



И.В. Абанкина¹

ПРОБЛЕМЫ ОСНОВНОЙ ШКОЛЫ И СИСТЕМА РАССЕЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация

В статье представлены результаты исследования вопроса, какая система основного общего образования адекватна сегодня возможностям России. Анализируются изменения, которые существенным образом повлияли на соответствие сетей социального обслуживания структуре и динамике расселения. В статье дается характеристика основных моделей сетей социального обслуживания — ядерной, узловой, сотовой и ступенчатой. Исследуется соответствие социальных сетей тенденциям системы расселения по регионам России, а также проводятся сравнения с зарубежными странами. Обобщаются изменения в институциональных взаимосвязях основной школы и социального окружения.

Результаты исследования показывают, что система расселения в России и сеть школ, предоставляющих основное общее образование, построенная на основе ступенчатой модели пространственной организации, находятся в состоянии институционального дисбаланса. Одним из направлений преодоления институционального дисбаланса может стать переструктуризация основного общего образования, как внутри всего пятилетнего цикла основной школы, так и в структуре учебного года. В процессе разработки решений об организации сетей основного общего образования в фокусе внимания должны оставаться два ключевых аспекта — соответствие региональным условиям и управляемость системы образования.

В современном мире управление в социальных системах национального масштаба, таких как образование, социальное обеспечение, медицинская помощь, преимущественно организовано как управление сетями. Построение сетей вовсе не стихийный процесс, сети проектируются и перепроектируются в зависимости от целей развития, которые ставятся в той или иной социальной сфере (например, обеспечение доступности и качества), и во многом определяются структурой расселения и тенденциями ее изменения. Несмотря на то, что на формирование сетей оказывают влияние социально-куль-

¹ Автор выражает благодарность за помощь в проведении исследования и подготовке статьи Т.В. Абанкиной, Н.В. Белову, А.А. Высоковскому, К.В. Зиньковскому, Н.Я. Осовецкой.



турные традиции, исторические и природно-климатические особенности, институциональная структура власти и управления, пространственная организация таких сетей основана на комбинации нескольких основных моделей — ядерной, узловой, сотовой и ступенчатой. При этом между этими моделями есть существенное различие: ядерную и узловую модели можно отнести к классу дескриптивных моделей, описывающих эволюционное развитие сетей обслуживания вслед за изменениями в пространственной организации поселений и их взаимосвязей, тогда как сотовую и ступенчатую модели следует отнести к классу нормативных моделей.

Ядерная модель отличается устойчивостью и социально-экономической эффективностью, если правильно рассчитаны параметры отношения издержек оказания услуги к издержкам доступа. Центральное учреждение, расположенное в ядре, имеет, как правило, многофункциональную направленность и связано комплиментарными связями с периферийными учреждениями, что обеспечивает им доступ к коллективному ресурсу. Если издержки доступа превышают ценность услуги, то периферийные учреждения при прочих равных социальных условиях экономически неэффективны.

Развитием ядерной модели можно считать *узловую модель*, в которой наряду с главным центром появляются промежуточные центры, между которыми организовано сетевое взаимодействие. При хорошей организации горизонтальных связей узловая модель позволяет оптимизировать социальное обслуживание.

Сотовая модель наиболее пригодна в ситуациях обеспечения регулярных услуг стандартизованного качества (например, обучение в начальной школе) или обеспечения услуг экстренной помощи, доступность которой в заданном радиусе должна быть по определенным параметрам (время, стоимость) гарантирована и не должна зависеть от регулярности вызовов потребителей.

Зависимость параметров обслуживания от частоты спроса реализуется в *ступенчатой модели*. В ее основе лежит принцип равномерного размещения учреждений низового типологического уровня. По мере «движения» по ступеням нарастает специализация и уникальность учреждений, и соответственно увеличивается радиус обслуживания. Ступенчатая модель сложилась и активно развивалась в советском градостроительстве в рамках доктрины микрорайонной организации застройки. Основные ее параметры определялись СНиПами (строительными нормами и правилами).

Устойчивость функционирования сетей зависит от параметров, определяющих социально-экономическую целесообразность оказания услуг определенным учреждением социальной сферы. Эти параметры таковы:

- ценность услуги для потребителя, которая заключается в приобретаемой им выгоде;
- цена, которая была заплачена государством и потребителем учреждению за оказание услуги;



■ издержки потребления социальной услуги, которые возникают у потребителя как в прямом виде (оплата доступа), так и в виде потраченного на получение услуги времени;

■ издержки учреждения, затраченные на производство услуги. Эффективность для потребителя и для учреждения определяются разными соотношениями.

