

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
Уполномоченного по правам человека в Республике
Мордовия
«О соблюдении прав и законных интересов детей в
системе школьного образования в Республике Мордовия»

Семья должна заботиться, чтобы человек отвечал требованиям общества, какие были 20 лет назад, улица – требованиям сегодняшним, школа – требованиям, какие будут через 20 лет.
Михаил Гаспаров

Специальный доклад подготовлен в соответствии с частью 3 статьи 20 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия».

Он составлен на основании:

- анализа законодательства;
- официальных документов, предоставленных республиканской прокуратурой РМ, МВД по РМ, территориальными управлениями Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и государственного автодорожного надзора, министерством образования и другими государственными республиканскими органами, а также муниципальными образованиями;
- публикаций в средствах массовой информации;
- результатов посещений Уполномоченным по правам человека в Республике Мордовия образовательных учреждений.

ВВЕДЕНИЕ

Президент Российской Федерации Медведев Д.А. в ежегодном Послании Федеральному Собранию на 2009 год обозначил, что *«школьное образование представляет собой один из определяющих и самых длительных этапов жизни каждого человека. Является решающим как для индивидуального успеха, так и для долгосрочного развития всей страны»*.

Создание комфортных условий школьного обучения и воспитания является основной задачей государства. Ребенок должен являться центром процесса образования. На него должны быть направлены все материальные и интеллектуальные усилия задействованных в этом полномочных органов, которые всемерно должны содействовать физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию ребенка, а также реализации личности в соответствии с его интересами.

Однако экономические неурядицы в нашей стране породили явление, которое фактически можно назвать массовой дискриминацией школьников, выражающееся в неодинаковом материально-техническом обеспечении учебных заведений. С особыми трудностями сталкиваются жители малых сел.

Внедрение комплексных мер модернизации образования предусматривает внедрение нормативно-подушевого финансирования школ, оптимизацию расходов и реструктуризацию сети образовательных учреждений. Их применение привело к резкому увеличению темпов ликвидации малокомплектных школ, особенно в сельской местности.

О сокращении малокомплектных сельских школ сказано и написано немало. Существуют убедительные доводы, как сторонников, так и противников реализации реформы общеобразовательной системы. Совершенно очевидно, что, с одной стороны, нам требуется вырастить-воспитать грамотное поколение, знакомое с современными достижениями науки и техники, с другой, ликвидация школ влечет за собой «вымирание» сельских населенных пунктов.

К сожалению, по итогам мониторинга соблюдения прав детей в области общего школьного образования можно сделать вывод, что и в Республике Мордовия в названной сфере права ребенка соблюдаются далеко не всегда, что противоречит задачам правового государства в области образования.

Обозначить некоторые видимые проблемы, показать последствия их своевременного не разрешения, склонить заинтересованных лиц государственных органов федерального и регионального уровня, а также органов местного самоуправления к более взвешенному и дифференцированному подходу при решении вопросов финансирования системы образования, ликвидации малокомплектных образовательных учреждений на селе, заставить их задуматься, все ли сделано для обеспечения безопасности детей в школах и их здоровья, – это и есть цель настоящего Доклада.

1. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В целом обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования, а конкретнее управление системой образования, возложено на Российскую Федерацию.

На субъекты возлагается обеспечение таких гарантий путем утверждения нормативов на реализацию основных общеобразовательных программ и выделение субвенций местным бюджетам на их финансирование.

Органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по обеспечению указанных гарантий и **несут ответственность за состояние и развитие материально-технической базы общеобразовательных учреждений (капитальный и текущий ремонт, приобретение оборудования, коммунальные расходы).**

Вместе с тем, бюджетно-финансовая политика в области образования со стороны федерального центра не только не обеспечивает развития современной инфраструктуры, но и ведет к высокому износу основных фондов и невозможности обновления материально-технической базы. Уровень инвестиций региона в части капитальных вложений также негативно отражается на условиях функционирования системы образования республики.

Из-за невозможности обеспечения наполняемости местных бюджетов (некоторые муниципальные районы не имеют бюджетобразующих предприятий) и несовершенства методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в области образования, соответствие финансовых ресурсов органов местного самоуправления тем функциям, которые на них возложены в части финансирования образовательных учреждений, год от года становятся все более не исполнимыми.

С целью привлечения внебюджетных средств в школах созданы Попечительские советы, фонды. Но и это не улучшает обстановку, так как в условиях Мордовии их пополнение происходит, в основном, за счет средств родителей.

Как следствие - «ветхость и аварийность» зданий и оборудования школ. И это, по большому счету, не вина школ, а их беда. Соответствовать требованиям законодательства не позволяет отсутствие средств.

2. КАК ЖИВЕТСЯ ДЕТЯМ В ШКОЛЕ?

В нарушение ст. 51 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (создание условий, гарантирующих охрану и укрепление здоровья воспитанников), некоторые здания и помещения не отвечают требованиям пожарной безопасности, установленным санитарным нормам и правилам по освещенности, набору мебели, оснащенности пищеблоков и санузлов. Не созданы необходимые условия для питания и медицинского обслуживания учащихся.

2.1. Техническое и санитарно-эпидемиологическое состояние школ

Из года в год в сфере образования специалистами различных контролирующих органов (прокуратура, Государственный пожарный надзор ГУ МЧС РФ по РМ, Роспотребнадзор РФ по РМ и др.) фиксируются многочисленные нарушения. За прошедший 2008 год их зарегистрировано более 1,8 тысяч. Связаны они, прежде всего, с неудовлетворительным техническим и санитарно-эпидемиологическим состоянием зданий общеобразовательных учреждений.

Некоторые недостатки устраняются в установленный срок. Но многое остается в прежнем виде.

Закрытый наглухо пожарный выход, отсутствие средств пожаротушения, захламленные пути эвакуации, отсутствие ответственных за пожарную безопасность – вот неполный перечень нарушений, выявленных перед началом 2008/2009 учебного года Госпожнадзором в 194 школьных заведениях.

По названным причинам деятельность МОУ «Кишалинская средняя школа» Атюрьевского района и МОУ «Болтинская средняя школа» Ромодановского района приостанавливалась по решению суда на срок от 30 до 90 суток. В этих случаях деньги на устранение недостатков нашлись, и школы возобновили работу.

Неудовлетворительное санитарно-эпидемиологическое состояние школ стало поводом привлечения Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по РМ руководителей 180 школ к административной ответственности. Среди выявленных нарушений - несоблюдение правил мытья посуды, нефункционирующие туалетные комнаты, использование продуктов с истекшим сроком годности, отсутствие ветеринарных сопроводительных документов на продукцию животного происхождения (колбасные изделия, свежемороженую рыбу, мясной фарш, мясо птицы и т.д.), а также наличие ... грызунов.

Из-за опасности пребывания в школах детей посредством суда решался вопрос о запрещении эксплуатации аварийных зданий МОУ «Оброченская средняя школа» Ичалковского района (построенного в 1890 г. и пристроенного к нему в 1964 г. корпуса), МОУ «Аксеновская средняя общеобразовательная школа» Лямбирского района, МОУ «Гимназия №1» г. Рузаевка, средней школы №11 и начальной школы с. Полянки г.о. Саранск, а также ряда школ Большеберезниковского, Краснослободского и Старошайговского районов.

