

дошкольного образования, если не напрямую (закон разграничивает компетенцию), то путем реализации соответствующих федеральных целевых, государственных, отраслевых программ.

Еще два фактора, порождающих низкое качество дошкольного образования: это отсутствие нужного количества специалистов и низкая квалификация персонала. Эта проблема вызвана, прежде всего, отсутствием необходимых социальных, материальных и технических условий. Эта проблема не только дошкольного образования, это проблема всей России, поэтому в ее решении должны участвовать все уровни власти: от Федерации до муниципалитета. Вполне реальным кажется предложение подготовки высококвалифицированных кадров для системы сельского дошкольного образования, отличающихся универсальностью знаний и умений, при должном материальном и техническом обеспечении их деятельности.

Подводя итог, еще раз отметим, что существующие проблемы сети ДООУ в значительной степени влияют на доступность дошкольного образования в сельской местности, порождая чаще прямое неравенство доступа к дошкольному образованию, которое вызвано отсутствием собственно детских садов и форм дошкольного образования, позволяющих их заменить. Решение проблемы доступности дошкольного образования, расширение охвата детей следует отнести к безусловным приоритетам образовательной и в целом социальной политики, поскольку оно способствует выравниванию стартовых условий детей вне зависимости от места проживания, социального статуса, национальной принадлежности и состояния здоровья. Оставление этой проблемы на самотек неизбежно повлечет за собой социальное и культурное расслоение подрастающего поколения уже на уровне дошкольного детства.

Раткевич Е.А., Филипповская Т.В.

ДЕРЕВЕНСКАЯ ШКОЛА: ПРАВО НА СПАСЕНИЕ

Далеко от столиц и больших городов стоят ничем не примечательные школы, каждый квадратный метр которых обходится налогоплательщикам на вес золота. К примеру, на обучение городского школьника государство тратит от 3 до 5 тыс. рублей в год, затраты же на обучение деревенского ребенка могут доходить до 25 тыс. в год. А уровень обучения в сельских школах порой и не оправдывает столь высоких затрат. Основные средства тратятся на поддержание шатающегося школьного здания в какой-нибудь глуши. Вместе с тем, сельская школа представляет сегодня одну из самых болевых точек системы образования области ввиду слабой материально-технической базы, проблем кадрового обеспечения специалистами эстетического цикла, иностранного языка, психологами, логопедами. Отсюда изначально неравные стартовые возможности в доступе

к образованию, в получении качественного образования для сельских детей и молодежи.

Постановление Правительства РФ от 17.12.2001 г. «О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности» – первый документ, напрямую адресованный сельской школе. Появление его вызвано рядом причин экономического, педагогического и социального характера. Проведения эксперимента разработаны Минобразованием и утверждены постановлением Правительства РФ, так же как и сроки: 2002–2004 гг.

Все малокомплектные начальные школы по проекту должны быть сохранены, в них могут быть дополнительно открыты дошкольные группы, а в некоторых и 5-6-е классы. Но только самостоятельными учебными заведениями они быть перестанут, а получают статус филиала «опорных школ», 9 или 11 летних, которые по предлагаемой норме должны находиться не дальше чем за 7 километров. Детей, закончивших обучение в филиале, в опорные школы должны будут возить на автобусах или же размещать при них в интернатах. В опорной школе должно обучаться не менее 300 человек, обязательны компьютерные классы, спортзал, столовая. На их базе могут быть созданы так называемые социокультурные центры, для этого к ним будут присоединены библиотеки, сельские клубы. Сегодня определились шесть форм организации образования на селе:

1. Создание базовых школ. Среди нескольких образовательных учреждений одно наделяется правом быть базовой школой, предоставляющей высокое качество образования за счет концентрации в ней материально-технических, финансовых, кадровых, управленческих ресурсов. Другие школы либо становятся филиалами, либо закрываются. Организуется подвоз детей в базовую школу.

2. Создание социокультурных комплексов. Модель схожа с моделью «базовая школа», но учреждениями, включаемыми в комплекс, являются не только ОУ, но и другие учреждения социальной сферы – здравоохранения, спорта, культуры. Эта модель уже апробирована в сельских районах¹.

3. Создание школы по ступеням обучения. Каждое ОУ специализируется на определенных ступенях обучения. Модель может быть реализована в двух вариантах: «сильный» вариант, когда ступени выделяются и становятся юридически автономными; «слабый», когда относительно самостоятельные ступени (начальная, основная, старшая) сосуществуют в рамках одного ОУ, и наряду с генеральным директором ОУ выделяются должности директоров ступеней. Модель характерна для городов, малых городов.

4. Создание сетевого взаимодействия образовательных учреждений. Несколько учреждений образования обмениваются ресурсами,

¹ См.: Орлов В. Реструктуризация сети сельских школ: экономический и педагогический аспекты// Народное образование. 2004. № 10.

но в рамках сети они равноправны, среди них не выделяется «главное». Организация взаимодействия школ может быть различна – например, создание ассоциаций либо заключение договоров о совместной деятельности¹.