Для потребителя:

$$\frac{C_{усл}}{C_{потр} + I_{потр}} \quad \text{где } C_{усл} \text{ — ценность услуги для потребителя,}$$
$$C_{потр} \text{ — цена, заплаченная потребителем,}$$
$$I_{потр} \text{ — издержки потребления.}$$

Для учреждения:

$$\frac{C_{гос} + C_{потр}}{I_{учр}} \quad \text{где } C_{гос} \text{ — цена, заплаченная государством,}$$
$$C_{потр} \text{ — цена, заплаченная потребителем,}$$
$$I_{учр} \text{ — издержки учреждения на производство услуги.}$$

Если оба эти соотношения больше единицы, то сеть функционирует устойчиво, поскольку и для потребителя услуги, и для производителя услуги, т.е. учреждения, получаемая выгода превышает издержки. При приближении этих соотношений к единице достигается некоторый уровень равновесия, а при снижении одного или обоих соотношений до значения меньше единицы либо происходит резкое падение спроса, либо работа учреждения становится неэффективной, либо случается и то, и другое одновременно. В этом случае издержки потребления становятся выше ценности услуги, которую получает потребитель, а для учреждения издержки оказания услуги — выше той цены, которую оно за нее получает.

В сегодняшней российской ситуации произошли изменения, которые самым существенным образом повлияли на соответствие сетей социального обслуживания структуре и динамике расселения. Речь идет о том, что изменяющаяся система расселения становится несомасштабна сетям социального обслуживания, спроектированным и построенным в соответствии со ступенчатой моделью пространственной организации. Возникает *институциональный дисбаланс*, при котором управление развитием фактически невозможно и требуется серьезное перепроектирование сетей. В частности, такая ситуация институционального дисбаланса характерна для основного общего образования. В данной статье представлены результаты исследования вопроса: какая система основного общего образования адекватна сегодня возможностям России?

Попытаемся сначала ответить на вопрос, почему именно основное общее образование вычленено как наиболее проблемная на сегодня ступень системы образования в России. Свидетельством достаточно высокой степени развитости российского дошкольного и начального школьного образования являются не только показатели охвата детей соответствующего возраста детскими садами и начальными школами, но и результаты, которые показыва-



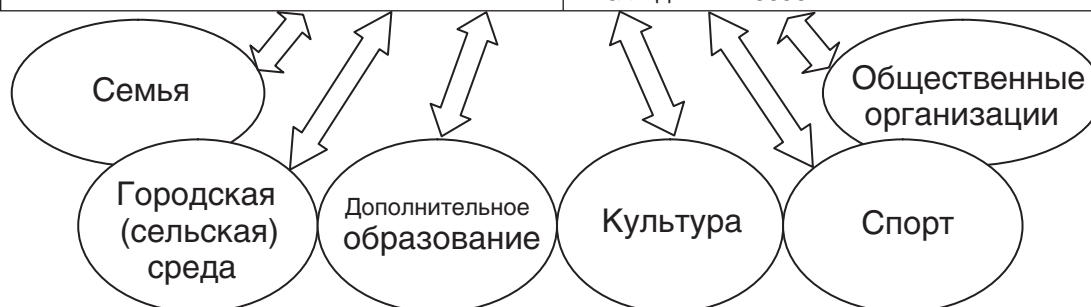
ют наши младшие школьники в международных исследованиях достижений учащихся этого возраста. В частности, по итогам исследования 9-летних школьников в рамках международной программы TIMSS Россия входит в первую десятку стран мира¹. А по результатам исследования 15-летних школьников — т.е. по завершении основного общего образования — в рамках международной программы PISA Россия оказывается в последней пятерке стран². PISA проводится раз в три года, и такую низкую позицию в рейтинге Россия занимала и в 2000 году, и в 2003 году, так что результаты приходится признать неслучайными.

Фактически все европейские страны, США, Канада, Австралия, страны Юго-Восточной Азии существенно выше нас в рейтинге PISA, наши школьники демонстрируют в них результаты значительно ниже средних. Что же происходит в основной школе, почему наши школьники оказываются неконкурентоспособными после ее окончания? Однозначного ответа нет — причин много. Однако очевидно, что существующая система общего образования функционально и организационно неадекватна современным требованиям. При этом также очевидно, что этот уровень образования как был, так и должен остаться обязательным, бесплатным и общедоступным, т.е. должен обеспечивать равные возможности независимо от статуса и доходов семьи, а также от места проживания.