Не устраненные нарушения создают реальную угрозу для жизни и здоровья учащихся.

К примеру, в МОУ «Дм.Усадская общеобразовательная школа», МОУ «Перевесьевская общеобразовательная школа», МОУ «Курташкинская средняя общеобразовательная школа», в обеих школах с. Атюрьево Атюрьевского района наблюдаются расслоение лицевого кирпича по фасадам зданий, на внутренних стенах и перегородках - трещины, протекает кровля.

В МОУ «Киржеманская средняя общеобразовательная школа» Большеигнатовского района, являющегося к тому же кустовым образовательным учреждением, прогнили оконные блоки, в аварийном состоянии отопительная система и помещение спортивного зала, где началось частичное обрушение наружной стены.

Здания МОУ «Большеигнатовская средняя общеобразовательная школа» указанного района, построенные в 1961, 1972 и 1991 гг., не соответствуют требованиям противопожарной безопасности. В зимнее время температура воздуха в отдельных классах и спортивном зале ниже допустимой нормы.

В неудовлетворительном состоянии отопительные системы МОУ «Горская основная общеобразовательная школа», МОУ «Спасская средняя общеобразовательная школа», МОУ «Андреевская средняя общеобразовательная школа», МОУ «Старочамзинская основная общеобразовательная школа» вышеуказанного района.

И совсем «вопиющие» факты - проведение ремонтных работ во время учебного года, обнаружены в ряде образовательных учреждений Ковылкинского, Ардатовского, Дубенского, Кадошкинского, Теньгушевского, Пролетарского и Ромодановского районах.

Во всех обозначенных примерах важна не степень тяжести правонарушения. Важен сам факт. Ведь за каждым из них стоит чья-то жизнь, и, прежде всего, жизнь ребенка.

Все больше школ, включая сельские, по требованию МВД по РМ и его территориальных отделов в муниципальных образованиях «обзаводятся» «тревожными» кнопками. Думая, что тем самым дети в безопасности, мы самоуспокаиваемся. Однако факты, выявленные Уполномоченным, свидетельствуют о том, что установленные «кнопки» являются не реалиями безопасной жизни детей в стенах учреждений образования, а скорее - декорацией.

К примеру, в одной из общеобразовательных школ МО Ковылкино «тревожная» кнопка представляет собой пульт управления, один из которых хранится в кабинете директора, второй – в доступном месте. Работники школы ответили на все вопросы, касающиеся ее применения. Вызов, осуществленный по просьбе Уполномоченного директором заведения, произведен в считанные секунды. В считанные минуты прибыл и наряд милиции. Но... «наряд» состоял из одного сотрудника вневедомственной охраны, что противоречило установленным правилам при выезде по сообщению о срабатывании сигнализации на охраняемом объекте. Если бы этот вызов не был «легендированным», то один сотрудник здесь не воин, особенно при массовых хулиганских действиях, не говоря о захвате объекта.

Второй случай «говорит» об обыкновенной безалаберности руководителя учебного заведения. Так, в Дубенской средней общеобразовательной школе «тревожная» кнопка установлена стационарно в раздевалке, куда нет открытого доступа. О ее применении директор достоверно не знал. Не один десяток минут ждал Уполномоченный наряд милиции. Через некоторое время получил сообщение, что в школу, хотя и без соответствующей

экипировки, пришел участковый уполномоченный милиции. А потом выяснилось, что «тревожная» кнопка не сработала. По указанию директора сотрудник школы позвонил на пульт вневедомственной охраны в п. Чамзинка (это соседний район) и попросил прислать сотрудника. Оттуда телефонный звонок поступил в дежурную часть Дубенского РОВД. И только после этого для выяснения обстоятельств в учебное заведение был направлен участковый.

Спрашивается – к чему такая система «обеспечения безопасности»? Для чего на будафорию тратятся огромные деньги? Почему «тревожная» кнопка стала в Дубенской школе, лишь атрибутом технической укрепленности?

При этом местный отдел внутренних дел, выполняя требования Федерального закона от 6.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», «бьет» тревогу, продолжая направлять в названное учебное заведение предписания об устранении недостатков, требует вывести «тревожную» кнопку на пульт дежурной части ОВД райцентра, расположенного, кстати, в 2-х минутах ходьбы от школы. Но видно, директору это не надо. Ему легче позвонить в соседний район?!

2.2. Обеспечение здоровья школьников

Вызывает беспокойство сегодняшняя статистика состояния здоровья школьников. *Если в 2004 г. страдающих хроническими заболеваниями зафиксировано 65,5% от общего количества учащихся, то в 2005 г. - 71,4%, в 2006 г. – 67,9%, в 2007 г. – 72,6%, в 2008 году – 69,8%.* Катастрофическое количество страдающих хроническими заболеваниями наблюдается в Старошайговском районе, где из 1329 учащихся болеют 1197 или 90,1%; в Ромодановском (из 1907 - 1619 или 84,9 %), Ельниковском (из 1303 - 1062 или 81,5 %). В г.о. Саранск из 29105 обучающихся, хроническими заболеваниями страдают 23629 или 81,2%.

Многое, конечно, зависит от условий жизни в семье, от родителей. Но «кивать» только в их сторону - нельзя. Дети проводят в школе значительную часть дня, и заниматься их здоровьем обязаны, в том числе, и работники системы образования.

На 2008/2009 учебный год *в 77,6% школ (416 из 536) отсутствуют медицинские кабинеты. А имеющиеся не дооборудованы необходимыми средствами.* Наряду с этим присутствует и субъективный фактор, когда в медицинском помещении вместо чистоты и уюта – элементарная грязь. Именно такую ситуацию наблюдал Уполномоченный, посетив Поводимовскую общеобразовательную школу Дубенского района.

Одна из причин ненадлежащей работы медкабинетов – отсутствие повседневного контроля со стороны органов здравоохранения за работой школьных медработников. А еще более значимый факт: последние не прогрессируют в профессии - не участвуют в еженедельных совещаниях, проводимых в районных больницах, не проходят стажировку (обучение, переобучение и т.д.), им не оказывается методическая помощь, что является результатом ведомственной разобщенности.

То есть, медицинский персонал и их рабочие места имеют те же проблемы, что и их коллеги из детских дошкольных учреждений.

Большие сдвиги произошли в организации питания школьников г.о. Саранск, где в текущем году в рамках подпрограммы «Школьное питание» нацпроекта «Образование» переоборудованы столовые в 44-х школах для более чем 17 тысяч учеников.

Использование современного многофункционального оборудования позволит в ближайшее время не только получать горячие завтраки и обеды, но и перейти этим школам на разноуровневое меню в зависимости от возраста и наличия заболеваний.

Однако, пока модернизируются столовые школ столицы республики, *в большинстве остальных – оборудование столовых изношено сверх предела.* Денег хватает только на приобретение отдельных предметов кухонной утвари. Особенно удручающее впечатление оставил у Уполномоченного пищеблок в общеобразовательной школе райцентра Ромоданово.

Немаловажным фактором являются полноценные занятия физической культурой. Однако благоприятные условия для этого созданы не во всех школах. Так, в Пролетарском районе г.о. Саранск практически все учебные заведения не обеспечены инвентарем для проведения комплексных мероприятий по физкультурно-спортивной подготовке учащихся. Имеющееся спортивное оборудование устарело, но и его недостаточно. Между тем по данным органов здравоохранения, значительно увеличилось количество детей с избыточной или, наоборот, недостаточной массой тела.