5. Создание образовательных округов. Создание образовательных центров в селах и муниципальных образованиях, ресурсных центров в округах, что позволяет, как в моделях 1 и 2, концентрировать и распределять ресурсы местной сети образовательных учреждений.

6. Создание образовательных комплексов. Речь идет об элементах системы непрерывного образования, включающей такие комплексы, как детский сад – школа, техникум-вуз, так называемые «губернские колледжи» и пр.

Каждая из этих форм действует на своей территории, в своей экономической зоне и, конечно, приводит свои аргументы в пользу данной модели реструктуризации. Реальная эффективность и социальные последствия реструктуризации сети общеобразовательных учреждений были проведены Аналитическим центром Ю. Левады². Эти исследования проходили в двух пилотных регионах (в Самарской области и в Республике Чувашия) в октябре–ноябре 2004 г. По каждому региону была получена экспертная и документальная информация о заболеваемости, миграции, преступности и правонарушениях, культуре. Отдельный блок исследования составили интервью с представителями органов власти. Исследователи встречались не только с действующими руководителями, но и с теми, кто в силу разных причин более не занимает руководящие посты, в том числе в сфере образования, побывали в домах местных жителей, в местах отдыха, в церкви, на производстве. Охваченная исследованием совокупность населенных мест демонстрирует несколько вариантов миграции: невозвратная и возвратная, а последняя, в свою очередь, – маятниковая и сезонная.

Есть еще один вид сезонной миграции. Это приезд городских детей на летний сезон в деревню, как правило, к оставшимся в селе представителям старшего поколения. Урбанизирующее влияние общения сельских детей с городскими, как выяснилось, имеет определенное значение.

Кроме сезонной, на селе представлена и маятниковая миграция. Это миграция от места жительства к месту труда или учебы и обратно, совершаемая, как правило, в течение одного дня. Урбанизирующая миграция зачастую совершается по ступеням: из малого сельского поселения в более крупное, из него – в город. Процессы реструктуризации, в общем и целом дублируют этот же алгоритм.

¹ См.: *Вифлеемский А., Козлов В.* Школа как сельский социокультурный комплекс// Народное образование. 2004. № 10.

² *Левада Ю.* Спасет ли школа деревню? Последствия реструктуризации образовательных учреждений// Образовательное право. 2005. №№ 27–28.

Явление отходничества характерно для многих стран, где имеется стагнирующий сельский и развивающийся городской сегмент в обществе. В нашем случае важно, что в ряде обследованных и страдающих от безработицы поселений, есть семьи, где кормилец (чаще всего отец) уезжает на сезон на заработки. Важно подчеркнуть, что подобные семьи располагают доходом более высоким, чем те, в которых все работают по месту жительства. Но они же предъявляют более высокие требования к качеству обучения и его организации, в том числе к организации перевозки детей. В то же время, в этих семьях проявляется алкоголизм молодых матерей, имеющих средства, но не имеющих занятия. Излишне говорить, что для перспектив развития детей это оказывается весьма неблагоприятным обстоятельством.

Учитель начальных классов на селе получает примерно 600 руб. в месяц. Разумеется, он вынужден держать корову, козу, свиней, огород, фактически превращаясь в сельхозработника, который время от времени отрывается от своего подворья, чтобы позаниматься с учениками¹. Закрытие сельских школ, понижение их статуса воспринимается достаточно болезненно педагогами закрытых школ, которые по той или иной причине не могут вписаться в коллектив базовой школы, найти другую работу и т.д. Учителя этого типа склонны активно поддерживать идею – «Закрытие школы ведет к умиранию села»². Однако этот конфликт в Чувашии не замечен как острый – имеет место привыкание, значима роль приусадебного хозяйства как источника дохода.

В Самарской области наблюдался схожий процесс, однако более высокий уровень урбанизации и большие ресурсы населения делают всю ситуацию для мест «исхода» менее болезненной. Так, незадолго до принятия административного решения в село Масленниково уже осуществлялся подвоз учащихся из других сел, функционировал специальный школьный автобус. Основной доход местным жителям приносят помидорные теплицы. В самой школе был открыт «центр ремесел»: гончарное производство, прядильное изготовление изделий из лыка. Благодаря этому, само село, по сути, имеет потенциал в перспективе стать «этнографическим». Подвоз детей в базовую школу связан с некоторыми неудобствами для учеников и родителей.

В Псковской области реструктуризацией занялись с 1993 г. На освобождающиеся средства оснащаются опорные школы, создаются прекрасные интернаты. При этом, правда, например бюджет Псковского района, лишился нескольких миллионов рублей областного трансферта. В районе решили присоединить малокомплектные школы к базовым, придав им статус филиалов. В результате из 26 школ в документах стало числиться лишь 19, «филиалы» лишились статуса юридического лица,

¹ Комков С. Реформой образования занимаются непрофессионалы?!// Российская земля. 2005. № 5.