Характеристика основного общего образования представлена на рис 1. Продолжительность обучения на этой ступени — 5 лет,

Рис. 1 Характеристика основного общего образования

Продолжительность обучения	5–9 классы
Возраст учащихся	11–15 лет, переходный возраст
Изучаются	15–20 предметов
Требуются	15–25 учителей предметников, учебные кабинеты со специальным учебным и лабораторным оборудованием и наглядными пособиями



¹ Г.С. Ковалева, Э.А. Красновский, Л.П. Краскудская, К.А. Краснянская. «Результаты международного сравнительного исследования PISA в России» // «Вопросы образования», №1, 2004.

² А.Г. Каспржак, К.Г. Митрофанов, К.М. Поливанова, О.В. Соколова, Г.А. Цукерман. «Российское школьное образование: взгляд со стороны» // «Вопросы образования», №1, 2004.



численность учащихся государственных и муниципальных дневных общеобразовательных школ по этой группе классов — немногим более половины, и эта доля относительно стабильна на протяжении последних десятилетий. Основная школа характеризуется изучением большого числа дисциплин, требующих профессиональных учителей-предметников, специального учебного и лабораторного оборудования. Возраст учащихся подростковый, с 11 до 15 лет. Нередко основные школы функционируют отдельно, при этом если в городах и поселках городского типа доля таких школ сократилась за последние 15 лет почти вдвое — с 11% до 6%, то в сельской местности она не имеет тенденции к сокращению и составляет не менее 25%, т.е. таких школ более 10,5 тысяч.

Цели, задачи и организация образования в основной школе серьезно отличаются от начальной школы. Ведущими педагогами и психологами выдвинуты масштабные задачи реформирования основной школы. «Школа должна выйти из традиционной задачи массового однотипного формирования исключительно «знаниевого» запаса и реализации абстрактных воспитательных задач — к созданию условий формирования универсальных способностей личности, основанных на новых социальных потребностях и ценностях. К числу их можно отнести: ответственность и самостоятельность, систему ключевых компетентностей, право выбора в условиях открытого общества, умение сделать персональный выбор и др. Достижение подобных целей прямо связано с повышением индивидуализации образовательного процесса»¹.

Отечественные психологи (Л.С. Выготский, Д.Б. Эльконин, Б.Д. Эльконин, Т.В. Драгунова, Л.Б. Слугина, К.Н. Поливанова, Г.А. Цукерман) подчеркивают, что развитие в предподростковый и подростковый период — это не просто смена социальной ситуации, а смена действующего и психологического пространства, в котором совершается акт развития. Этот период многими рассматривается в рамках психологии возрастных кризисов². Сопряжение процессов образования и взросления в основной школе крайне драматично. Как отмечается в цитируемых выше методических рекомендациях: «Для основной школы *самостоятельность* как ответственное, инициативное поведение, независимое от посторонних влияний, совершаемое без посторонней помощи, собственными силами — основной вектор взросления. Основная школа отвечает за одну, но чрезвычайно существенную грань воспитания детской самостоятельности — *учебную самостоятельность*, которая является ключевой педагогической задачей подросткового этапа образования и рассматривается как умение расширять свои знания, умения и способности по собственной инициативе.

¹ Организация образовательного процесса на переходном этапе обучения от младшего школьного возраста к подростковому (методические рекомендации) // <http://ouro.ru/files/0-1034-1.doc>

² К.Н. Поливанова. Психология возрастных кризисов. М.: Издательский центр «ACADEMIA», 2000. С. 184.



Вторая важная задача основной школы связана с *самоопределением и самореализацией* подростков. При решении этой задачи основная школа должна особое внимание уделить обеспечению возможности формирования умения делать осознанный и ответственный выбор, становлению на этой основе адекватной самооценки». Создание условий для такого выбора — сверхсложная задача, требующая в том числе и адекватного социально-культурного пространства. Однако в последнее время наблюдаются важные изменения в институциональных взаимосвязях основной школы с социальным окружением.

По наблюдениям социологов,¹ семьи, особенно в городах, уделяют довольно большое внимание дошкольному воспитанию, стараются устроить ребенка в хорошую школу и патронируют ребенка в начальной школе. Этот патронаж сохраняется в первый год основной школы, но после этого внимание родителей к учебе ребенка в школе резко ослабевает. На этот период приходится второй пик семейных разводов, что тяжело сказывается на подростках. В период обучения в основной школе софинансирование образования со стороны семей минимально², резко снижается и вклад семей в дополнительное образование. Родители как бы берут паузу перед старшей школой и поступлением в вуз.

Становление рыночных отношений во многих ситуациях благоприятно сказалось на городской среде — даже в провинциальных городах налаживается современная городская уличная жизнь. Однако именно для подростков городская среда стала опасной. Апофеоз советской доктрины градостроительства — микрорайонная застройка — практически свела на нет общественно контролируемые дворовые пространства, подростки перестали гулять во дворах. Публичная инфраструктура досуга не ориентирована на подростковую социальную группу. Сильной коммерциализации подверглись и дополнительное образование, и культура, и спорт. К 11–12 годам становится совершенно ясно, имеет ли спортивные перспективы тот или иной подросток, и если для большого спорта он не интересен, то занятия спортом в подавляющем большинстве случаев возможны для него только на платной основе.