3. ОПТИМИЗАЦИЯ БЕЗ ОПТИМИЗМА

(О проблемах модернизации системы общего образования)

Демографическая ситуация в Республике Мордовия, как и в России в целом, остается сложной. За период 2000 - 2007 гг. продолжился процесс устойчивого сокращения численности населения за счет естественной убыли и миграционного оттока. Население республики сократилось на 70,8 тыс. чел. (7,7%), из них: городского - на 41,3 тыс. чел. (7,6%), сельского - на 29,5 тыс. чел. (7,9%).

Низкий уровень рождаемости в республике является не только фактором депопуляции, но и представляет отдельную социально-демографическую проблему. Общий показатель рождаемости по республике в 2006 г. составил 8,6 родившихся на 1000 человек населения. Однако не достиг уровня 2004 г. (8,8 родившихся на 1000 человек), когда наблюдался наибольший подъем рождаемости. Но и в 2006 г. родилось детей в 1,57 раза меньше (7367), чем в 1991 году. Суммарный показатель рождаемости составил 1,135 против 2,14 – 2,15, необходимых для простого воспроизводства населения.

Демографический кризис в республике затронул и школьное образование. Уменьшение численности населения стало причиной сокращения и детей школьного возраста. Если в 1995/1996 учебном году в общеобразовательных учреждениях республики обучалось 140,9 тыс. детей, в 2005/2006 – 89,2 тыс., то в 2008/2009 сели за парты 71310 школьников. То есть, за 13 лет этот контингент стал меньше на 65760 человек.

Наблюдалось и снижение соотношения числа учеников и учителей, вследствие чего деформировалась структура бюджетных расходов на образование. При увеличении расходов на общее образование сокращалась доля капитальных вложений, и одновременно фиксировался перерасход фонда заработной платы.

Учитывая происходящее, чиновники посчитали, что обеспеченность общеобразовательными учреждениями опережает потребность в них. Поэтому в конце 1990-х годов и появилась идея модернизации системы образования, которая получила законодательное закрепление и происходила в несколько этапов.

На первом (2001-2003 гг.) государство инициировало изменения в образовании. На втором (2004-2005 гг.) – сформировалась модель содержания образования, его организация и финансирование, а также разработан механизм управления им. На современном (третьем) этапе принят и осуществляется национальный проект «Образование».

Федеральной целевой программой развития образования на 2006 - 2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 23.12.2005 г. N 803 (в ред. от 24.03.2008 г.), за счет средств федерального бюджета, выделяемых на ее реализацию, уже не планировалось создание новых образовательных учреждений. Поставка товаров (работ, услуг) предусматривается только

существующим школам, а также образуемым в результате оптимизации образовательной сети.

Задачи обеспечения качества, доступности и эффективности общего образования, определенные «Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.12.2001 г. № 1756-р, решаются путем передачи образовательных учреждений на уровень субъектов Российской Федерации и оптимизации их сети.

Во исполнение Указа Президента России от 26.05.1998 г. N 597 «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» и Постановления Правительства РФ от 17.06.1998 г. N 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов» и предложений Комиссии по сокращению бюджетных расходов на содержание учреждений социальной сферы, Правительство Республики Мордовия постановлением от 2.11.1998 г. N 497 «О сокращении бюджетных расходов на содержание учреждений образования» обязало министерство образования провести оптимизацию сети, штатов и структуры расходов образовательных учреждений.

В целях организации, координации и контроля за ходом работ по реализации вышеназванной Концепции Правительством Республики Мордовия постановлением от 16.09.2002 г. N 428 создан Координационный Совет по модернизации и развитию образования.

И процесс пошел... Реализация комплексного проекта модернизации образования началась и в Мордовии.

При этом сложность и уникальность ситуации для республики заключается в том, что она под влиянием совокупности разнообразных факторов исторического, экономического и иного характера сформировалась как регион с высоким удельным весом сельскохозяйственного производства и сельского населения. *Из 25 районов 16 - сельские.* Поэтому основу образования составляли сельские, в т.ч. малокомплектные школы. *Даже на сегодня 82,5% (или 397) школ расположены в сельской местности, 291 (или 73%) их являются малокомплектными.*

Но такую ситуацию федеральный законодатель «учел» заблаговременно. В Методических рекомендациях по подготовке проведения эксперимента по реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, разработанных Министерством образования РФ (Постановление Правительства РФ от 17.12.2001 г. N 871), к основным направлениям проведения этой процедуры было отнесено приведение сети государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в соответствие с изменяющейся демографической ситуацией. Уже в то время такое решение вызывало обоснованные опасения, что в последствии подтвердилось. На практике это воплотилось в закрытии малокомплектных сельских школ.

С одной стороны, мотивы проводимой реформы понятны. В сложившихся условиях знания учеников сельских школ не дотягивают до принятых стандартов. Результаты ежегодных республиканских предметных

олимпиад показывают, что победителей и призеров среди них не более 12%. Крупные школы дают качественное образование. Ребенок получает новые возможности: комфортное здание (хотя, в действительности, большинство зданий не такие и комфортные), профессиональных учителей, широкий круг общения, более современные условия самого образовательного процесса, безопасные условия обучения (хотя и это далеко не так). Это положительный аспект, в результате которого повышается уровень знаний детей и «сокращаются» расходы на образование.

С другой стороны, и это отрицательный момент, который способствует отрыву ребенка из привычной среды, каковой является семья, оттоку работоспособного населения из села и, в конечном итоге, ведет к ликвидации села, деревни.

Казалось бы, *статьей 41 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об Образовании» установлена возможность финансирования малокомплектных сельских школ по нормативам, учитывающим затраты, не зависящие от количества обучающихся.* Однако на практике процесс модернизации образования свелся к реорганизации или вообще их ликвидации, так как базовая часть оплаты труда учителей была поставлена в зависимость от числа обучающихся.

Школы с малым числом учащихся не вписывались в рамки начатой модернизации образовательной системы. Чтобы получить деньги, направляемые в рамках проекта «Образование», регионы вынуждены выполнять определенные обязательства, основное из которых - довести наполняемость классов в среднем до 25 человек по городу и до 14 - в селе.

С 1.09.2007 г. нормативно-подушевой принцип оплаты труда педагогов введен и в нашей республике. Именно такой принцип стал у нас основным финансово-экономическим механизмом реформирования системы образования.

На расширенной коллегии Министерства финансов РМ 26.02.2008 г. отмечалось, что только в 136 школах из 576 заработная плата рассчитывается исходя из стоимости бюджетной услуги. В остальных она основывается на единой тарифной сетке. Приведен пример, что учитель гимназии № 14 г. Саранска за обучение 64 человек получает ежемесячно 7737 рублей, а учитель Монастырской школы, обучающий 3-х человек – 7259. Вывод – «отсутствие заинтересованности в доведении классов до нормативной наполняемости. Положительный эффект можно получить лишь после проведения мероприятий по оптимизации сети образовательных учреждений», а именно, реорганизации или ликвидации малокомплектных школ, с целью доведения классов до установленной нормативной наполняемости (в Мордовии на тот период 22/8).