² См.: Пивненко П.П. Сельская школа России: ценностно-смысловые ориентиры и стратегические направления развития сельской школы// Педагогика. 2002. № 5.

права открытия банковских счетов и собственного бюджетного финансирования. Трансферт теперь рассчитан только на базовые школы. И, как рассказывают местные жители, даже для покупки лампочек и мела директор филиала теперь едет за накладной в базовую школу.

Мнение юристов сводится к тому, что нашим законодательством пока предусмотрен порядок создания филиалов только для колледжей и вузов, филиал школы с юридической точки зрения не существует. В реальной жизни школа без бюджетного финансирования, теряет поддержку главы сельской администрации, в итоге о ремонте, об оснащении должна теперь заботиться сама. Вскоре такой филиал сам собой исчезнет, и учителя, работающие в них, потеряют стаж, пенсию за выслугу лет и все остальные скудные педагогические льготы.

Далее – о школьных автобусах. Идея хорошая, опробованная во многих странах. Но водителю автобуса не положен по тарифной сетке тот же оклад, что и российскому начинающему учителю, в итоге низкая зарплата, отсутствие материально-технической базы ремонта и оснащения дорог.

В соответствии с законом ликвидация образовательного учреждения, учредителем которого является федеральный орган государственной власти, и (или) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, и (или) орган местного самоуправления, может быть осуществлена лишь с согласия соответствующего органа законодательной (представительной) власти (ст. 34 Закона РФ «Об образовании» и ст. 4 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»). В случае с сельской школой органом, который вправе не дать «добро» на ее ликвидацию, является сельский сход.

Конечно, большинство сельских жителей и не догадывается о такой возможности. Но если уж сход соберется, решит, что школа в деревне нужна, и направит протокол собрания с решением в высшие региональные органы власти, – закрыть ее никто не вправе. Мало того, регион обязан будет ее дотировать, а Федерация – помогать региону ее дотировать, если у муниципалитета на это не хватает доходов собственного бюджета. Поэтому на самом деле судьба эксперимента по реструктуризации сельских школ зависит от того, проявят ли сами сельские жители инициативу и хорошо ли они взвешают все аргументы и контраргументы¹.

Конечно, с одной стороны, надо ликвидировать неэффективные школы, которые не дают детям знаний и навыков. А с другой, как бы вновь не наступить на те же грабли, на которые наступили, когда ликвидировали неперспективные деревни. Ликвидировав школу, мы спровоцируем отток рабочей силы из малых сел в центральные усадьбы. Это приведет к ликвидации отделений хозяйств, к запустению

¹ См.: Широкова Н. Реструктуризация сельской школы// Университет и школа. 2002. № 80.

земли. Здесь нужен довольно осторожный подход к реструктуризации сети школ. Необходимо финансировать развития сельского социума за счет фермерской профилизации школы. В деревне всегда было два главных общественных института – церковь и школа. Храмы, уничтоженные за годы советской власти, в последнее время начинают тут появляться. Зато теперь вот предлагают ломать школы. Парадокс, да и только!

Для нас, жителей городских и в чем-то далеких от сельских проблем, в итоге значимым становится вывод: все социальные процессы, происходящие в селе, особенно, если они касаются образования, рано или поздно поставят сугубо городскую проблему, связанную с маргинализацией бывших сельчан. Поэтому все решения, касающиеся реструктуризации сельских школ, должны приниматься, прежде всего, на основе тщательного анализа общественного мнения и его экономического обоснования.

Микава Т.В., Воронина А.А.

О ПРАВЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Формулировка «каждый имеет право на образование» п.1. ст. 43 Конституции РФ позволяет нам говорить о том, что данное право распространяется не только на граждан Российской Федерации, но и на иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов), законно пребывающих на территории России. Однако, как показывает анализ нормативно-правовых актов об образовании, на сегодняшний день отсутствует механизм реализации права на образование и система гарантий для иностранных граждан и апатридов.

В Преамбуле Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» установлено, что гражданин (обучающийся) имеет право получить образование. Данное утверждение не противоречит Конституции РФ. Однако обратим внимание на то, что ст. 4 указанного закона, устанавливающая задачи законодательства РФ в области образования, не содержит ни одного пункта об обеспечении и защите права на образование иностранных граждан и лиц без гражданства, законно пребывающих на территории России. Ст. 5 Закона РФ «Об образовании» определяет государственные гарантии прав в области образования только для граждан Российской Федерации. Употребление понятия «гражданин» наряду со словосочетанием «гражданин Российской Федерации» дает право предположить, что речь идет и об иностранных гражданах, однако, из содержания статьи видно, что это совсем не так. Законодатель совершил ошибку, написав сначала слово «гражданин», а затем, уточнив его правовой статус в системе образовательных правоотношений в скобках «обучающийся».

В ст. 50 Закона РФ «Об образовании», содержащей права и социальную поддержку обучающихся, воспитанников, употребляются