Особую проблему составляет общественная жизнь в подростковом возрасте. У нас практически перестали существовать подростковые общественные организации — если они и действуют, то очень локально, — нет общероссийских подростковых газет и журналов, теле- и радиопередач, в которых принимают участие 13–15 летние ребята. Пионерская организация с ее почти поголовным членством, ежедневной всесоюзной газетой, множеством журналов и мероприятий была чрезвычайно заидеологизированной

¹ «Образование детей и взрослых: семейные проекты траекторий» — Информационный бюллетень «Мониторинг экономики образования», № 7 (15) 2005.

² «Затраты домохозяйств на образование детей 2002–2003 учебный год». — Информационный бюллетень «Мониторинг экономики образования», № 5 (13) 2005 г.



и основанной на принуждении — но на смену ей пока ничего со-массштабного не создано.

Таким образом, основная школа осталась практически без институциональной поддержки со стороны сообщества, оказалась предоставленной самой себе в решении возложенных на нее сверхтрудных задач. При этом следует подчеркнуть, что до сих пор основная школа — самая массовая ступень российского образования. Она требует не только грамотно организованных сетей учреждений, но и условий для работы и развития как самих ребят, так и педагогического коллектива, а также адекватного по степени сложности социального окружения. И именно эти возможности сейчас оказались под угрозой в силу негативных тенденций, происходящих в системе расселения.

Остановимся подробнее на характеристике динамики расселения, полученной по результатам анализа материалов переписи 2002 года.¹

Во-первых, в России практически завершился процесс экстенсивной урбанизации, который, как правило, характеризуется быстрым повышением доли городского населения. За последние 15 лет в России стабилизировалась доля городского населения (см. табл. 1)

Табл. 1 **Изменение численности населения России**

Годы	Городское и сельское население, тыс. человек	в том числе		В общей численности населения, процентов	
		городское население	сельское население	городское население	сельское население
1897		67473	9894	57579	15
1926	по переписи на 17 декабря в границах до 17 сентября 1939 г.	92735	16455	76280	18
1937	оценка по предварительным итогам переписи на 6 января в границах 1937 г. без Крымской АССР	104932	34923	70009	33
1939	оценка с учетом территорий, вошедших в состав СССР после 17 сентября 1939 г.	108377	36296	72081	33
1959	по переписи на 15 января	117240	61143	56097	52
1970	по переписи на 15 января	129941	80631	49310	62
1979	по переписи на 17 января	137410	94942	42468	69
1989	по переписи на 12 января	147022	107959	39063	73
2002	по переписи на 9 октября	145167	106429	38738	73

Примечание: 1897–1939 — наличное население, 1959–2002 — постоянное население

¹ Проведенный анализ опирался на данные государственной статистики переписи населения 2002 года, размещенные на сайте Росстата, а также в «Российском статистическом ежегоднике» за 2004 год.

**Табл. 2** Удельный вес городского населения в общей численности населения, %

Страны	1995	2000	2003
Великобритания	88,7	88,9	89,1
Германия	86,5	87,5	88,1
Италия	66,9	67,2	67,4
Финляндия	61,4	61,1	60,9
Франция	74,9	75,7	76,3
Япония	64,6	65,2	65,4
Канада	77,7	79,1	80,1
США	77,3	79,1	80,1
Австралия	87,8	90,7	92,0

Такая ситуация перехода от экстенсивной урбанизации к интенсивной, т.е. к распространению стандартов городского образа жизни и на сельское население, характерна и для других стран мира (см. табл. 2).