Уполномоченный считает, что такой подход неправильный. Это путь в никуда. Рад бы сельский учитель обучать больше детей, но их нет. Однако это не означает, что он «плохо» обучает. Поэтому, объективности ради, надо признать, что указанный принцип введен в целях оптимизации финансовых средств, чтобы платить зарплату педагогам. К примеру, за счет высвобожденного фонда оплаты труда за 2007 г. в размере 12809 тыс. рублей, в

2008 г. – 3240 тысяч, в 2009 г. – 3250 тыс. рублей, простимулирован труд оставшихся работников данных учреждений.

Вместе с тем, надо отметить, что *Министерством регионального развития РФ норматив наполняемости классов в образовательных учреждениях в сельской местности не утвержден*, хотя Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 г. № 141 эта обязанность возложена на обозначенное ведомство. Действующими остаются положения п. 27 раздела II Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 19.03.2001 г. № 196, которым количество и наполняемость классов общеобразовательного учреждения (включая малокомплектное), расположенного в сельской местности, определяются исходя из потребностей населения. *И только в приложении к Распоряжению Правительства РФ от 11.09.2008 г. № 1313-р (изданном в целях реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607) речь идет о рекомендуемом значении наполняемости классов в 14 человек в сельских школах (п. 29 раздела VI Распоряжения).*

3.1. Масштаб сокращения малокомплектных (малочисленных) школ

На основании Программы развития образования на 2007-2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Мордовия от 27.02.2007 г. № 76, и других нормативных положений государственных органов власти и органов местного самоуправления в республике продолжается работа по оптимизации образовательной сети.

В результате этого, если в 2002/2003 учебном году действовало 751 общеобразовательное учреждение, то в 2006/2007 учебном году – 666.

В 2006 г. министерством образования республики заявлено, что к 2009 г. планируется сократить количество школ до 606, т.е. 60 школ. При этом особо указано, что «сельские малокомплектные повсеместно закрываться не будут».

Однако, уже в 2007 г. было ликвидировано 73 образовательных учреждения, из которых 4 средних, 13 основных и 56 начальных. В 2008 г. не стало еще 46 таких учреждений (4 средних, 7 основных и 35 начальных). В 2009 г. к ним добавилось 56 учебных заведений (3 средних, 12 основных и 41 начальная).

Таким образом, к 1.09.2009 г. в республике функционировало не 606 школ, как планировалось, а 481.

Закрытие и реорганизация школ затронули 22 муниципальных района республики и г.о. Саранск, т.е. все административно-территориальные единицы.

При этом не учитывается национальная специфика нашей республики. Сокращены и сокращаются, в основном, школы в селах, где проживает преимущественно коренное население (мокшане, эрзяне).

На достигнутом точка не поставлена. Учитывая, что 60% школ, а это 291, отмечены как малокомплектные (см. Таблицу №1), а средняя наполняемость классов (см. Таблицу №2), далека от рекомендуемой, процесс оптимизации, вероятнее всего, будет продолжаться.

Таблица №1

Наименование муниципального Района	Малочисленные школы			
	Начальные до 10 чел.	Основные до 40 чел.	Средние до 100 чел.	Всего
Ардатовский	1	7	5	13
Атюрьевский	3	6	7	16
Атяшевский	7	2	11	20
Б.Березниковский	3	2	4	9
Б.Игнатовский	6	3	3	12
Дубенский	0	7	4	11
Ельниковский	2	2	7	11
З.Полянский	0	5	14	19
Инсарский	2	4	9	15
Ичалковский	0	11	5	16
Кадошкинский	1	1	2	4
Ковылкинский	10	7	12	29
Кочкуровский	4	2	4	10
Краснослободский	0	3	8	11
Лямбирский	2	3	6	11
Ромодановский	0	3	10	13
Рузаевский	1	1	6	8
Ст.Шайговский	1	5	3	9
Темниковский	6	7	6	19
Теньгушевский	6	2	3	11
Торбеевский	3	1	5	9
Чамзинский	1	5	8	14
Г.о. Саранск	1	0	0	1
ВСЕГО	60	89	142	291

Таблица №2

Наименование муниципальных районов	Наполняемость классов в городской местности (чел.)	Наполняемость классов в сельской местности (чел.)
Ардатовский	22,23	8,42
Атюрьевский		9,14
Атяшевский		9,65
Б.Березниковский		9,7
Б.Игнатовский		9,02
Дубенский		9,99
Ельниковский		10,02
З.Полянский		11,68
Инсарский	21,53	4,43
Ичалковский		10,82
Кадошкинский		9,14
Ковылкинский	22,33	6,98
Кочкуровский		10,23
Краснослободский	23,11	7,73
Лямбирский		12,43
Ромодановский		11,76
Рузаевский	22,9	8,17
Ст.Шайговский		10,08

Темниковский	19,05	5,53
Теньгушевский		7,76
Торбеевский		12,25
Чамзинский		13,5
Г.о. Саранск	23,82	15,15
Средняя наполняемость	23,34	9,96

На дальнейшее сокращение количества школ (пока до 2010 г.), в основном, в сельской местности, нацелены как республиканская Программа образования, так и аналогичные программы г.о. Саранск и муниципальных образований.

3.2. Соблюдение прав граждан при реорганизации (ликвидации) общеобразовательных учреждений

Пунктом 5 ст. 34 вышеупомянутого Закона «Об образовании» устанавливается особый порядок ликвидации сельского образовательного учреждения. Она допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением.

Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ст. 13) не допускает принятие органом государственной власти, органом местного самоуправления решения о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей без предварительной экспертной оценки

Практика свидетельствует, что руководители муниципальных районов, в основном, придерживались названных норм. При реорганизации (ликвидации) учебных заведений в каждом населенном пункте организовывались сходы граждан, где обсуждался вопрос о переводе учащихся в школы, имеющие более приемлемые для получения качественного образования условия. Составлялось экспертное заключение о целесообразности ликвидации общеобразовательных учреждений.

Однако имели место факты реорганизации (ликвидации) школ без проведения экспертной оценки последствий такого решения (Лямбирский, Краснослободский, Ичалковский, Кочкуровский, Ромодановский районы). Отмечены и случаи, когда ликвидация сельского общеобразовательного учреждения допущена без согласия схода жителей населенных пунктов (Октябрьский, Старо-Шайговский, Чамзинский районы). В Кадошкинском районе выявлено нарушение процедуры проведения реорганизации общеобразовательного учреждения.

Вместе с тем, изложенное иллюстрирует лишь частную практику неисполнения требований законодательства, причины и условия которой при желании можно устранить. По большому счету, **мнение ребенка и его родителей, являющихся основными заказчиками получения качественного образования, а также учителей и других заинтересованных лиц при ликвидации сельского образовательного учреждения не учитываются.** Их заявления о несогласии с решениями о реорганизации или ликвидации школ в месте их проживания и переводе детей в другие учебные заведения остаются без внимания.

По этому поводу министерство образования республики рассмотрело более 20-ти обращений (в т.ч. коллективных) в 2007-2008 гг. и 13 – в текущем году. Проверки по ним закончились одинаково – с доводами заявителей республиканское ведомство не согласилось.

