к реорганизации и ликвидации муниципальных общеобразовательных организаций, в том числе в части проведения разъяснительной работы с местными жителями.

Министерству просвещения Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки рассмотреть возможность проведения оценки итогов реорганизации муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах, за период 2000 – 2020 годов в части достижения ожидаемых результатов, а именно – повышения качества и доступности образования для обучающихся и оптимизации расходов бюджета с последующим опубликованием результатов на официальном сайте Министерства просвещения Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Министерству просвещения Российской Федерации совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) с привлечением Общероссийской общественной организации «Ассоциация «Агрошколы России», Общероссийской молодёжной общественной организации «Российский союз сельской молодёжи» рассмотреть возможность инициирования создания специализированных «агрошкол» и создания специализированных агроклассов в общеобразовательных организациях, в том числе формирования нормативно-правовой базы, регулирующей особенности деятельности агрошкол и агроклассов.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) совместно с органами местного самоуправления

Рассмотреть возможность:

1. Проведения регулярной разъяснительной работы с жителями сельских населенных пунктов, участниками образовательных отношений по вопросам текущей деятельности, а также перспективного планирования деятельности общеобразовательных организаций.

2. При формировании в соответствии с частью 4 статьи 99 Закона об образовании условий для присвоения общеобразовательной организации статуса малокомплектной ориентироваться на максимальное удовлетворение интересов участников образовательных отношений, обеспечение равного доступа обучающихся к качественному образованию.