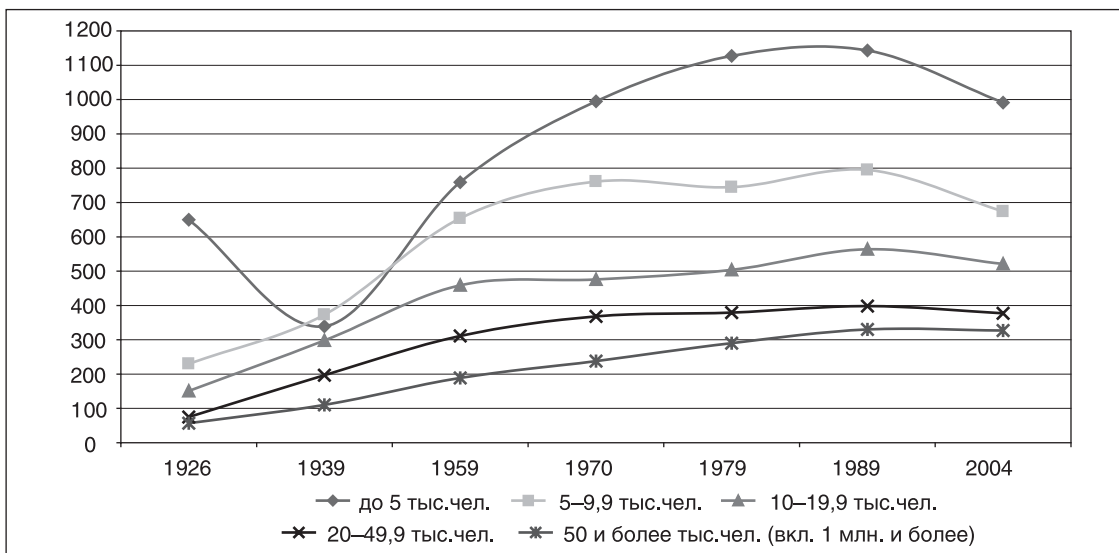
До 1989 года урбанизация в России характеризовалась созданием новых городов и поселков городского типа практически по всем группам (см. табл. 3). Однако, начиная с 90-х годов, мы наблюдаем противоположную тенденцию — в России сокращается количество малых и средних городов. Потери за 15 лет с 1989 по 2004 год составили 340 городов и поселков городского типа с числом жителей до 50 тыс. — это 12% от их общего числа. За последние три года темп сокращения в группе городов до 5 тыс. жителей составлял десять городов в год. Фактически можно говорить о тенденциях разрушения сети малых городов, которые выполняют функции локальных центров расселения, в том числе сельского (см. рис. 2).

Табл. 3 Распределение городов и поселков городского типа по числу жителей

	Число городов и поселков городского типа									Отношение 2004 в % к 1989 г.
	1926	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2003	2004	
Города и поселки городского типа – всего	1163	1317	2372	2838	3045	3230	2940	2932	2890	
из них с числом жителей, тыс. человек:										
до 5	650	339	759	995	1127	1143	1020	1009	991	87%
5–9,9	230	373	654	761	745	795	683	686	674	85%
10–19,9	151	298	459	476	504	564	524	526	521	92%
20–49,9	75	197	311	368	379	398	383	383	377	95%
50–99,9	37	58	97	114	138	165	163	162	162	98%
100 и более (вкл. 1 млн. и более)	20	52	92	124	152	165	167	166	165	100%



Рис. 2 Число городов и поселков городского типа по числу жителей



В сельском расселении на фоне общей депопуляции катастрофических масштабов достигла мелкоселенность (см. табл. 4). По материалам переписи 2002 года доля сельских населенных пунктов с числом жителей до 10 человек превышает в среднем по России 30% (см. табл. 5), а в Северо-Западном федеральном округе указанные населенные пункты составляют 41% (см. табл. 6). Количество мельчайших сел уже превысило сегодня их количество в 1959 году. Следует отметить, что в 1959 году доля мельчайших сел составляла всего 14% от общего числа сел. Тем не менее, в хрущевские времена велась жесткая административная политика по ликвидации неперспективных сел. Такое варварское командование расселением не принесло успеха — хотя через 20 лет общее количество сел с числом жителей до 10 человек и сократилось почти вдвое (58% по отношению к уровню 1959 года), однако их доля практически осталась прежней — 13,5%. К 2002 году доля таких сел возросла до 30%, т.е. увеличилась вдвое, а их абсолютное число составляло 197% по отношению в 1979 году, т.е. тоже увеличилось практически вдвое. Такое увеличение доли мельчайших сел связано с процессами общего уменьшения количества сельского населения: в группу мельчайших сел «переместились» села, которые раньше имели численность от 10 до 200 жителей. Общая доля сел с числом жителей до 200 человек составляла в 2002 году — 75%, т.е. подавляющее большинство.

Доля сел с населением до 500 человек составляет в среднем по России по материалам переписи 2002 года 88%, в Северо-Западном федеральном округе она достигает 96%, в Центральном федеральном округе — 93%, а в Приволжском — 85%. Несмотря на то, что в структуре выросла доля крупных сел, особенно крупнейших, их общее количество остается крайне малым для рациональ-



Табл. 4 Распределение сельских населенных пунктов по числу жителей

	Число сельских населенных пунктов				
	1959	1970	1979	1989	2002
Сельские населенные пункты — всего	294059	216845	177047	152922	155289
из них с числом жителей, человек:					
10 и менее	41493	25895	23855 58% к 1959 г.	30170	47089 114% к 1959 г. 197% к 1979 г.
11–200	186437	132515	105112	80663	68807 37% к 1959 г.
201–500	42064	34707	27012	22177	20475 49% к 1959 г.
501–1000	15353	14730	12511	11524	10836 75% к 1959 г.
1001–2000	6057	6333	5984	5718	5182 86% к 1959 г.
2001–5000	2283	2231	2071	2069	2093 92% к 1959 г.
5001 и более	372	434	502	601	807 217% к 1959 г.