Но одно дело рассматривать такие обращения с точки зрения государственных функционеров, и другое – видеть глаза матерей, которым предстоит отправлять своих малолетних детей на транспорте в другое село. Именно на это обратил внимание Уполномоченный, побывав в с. Зайцево Краснослободского района в предверии 2008/2009 учебного года. Кстати здесь

сократили национальную школу, переведя детей в школу с. Гумны, где обучаются преимущественно русскоязычные дети.

Таким образом, *образовательные ведомства* как федерального, так и республиканского масштаба, руководствуясь благими намерениями экономии бюджетных денег и повышения качества образования, активно проводя идею ликвидации малокомплектных школ, *нарушают права сельских ребятишек*.

Так, ст. 3 «Конвенции о правах ребенка» обязывает государство во всех действиях первоочередное внимание уделять интересам ребенка.

Ст. 57 Семейного Кодекса РФ требует в обязательном порядке учета мнения ребенка, достигшего 10 лет, при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы. Под интересами ребенка необходимо понимать обеспечение ему здорового образа жизни, нормального психического и физического развития, получения образования, надлежащих материально-бытовых условий и иных потребностей.

Это теоретически. Практически *направление, которым в настоящее время следует образование на селе, называется «Сельский школьный автобус»*. По этому поводу, видятся два мнения.

Первое – официальное. Однако, при подготовки данного Доклада сведения об апробации названного проекта найти не удалось (проверялась ли теория практикой и если да, то как долго и в каких регионах проводился эксперимент; его предварительные итоги, возможные последствия, сильные и слабые стороны, а также влияние измененного режима на психике детей, вынужденных путешествовать туда и обратно до базовой школы?).

В официальных документах речь о школьном автобусе, и только о его положительном эффекте, идет в контексте с получением качественного образования детьми в базовой школе. В связи с чем возникает ощущение, что разработчики проекта надеются на то, что постепенно предложенный ими проект «материализуется», а родители и лишённые работы учителя рано или поздно поверят во внушаемые им успехи обучения детей в укрупненных школах.

Второе – это мнение Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия, требующее дальнейшей проработки, которое заключается в следующем:

Школьный автобус – это нововведение, касающееся, прежде всего, сельских детей, и в первую очередь, удар по сельской семье.

Сотням ребятишек приходится вставать гораздо раньше, чтобы на него успеть. А их родителям – волноваться за своих чад, которым предстоит не только осваиваться на новом месте, но и трястись несколько десятков минут, а некоторым и более часа (пока автобус не соберет детей с нескольких деревень), в транспорте. Надо полагать, что приедут они в школу в состоянии, далеком от нормального.

А как быть с теми, кто по состоянию здоровья плохо переносит дорогу (не может дышать бензиновыми парами или в транспорте их укачивает) или нуждается в особом питании (они больше своих сверстников находятся вне дома)?

Во второй половине дня в школе работают кружки, секции, проводятся различные мероприятия и т.п. Все это недоступно детям, которым нужно

уезжать обратно в свою деревню. То есть, эти дети, так или иначе, «выпадают» из воспитательного процесса.

Приехав обратно, они делают уроки и утром снова ранний подъем. Времени на отдых практически не хватает. Какая может быть при таком режиме усвояемость программы и успеваемость?

А как учитывается ежедневное состояние дорог, транспорта, ремонтной базы для транспорта? И если что-то не так, вовремя ли попадают дети в школу, сколько им и где приходится дожидаться другого автобуса?

Прерываются налаженные связи родителей с учителями. Как можно повлиять на поведение ребенка, исправить его, если родители не всегда могут добраться до школы и переговорить с учителем?

То есть, *дети, проживающие в сельской местности, фактически лишаются права на получение среднего образования по месту жительства.*

Кроме детей и их родителей есть *третья категория «потерпевших».* Это *учителя*, права которых при оптимизации сети образовательных учреждений, также не соблюдаются.

Сокращение количества учебных заведений повлекло за собой отток учительских кадров. Если в 2002/2003 учебном году в Мордовии работало 13,9 тыс. учителей, в 2006/2007 - 11,3 тысяч, то в 2008/2009 учебном году только 9,2 тыс. специалистов. А к началу начавшегося учебного года численность работников образовательных учреждений уменьшилась еще на 452 единицы.

Куда пристроились тысячи учителей, «потерявших» работу? Учет ведется только тех, кто продолжил ее в базовых школах. Но их немного. Статистики, сколько и как устроились в других местах, переквалифицировались в другую специальность и т.п. – нет.

Кроме того, при их сокращении допускаются грубые нарушения трудового законодательства.

К примеру, в результате реорганизации МОУ «Инсарская основная общеобразовательная школа» Кадошкинского района в начальную, с 1 сентября текущего года без запроса мнения выборного профсоюзного органа, были уволены 5 педагогических работников, хотя в соответствии со ст. 75 ТК РФ преобразование организации не является расторжением трудовых договоров. Вакантные должности при этом им не предложены.

И такие факты не единичны. Все, как в той пословице: «Спасение утопающих, дело рук самих утопающих!».

Есть еще и *четвертая категория «потерпевших»* - многочисленное *население* деревни (села), где ликвидировано образовательное учреждение.

Школа является здесь единственным местом досуга, социокультурным центром. Если она закрывается, то молодежи, в т.ч. и школьникам, некуда податься в вечернее время. При этом не каждый может поехать в соседнее село позаниматься спортом, да и вообще пообщаться в цивилизованных условиях.

Таким образом, *не обеспечивается равенство молодых граждан России на доступ к среде жизнедеятельности.*

Изменения в привычном укладе жизни воспринимаются остро, а отрыв от цивилизации, незанятость становится причиной бессмысленного

временипровождения. Активная энергия молодого поколения, не находя применения, направляется в иное, и в большей части, негативное, русло.

3.3. А что дальше? Есть ли у малокомплектной школы право на существование?

А дальше – еще более глобальные последствия: массовое «вымирание» деревень.

Итог состоявшихся в текущем году в Государственной Думе слушаний на тему «Обеспечение конституционных гарантий получения общего образования в сельской местности» - ***малокомплектной сельской школе отказано в праве на гражданство***. Фактически Правительство страны взяло курс на укрупнение сельских школ и ликвидацию малых, не считаясь с тем, что это пагубно скажется не только на развитии образования, но и существовании села в целом, т.к. за закрытием школ следует снижение статуса населенных пунктов, а точнее их полная бесперспективность и создание основных условий для «вымирания».

Объяснение сокращения школ снижением количества учащихся в сельских школах и падением уровня их знаний, не всегда верно. Зачастую это только предлог, поскольку из федерального бюджета необходимые средства на образование выделяются в недостаточном количестве, а муниципальные образования просто не в состоянии обеспечить функционирование образовательных учреждений, в которых обучается малое количество детей.

Государство в современных условиях сочло наиболее эффективным методом обеспечения сельских детей качественному образованию, именно закрытие малокомплектных школ.

Если в масштабах России вследствие такой политики останутся незаселенными тысячи километров территорий, то в Мордовии покидается часть земель, обрабатываемых многими поколениями, со сложившимися национальными традициями, культурой и богатой историей. Жизнь «перебирается» в райцентры. При этом, если, молодые семьи с помощью поддержки государства еще могут переселиться, то о переезде стариков говорить не приходится. Так и будут доживать они свой век в «умирающих» деревнях вдали от цивилизации.

Невозможность найти работу, длительные переезды, материальные затраты, а главное, никем не принятые во внимание, психологические травмы – все это вместе взятое непосильным грузом ложится на плечи селян, которые и так не избалованы вниманием государства.

Забыта и русская поговорка «Где родился, там и пригодился». Если человек до 17 лет прожил в деревне, то, возможно, он там и останется. Так и было, в родной школе, при родителях вырастали «надежные» люди и специалисты для села. Но если в 10 - 13 лет, а тем более в семь, ребенок уехал из родительского дома, то вероятность возвращения мала.

Вывод напрашивается сам по себе - если ликвидация школ на селе «вредит» всем и всему, и в первую очередь, возрождению России, то зачем это нужно?!

Пока же фиксируем официальную статистику: с 2002 по 2007 г. количество сельских населенных пунктов республики сократилось на 26 единиц. И этот процесс продолжается почти в геометрической прогрессии.

3.4. Куда уйдем со школьного двора?! А можно ли не уходить?

Безусловно, малокомплектные школы затратны. Однако, они приносят неоценимую помощь в воспитании подрастающего поколения, потому как находятся ближе к родному дому ученика, к семье, к агропроизводству. А это значит, что территории, где «маленькие» школы сохранились, имеют шанс для закрепления молодежи на селе.

Между тем существуют альтернативные способы решения проблем сельского образования: нельзя всех причислять одной гребенкой, устанавливать стандартное количество учеников в классе. Надо все-таки прорабатывать и другие варианты получения сельскими детьми качественного образования.

А вариантов множество. Их подсказывает сама жизнь. Это, к примеру, введение института земского учителя широкого профиля, модели «выездной учитель» (хотя бы для учеников начального обучения).

С развитием информационных технологий ничто не препятствует процессу дистанционного обучения (режим on-line). Именно этот вариант был бы как раз кстати, т.к. с развитием глобальной информационной сети созданы адаптивные технологии, учитывающие индивидуальные способности учащихся и способствующие повышению роли самообразования и самоконтроля.

Сегодняшняя информационная революция – это вообще открытые системы образования, когда ребенок может учиться в удобное для него время, в соответствующем ритме, по индивидуальной программе.

Почему для стандарта выбрана традиционная классно-урочная система? Почему, хотя бы для сельских ребятишек, нельзя заменить ее системой открытого образования? Ведь существует система дистанционного образования детей-инвалидов, на что из федерального бюджета выделяются деньги (к примеру, на 2009 г. Мордовии выделено более 17 млн. рублей).

Применению именно таких методов способствуют и реальные факты. Например, в текущем году не стала первоклассницей 7-летняя девочка из с. Барахманы Большеигнатовского района. Местную школу закрыли за ненадобностью, а школьный автобус, чтобы довезти в школу соседнего Н.Качаево, нельзя использовать по причине отсутствия дороги в прямом смысле этого слова. Вот и не учится ребенок по установленному стандарту. Будет ли ей доступно образование в следующем году – большой вопрос?

В целях «сохранения жизни» на селе необходимыми были бы созданные социокультурные комплексы. Это в случаях, если школа все-таки ликвидирована.

Все названные и другие продуманные действия, решенные в комплексе, могут дать сельским жителям уверенность в будущем, спокойствие в том, что им не придется съезжать с «насиженного» места и обустриваться на новом.

В связи с чем *вопрос, каким быть образованию на селе, чтобы на деле стать фактором социально-экономического и духовно-нравственного развития деревни, остается открытым.* Хорошо бы, как в мудрой народной пословице, сначала семь раз отмерить, прежде чем один раз отрезать.

3.5. Мы едем, едем, едем... или о том, насколько безопасен «школьный автобус»?

Не может не волновать и вопрос безопасности детей при транспортировке. Любая поездка – риск, а тут он ежедневный.

Массовое закрытие малокомплектных школ привело к увеличению школьных маршрутов. По состоянию на 7.10.2009 г. в республике их 167. На них задействовано 167 автобусов (77 ПАЗов, 23 КаВЗ, 10 УАЗов, 57 ГАЗелей).

Перевозки осуществляются на основании федеральных нормативных актов. В каждом общеобразовательном учреждении в районе закреплены ответственные за безопасность детей в пути следования.

Однако при подвозе школьников в централизованные учебные заведения проблем больше, чем положительных моментов.

По информации, полученной из министерства образования и МВД по РМ, все школьные автобусы находятся в муниципальной собственности на праве оперативного управления и переданы в пользование общеобразовательным учреждениям, к началу 2009/2010 учебного года прошли диагностическое тестирование, допущены к эксплуатации, соответствуют ГОСТу, имеют логотип «Школьный автобус» и опознавательные знаки «Перевозка детей».

Совсем иные сведения предоставлены Управлением госавтодорнадзора по РМ. Согласно им, *МУ «Информационно-методический центр» МО Рузаевка, осуществляющие перевозки детей на автобусах ПАЗ для школ №№ 6 и 9, не имеют специального разрешения (лицензии) на перевозку пассажиров. Автобусы не соответствуют ГОСТу Р 51160-98 «Автобусы для перевозки детей» (отсутствуют ремни безопасности и т.д.).*

Не обеспечена стоянка и охрана всего школьного транспорта в ночное время. Автобусы паркуются на ночь у домов водителей.

Согласно действующим правилам **перевозить детей можно только в светлое время суток, при безопасных метеорологических условиях.** А как быть, если снегопад, метель, сильный ветер, чего в осенне-зимний период не избежать, и вообще поздний рассвет и ранние сумерки зимой? Пропускать занятия?

Перед рейсом обязателен специальный инструктаж сопровождающих и водителя, а также медицинский осмотр последнего. Теоретически для прохождения предрейсового медицинского осмотра водители автобусов закреплены за конкретным медицинским учреждением или автотранспортным предприятием. А практически до этих учреждений и предприятий еще доехать нужно, *в селе-то их нет.* И какой полномочный представитель учебного заведения поедет к месту жительства водителя с целью его инструктажа, да еще и сопровождающего?

Автобус перед выездом на линию должен пройти проверку технического состояния. Проверка технического состояния автобусов при выпуске на линию проводится техническим персоналом автопредприятий на основании заключенных договоров или должностными лицами общеобразовательных учреждений, но до них опять же доехать надо или должностным лицам опять же приехать к дому водителя. При том, что в школах отсутствуют технические средства контроля. В связи с чем проверка ограничивается лишь записью в путевом листе.

Следующий вопрос – **техническое обслуживание и ремонт автобусов.** С одной стороны, средств на приобретение запасных частей недостаточно. С другой, если деньги и найдутся, то услуги по ремонту не могут быть выполнены в полном объеме из-за отсутствия материально-технической базы самих предприятий, с которыми у образовательных учреждений заключены договора.

Далеко не все дороги готовы к осуществлению школьных перевозок. Они продолжают «убивать» транспорт в кратчайшие сроки и создают опасные условия для проезда по ним.