Табл. 5 Группировка сельских населенных пунктов по численности населения, в %

	Число сельских населенных пунктов				
	1959	1970	1979	1989	2002
Сельские населенные пункты — всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
из них с числом жителей, человек:					
10 и менее	14,1	11,9	13,5	19,7	30,3
11–200	63,4	61,1	59,4	52,7	44,3
Всего до 200	78	73	73	72	75
201–500	14,3	16,0	15,3	14,5	13,2
Всего до 500	92	89	88	87	88
501–1000	5,2	6,8	7,1	7,5	7,0
1001–2000	2,1	2,9	3,4	3,7	3,3
2001–5000	0,8	1,0	1,2	1,4	1,3
5001 и более	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5

ной организации сетей социального обслуживания. Поляризация населения, резкий рост числа мельчайших сел и самых крупных сел, привел к «проседанию» средней по численности группы сельских населенных пунктов (см. рис. 3).

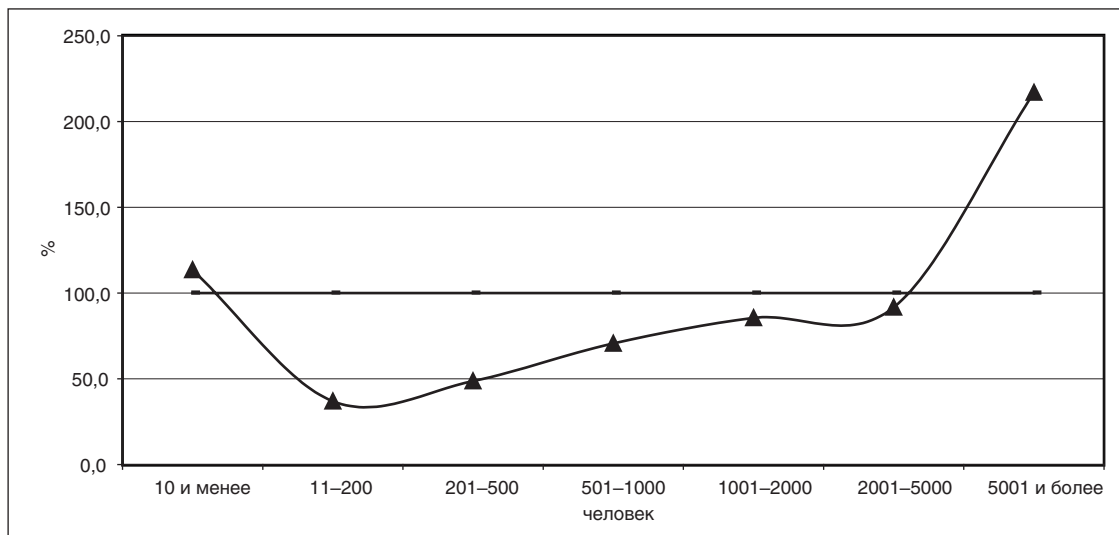


Табл. 6 Группировка сельских населенных пунктов по численности населения по федеральным округам, в %

	в том числе сельские населенные пункты с числом жителей							
	10 и менее	11–200	201–500	всего до 500	501–1000	1001–2000	2001–5000	> 5000
Центральный федеральный округ	31,1	52,9	9,3	93,3	4,0	1,7	0,7	0,1
Северо-западный федеральный округ	41,2	49,2	5,4	95,8	2,3	1,2	0,6	0,1
Южный федеральный округ	2,7	33,1	23,1	58,9	15,9	13,2	7,8	4,1
Приволжский федеральный округ	15,3	49,7	20,3	85,3	10,1	3,3	1,0	0,4
Уральский федеральный округ	7,2	44,3	26,1	77,6	13,7	5,9	2,0	0,8
Сибирский федеральный округ	5,4	39,7	26,0	71,1	16,5	9,0	2,4	1,0
Дальневосточный федеральный округ	6,9	31,4	25,7	64,0	21,5	9,4	3,6	1,4

В эту таблицу не включены сельские населенные пункты, в которых никто не проживал.

Рис. 3 Распределение сельских населенных пунктов по числу жителей



В этой ситуации острее звучит вопрос, какой уровень сельского расселения способен выдержать основную школу, учитывая те ее характеристики, о которых говорилось выше.