Многое устраняется по ходу. К примеру, перечень мероприятий, заложенных в подпрограмму «Развитие сети муниципальных общеобразовательных учреждений г.о. Саранск на 2008 - 2010 г.г.» свидетельствует о неполной готовности дорог, гаражей и т.д. для перевозки детей. Так, на 2009 год были запланированы строительство гаража в п. Зыково, ремонт дороги протяженностью 5 км и моста, разметка дороги и установка знаков для учеников Монастырской школы. Вопрос напрашивается сам собой: как же передвигались по этим маршрутам школьные автобусы до приведения дорог в надлежащее состояние?

Как свидетельство изложенному выявленные в текущем году нарушения: в 4-х случаях не проводился медосмотр перед выездом водителя на линию, в 7 – предрейсовый техосмотр, в 9 – техобслуживание, в 6 – отсутствовали акты обследования дорожных условий. Инструктаж по безопасности движения не проводился 10-ти водителям. В 7-ми случаях сами руководители и специалисты по безопасности движения не аттестованы.

Однако названные цифры не отражают реального положения дел, так как они обнаружены в процессе проверки Управлением госавтонадзора лишь 19 (из 481) учебных заведений. **А что будет, если проверят все?**

Возить детей в холодное время года без ущерба для их здоровья практически невозможно, хотя ни в одной инструкции такое положение не прописано, и никто статистику этих заболеваний не ведет.

Кроме объективных причин, существуют и субъективные.

Так, по данным УГИБДД МВД по РМ, **17 или 10,2% маршрутов не отвечают нормативным требованиям,** установленным в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: в Рузаевском муниципальном районе – 5, в Чамзинском – 2, в Большеигнатовском, Ромодановском, Дубенском, Краснослободском, Теньгушевском, Ардатовском, Старошайговском, Кадошкинском, Ельниковском, Торбеевском – по одному (то есть, в большей

половине районов). **Наиболее характерные нарушения – несоответствие ширины проезжей части (менее 6 м), отсутствие дорожных ограничений на опасных участках, дорожных знаков и горизонтальной разметки.**

По результатам выявленных недостатков по содержанию улично-дорожной сети выдано 78 предписаний. За нарушение правил содержания и эксплуатации дорог и улиц составлено 2 административных протокола по ст. 12.34 КоАП РФ. 84 нарушения касаются транспортного законодательства.

В Кадошкинском, Старошайговском и Рузаевском муниципальных районах установлены факты допуска к перевозкам водителей, не имеющих соответствующей квалификации (непрерывного стажа работы не менее 3-х лет).

В 2008 г. выявлен случай управления в состоянии опьянения водителем автобуса Дубенской средней общеобразовательной школы.

Однозначно, не все нарушения выявлены, много латентных. Однако и установленные устранять должностные лица не «спешат», несмотря на неоднократные предписания и привлечение к административной ответственности.

Во всем этом опять же не вина школ, а их беда. И самая главная проблема организации перевозок в том, что она «сброшена» на людей, которые в силу непрофессионализма заниматься этим не могут. Нельзя доверять ответственному от учебного учреждения в отсутствие материально-технических инструментов (да хотя бы и при их наличии) и без соответствующих знаний принимать решения о допуске транспорта к рейсу. **Медицинский и технический осмотры, обслуживание и т.д. относятся к различным ведомствам и организациям.** А у семи няnek, как известно, дитя без глазу.

К счастью, аварий в Мордовии при таких перевозках не происходило. Но они есть в других регионах. И если их отменить нельзя, то надо приложить максимум усилий для обеспечения безопасности учащихся. Этот вопрос должен стоять на первом месте. *Формальный подход к предрейсовым медицинскому и техническому осмотрам, парковке автобусов и их ремонтной базе, готовности дорог, подбору водителей и т.д., должен быть исключен.*

3.6. А как у них? (о практике регионов)

В то же время к вопросу оптимизации сети образовательных учреждений субъекты подошли не одинаково. Тем более, что Федеральная программа развития образования в части оптимизации образования в субъектах ориентирует на учет региональных особенностей и позволяет в определенной мере восполнить пробелы федерального законодательства.

Следуя этому, в Калужской области принята целевая программа «Сохранение и развитие сельской малокомплектной школы».

В Чите просто подсчитали, что закрытие малокомплектных школ сэкономит всего несколько миллионов рублей, а затраты на подвоз детей в другие школы обойдутся в гораздо большую сумму.

В Кемеровской области принят закон, который дает четкие определения, что такое малокомплектная школа, какими правами она пользуется, т.е. своего рода закон о защите малокомплектной школы.

В Республике Саха (Якутия) этой теме посвящен специальный Закон «О государственном сельском образовательном учреждении», устанавливающий нормы наполняемости классов малокомплектных школ и организации в них учебного процесса, особенности подготовки педагогических кадров для сельских школ и их финансирования. Закон, учитывая специфику региона, допускает существование кочевых образовательных учреждений.

3.7. Перспективы улучшения демографической ситуации

В последние годы меры по исправлению демографической ситуации активизировались, стали конкретнее и предметнее, вследствие чего и результативнее.

В республике работает Программа по улучшению демографической ситуации на 2008 - 2012 годы, утвержденная постановлением Правительства РМ от 24.03.2008 г. N 99, которая направлена на решение проблем, ставших сдерживающими факторами демографического развития.

Приоритетным направлением республиканского исполнительного органа является достижение высоких показателей качества жизни населения, включая ряд взаимосвязанных задач, таких как: повышение качества предоставляемых социальных услуг, жилищное строительство, проведение демографической и миграционной политики и т.д. (постановление Правительства РМ от 22.12.2008 г. № 589 «О целевой программе развития Республики Мордовия на 2008 – 2012 гг.»).

Названное уже стимулирует рождаемость, создает предпосылки для снижения смертности, обеспечивает миграционный прирост населения. Такой подход принесет еще более ощутимый эффект, если будут вложены дополнительные бюджетные средства, которые обеспечат поступательное социально-экономическое развитие.

Наблюдается тенденция роста числа прибывших в регион иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе и трудовых мигрантов.

«В Саранске впервые за многие годы отмечается более чем 1,5-тысячный миграционный прирост населения. Сокращается миграционный отток из республики», - отмечено в Послании Главы Республики Мордовия Меркушкина Н.И. Государственному Собранию 25.11.2008 г.

Улучшению демографической ситуации способствуют цели и задачи, обозначенные Республиканской целевой программой содействия занятости населения на 2009 - 2011 годы, утвержденной постановлением Правительства РМ от 15.12.2008 г. N 566, и результаты работы Координационного Совета республики по демографической и миграционной политике под председательством Председателя Государственного Собрания Кечкина В.А. (Указ Главы РМ от 21.03.2008 N58-УГ).

Вместе с тем, слабо функционирует процедура сельскохозяйственного переселения, предполагающая элементы социальной адаптации. Не все сделано по реализации Федеральной программы «Социальное развитие села до 2010 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 3.12.2002 г. № 858. Но и это в поле зрения руководства республики.

4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Образование, как и медицина, - это отрасль деятельности государства и общества, которая обеспечивает воспроизводство и будущее страны.

«Российская школа не имеет права быть ветхой – и в прямом, и в переносном смысле!», - отметил в ежегодном Послании Президент России Медведев Д.А.