Населенные пункты с числом жителей менее 500 человек несопоставимы современной российской основной школе: в них недостаточно детей соответствующих возрастов для наполнения школ,



трудно сформировать коллектив педагогов-предметников, оснастить школу учебным и лабораторным оборудованием, содержать здание школы. Для решения стоящей перед основной школой задачи развития ребят в предпододростковом и подростковом возрасте в таких мелких селах критически недостаточно разнообразия социальной среды. Фактически такой нагрузки, как основная школа, сельская система расселения и местные бюджеты не выдерживают в большинстве российских регионов. Если к этому добавить структурные потери малых городов и поселков городского типа, то приходится сделать вывод — надо менять систему основного общего образования, чтобы сделать ее адекватной системе расселения России.

В соответствии с новыми законами о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (ФЗ № 95 и ФЗ № 131) задачи по организации предоставления общего образования возложены на муниципалитеты первого уровня — городские округа и муниципальные районы. Поселенческий уровень местного самоуправления не отвечает за организацию образования. Такое распределение полномочий и ответственности существенно отличается от распределения полномочий в области культуры и спорта, низовой уровень учреждений которых закреплен за муниципалитетами второго уровня, т.е. поселениями. Это вносит сложности в организацию совместного социально-культурного пространства и требует использования современных технологий социального партнерства, основанного на агентских соглашениях. Однако самое существенное отличие — разделение функций организации предоставления образования и его финансирования. Финансирование учебного процесса закреплено за субъектами Российской Федерации, а содержание сетей учреждений образования — за муниципалитетами первого уровня. Для отраслей культуры и спорта такого разделения нет. Это становится одним из аспектов управленческого дисбаланса в организации предоставления образования и других услуг социально-культурной сферы.

Второй аспект управленческого дисбаланса возникает в результате несоответствия количества сельских муниципальных районов и входящих в их состав сельских населенных пунктов. В России всего 1865 сельских районов. Две трети (63%) таких районов включают более 40 сельских населенных пунктов (см. табл.7 и табл. 8).

В среднем по России доля муниципальных районов с числом сельских населенных пунктов от 40 до 100 составляет 40% от их общего числа, с числом сельских населенных пунктов от 100 до 200 — 15%, от 200 и более — 8,5%. На 1865 сельских муниципальных районов в России приходится более 155 тыс. сельских населенных пунктов, т.е. в среднем более 80 сел на каждый район, и главное, что количество мельчайших сел продолжает увеличиваться, тогда как всех остальных — сокращаться. С управленческой точки зрения сложившуюся ситуацию следует признать критической: практически невозможно организовать предоставление



Табл. 7 Группировка районов (кроме городских) по числу сельских населенных пунктов по субъектам Российской Федерации

	Всего	в том числе с числом сельских населенных пунктов							
		1–20	21–40	41–60	61–100	101–150	151–200	201–300	более 300
Российская Федерация	1865	246	445	352	372	194	100	94	62
Центральный федеральный округ	423	3	17	45	104	108	64	53	29
Северо-Западный федеральный округ	155	9	12	14	16	26	18	29	31
Южный федеральный округ	256	59	108	56	30	3	–	–	–
Приволжский федеральный округ	448	10	65	124	168	49	18	12	2
Уральский федеральный округ	116	14	36	38	24	4	–	–	–
Сибирский федеральный округ	324	66	154	71	29	4	–	–	–
Дальневосточный федеральный округ	143	85	53	4	1	–	–	–	–

Табл. 8 Группировка районов (кроме городских) по числу сельских населенных пунктов по субъектам Российской Федерации, в %

	Всего	в том числе с числом сельских населенных пунктов							
		1-20	21-40	Всего до 40	41-60	61-100	101-150	151-200	более 200
Российская Федерация	100	13	24	37	19	20	10	5	8
Центральный федеральный округ	100	0,7	4	5	11	25	26	15	19
Северо-Западный федеральный округ	100	6	8	14	9	10	17	12	39

основного общего образования в сельском муниципальном районе с сотнями мельчайших сел при плохой транспортной доступности в суровых природно-климатических условиях.

Представляет интерес сравнение российской ситуации со структурой расселения и основными характеристиками организации школьного образования второго уровня в штате Техас. Штат Техас — один из наименее урбанизированных штатов, система управления образованием, аналогичным нашему основному общему образованию (то, что называется secondary school), осуществляется там в рамках школьных округов. Количество округов сомасштабно количеству школ: на каждый округ приходится в среднем 5–7 школ, что позволяет оперативно решать вопросы и осуществлять контроль. Границы школьных округов не совпадают с административными границами — критерии вычленения школьных округов подчинены задачам обеспечения школьного образования. Данные о структуре населенных мест, численности и структуре населения, а также краткая характеристика образования в штате Техас приведены в таблице 9 и таблице 10 на основе информации статистического справочника о населении Техаса. Некоторые расхождения



в общей численности населения связаны с особенностями регистрации жителей. Для целей нашего исследования эти незначительные расхождения нивелированы.