К сожалению, экономическая нестабильность последних десятилетий привела к финансированию этой системы по остаточному принципу. Перенесение бремени по материально-техническому обеспечению системы образования с федерального уровня на уровень субъекта и далее на органы местного самоуправления негативно сказалось на функционировании школ. Несвоевременное производство текущего и капитального ремонтов привело к безвозвратному износу помещений образовательных учреждений. Поэтому при наличии современных зданий, много ветхих и аварийных.

Остается в действии масштабная программа модернизации образования. Желания при этом реформаторов и граждан полярно расходятся.

У реформаторов дилемма (добиться на образовании экономии, пусть даже сомнительной, за счет сельской местности или же выполнить главную и более сложную задачу – возродить и стабилизировать жизнь на селе?) решается с ориентацией на сокращение расходов на образование, оправдываемое, якобы, повышением его качества.

Выбора гражданам не предоставляется. По отношению к ним (это дети, их родители, учителя и просто граждане малонаселенного пункта) – равнодушие.

Эксперты считают, что тенденция к укрупнению школ нанесет непоправимый вред не столько системе образования, сколько сельской местности.

Исчезновение малокомплектных alma mater на селе имеет целый ряд необратимо тяжелых негативных последствий. Практика показывает, что закрытие сельских школ в большинстве случаев приводит к ликвидации сел, углублению социальных проблем, тормозит развитие сельскохозяйственного производства. В условиях Мордовии такая политика чревата еще и увяданием национальной культуры. **Как можно, искореняя этническую самобытность, быть центром финно-угорских народов?**

Молодые семьи покинут село и переедут туда, где их дети смогут получить образование рядом с домом. Высвобожденные учителя вынуждены будут переехать к новому месту работы. В отсутствии школы переселенцы в село не поедут. И так далее. А если из-за финансовых проблем переехать кому-то не удастся, то это будут своего рода отщепенцы, выброшенные из общества. Это – не оптимизация, а зачистка территорий...

Сегодня, когда Россия возвращает себе статус мировой державы, успешно решает стратегические задачи на международной арене, создает точки экономического подъема, именно в поселках и деревнях необходимо создавать, а не разрушать, инфраструктуру будущего роста. Именно здесь, в селе,

решается задача сбережения народа, формируется действительно консолидированное большинство граждан страны, утверждаются принципы гражданской и социальной солидарности.

Реструктуризация школы на селе не должна определяться задачей экономии бюджетных средств, поскольку во множестве сельских местностей именно школа выполняет функции основного центра социокультурной жизни.

Деревню мы должны сохранить. Ну не быть без нее России! Там корни наши, там душа наша! Все мы, в большинстве своем, оттуда.

К сожалению, Минобрнауки России и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти не имеют развернутой программы развития образования на селе. Устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения определено «Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 14.07.2007 г. № 446. Но и в ней не уделено должного внимания образованию, без которого невозможно развитие сельского хозяйства на селе.

Вместо того, чтобы в области образования принять рамочный закон, дающий больше возможностей для проявления инициативы на местах, законодатель при принятии решения по оптимизации общеобразовательных учреждений, определил условия их финансирования, взяв, в основном, курс на экономию средств федерального бюджета. Для дотационных регионов такая позиция оказалась чревата негативными последствиями, обозначенными в настоящем Докладе.

Между тем, это в определенной степени противоречит официальной политике государства. Так, по словам Президента России Медведева Д.А., «условия жизни на селе должны быть стабильными и соответствовать всем требованиям нормальной жизни».

28.11.2008 г. Министр регионального развития РФ Басаргин В.Ф., выступая на пленарном заседании Общественной палаты РФ, заявил о своем отрицательном отношении к оптимизации образовательного процесса на селе, сказав, что «с уходом школы из большинства сельских поселений уходит последний очаг жизни в селе».

Министр юстиции РФ Коновалов А.В., будучи Полномочным Представителем Президента России в Приволжском федеральном округе, отмечал, что *развитие сельскохозяйственных предприятий и сельской школы – процессы взаимосвязанные и взаимозависимые*. Если в сельской глубинке не создать рабочих мест, то и в школе обучаться будет некому.

Образовательная политика – важнейшая составляющая социальной политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Поэтому ее реализация требует действенных мер федерального и регионального регулирования, согласованных действий государства и общества. При этом

акцент в области общего образования должен быть на государственную поддержку развития сел и муниципальных образований.

Надеемся, что после объявления 2010 года в России Годом учителя, последуют конкретные решения, конструктивные перемены, которых ждет система школьного образования.

В целях обеспечения условий для реализации равных прав граждан на образование, недопущения углублений негативных тенденций в этой системе, представляется целесообразным предложить:

1. Правительству Республики Мордовия:

1.1. Поручить соответствующим ведомствам комплексное обследование зданий и помещений общеобразовательных учреждений на предмет их технической укрепленности, соответствия санитарно-гигиеническим нормам, наличия действующей пожарно-охранной сигнализации с проведением учебных тренировок. По результатам проанализировать состояние обеспечения надлежащих условий пребывания в школах детей и принять меры по устранению недостатков в полном объеме;

1.2. Разработать дополнительные мероприятия, направленные на укрепление здоровья пребывания детей в общеобразовательных учреждениях;

1.3. Рассмотреть вопросы:

1.3.1. О внесении дополнений в установленном законом порядке в Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» в части определения статуса медицинских работников общеобразовательных учреждений (представляется необходимым включить в Список должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществляющим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 29.10.2002 г. № 781, медицинских работников общеобразовательных учреждений);

1.3.2. О принятии нормативного акта о сохранении малокомплектных сельских школ, особенно с преимущественным обучением в них коренного населения;

1.3.3. О создании единого специализированного транспортного хозяйства с филиалами на местах для перевозки детей школьными автобусами.

2. Правительству Республики Мордовия, органам местного самоуправления:

2.1. При формировании бюджетов рассмотреть вопрос об увеличении размера выделяемых средств на материально-техническое обеспечение общеобразовательных учреждений.

3. Министерству образования Республики Мордовия, администрациям муниципальных образований (совместно с заинтересованными ведомствами):

3.1. Разработать Программу сохранения оставшихся малокомплектных школ с преимущественным обучением в них граждан коренных национальностей;

3.2. Практиковать осуществление комплексных проверок по выявлению нарушений правил обеспечения безопасности при перевозках детей школьными автобусами (прохождение ежедневных технических осмотров, медицинских осмотров водителями, наличие сопровождающего, знания правил по перевозке детей водителями, сопровождающими, ответственными за перевозки от учебного учреждения и т.д.);

3.3. Обобщить практику (отдельно по каждому муниципальному району) технического обслуживания школьных автобусов (наличие необходимого оборудования в хозяйствах, осуществляющих ремонт школьных автобусов, достаточность и своевременность выделения средств на ремонт и т.д.).

4. Министерству здравоохранения и министерству образования Республики Мордовия, администрациям муниципальных образований:

4.1. Обеспечить надлежащее исполнение ст. 51 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании»;

4.2. Провести комплексное обследование состояния общеобразовательных учреждений на предмет наличия медицинских кабинетов и медицинского оборудования в них. Принять меры по их оснащению, совершенствованию медицинского обслуживания детей, повседневному контролю за работой медицинских работников и оказанию им методической помощи.

Уполномоченный по правам человека
в Республике Мордовия
Ю. Ястребцев

23 октября 2009 г.