Табл. 9 Структура населенных мест штата Техас

Размер населенных мест, из них с числом жителей, чел.	Число населенных мест	Доля, в % от их общего числа
Менее 500	411	27,1
500–1000	247	16,1
1000–5000	526	34,8
5000–10000	143	9,4
10000–100000	168	11,1
100000–500000	16	1,1
500000–1000000	3	0,2
Более 1000000	3	0,2
Всего	1517	

Количество школьников, учащихся в secondary schools	4311502
Количество школ	7813
Количество школьных округов	1227
Средний размер школы	552 школьника
Количество школьников на 1000 жителей	263

Таблица 10 Структура населения штата Техас

Населенные места, из них с числом жителей, чел.	Численность населения, чел.	Доля населения, в % от общей численности штата Техас
Свыше 100000	9 077 113	55,3
10000 - 100000	4 844 291	29,5
1000 - 10000	2 205 443	13,5
500 - 1000	180 345	1,1
Менее 500	111466	0,6
Всего	16 418 658	100

Как видно из приведенных данных, только 27% населенных пунктов имеют численность менее 500 жителей, и в них проживает 0,6% населения. Это существенно отличается от нашей ситуации, как в целом по России, так и по отдельным федеральным округам. Напомним, что в целом по России эта доля составляет 88%, а, например, в Северо-Западном федеральном округе — 97%.

Если средний размер школы — более 550 учащихся, не возникает острой проблемы наполняемости классов и задачи оптимизации соотношения учитель/учащийся фактически при любом сколько угодно дробном разделении учебного процесса по предметам.



Табл. 11

№ п/п	Страна	Ранг по плотности населения*	Плотность населения (чел./кв. км)	Население, млн. чел.	Доля городского населения (%), 1999	Валовой национальный продукт на чел. (GNP per capita), \$, 2003	Ранг по ВВП на чел. (GNP per capita) – 2003
1	Испания	105	78,5	39,8	78	15 138	35
2	Мексика	138	50,8	99,6	74	6 059	72
3	США	163	29,5	284,5	77	36 562	5
4	Бразилия	177	20,1	172,0	81	2 825	99
5	Швеция	178	19,8	8,9	83	26 517	12
6	Финляндия	184	15,3	5,2	61	24 096	14
7	Новая Зеландия	185	14,4	3,90	87	13 782	40
8	Норвегия	187	13,9	4,5	75	42 222	1
9	Аргентина	188	13,6	38,0	89	3 837	91
10	Саудовская Аравия	198	9,8	21,1	86	9 005	58
11	Россия	202	8,4	144,4	73	2 327	106
12	Казахстан	207	5,5	14,8	56	1 627	128

* место страны в списке стран, упорядоченных по убыванию плотности населения. Первые три страны по плотности населения: 1 — Макао (18666,7), 2 — Монако (16000,0), 3 — Сингапур (6481,5), последние три страны по плотности населения: 221 — Аляска (0,4), Фолклендские острова (0,2), Гренландия (0,0).

Следует отметить и чрезвычайно высокую долю школьников в структуре населения. Следовательно, российская ситуация с организацией основного школьного образования существенно отличается от ситуации в штате Техас.

Сравнение с другими странами приводит нас к неутешительному выводу о нашей уникальности по параметрам расселения и ресурсам, которыми мы располагаем (см. табл. 11). По данным международной статистики,¹ Россия занимает седьмое место в мире по численности населения, а по плотности — 202 место среди 223 стран. В центральной и южной Европе страна с наименьшей плотностью населения — Испания. Все остальные страны имеют гораздо более высокую плотность населения. Однако плотность населения в Испании примерно в 10 раз превышает плотность населения в России, численность ее населения составляет треть от населения России, а валовой национальный продукт на душу населения в 6,5 раз выше, чем в России. Другие страны центральной Европы имеют не только более высокие по сравнению с Испанией показатели плотности населения, но и в 10–15 раз более высокие показатели валового национального продукта в расчете на душу населения по сравнению с Россией.

¹ См. Countries of the World — (c) Students of the World / Etudiants du Monde — www.StudentsoftheWorld.info



Страны северной Европы практически несопоставимы с Россией по численности населения и по количеству валового национального продукта на душу населения (этот показатель превышает российский в 10-12 раз, а в Норвегии — в 18 раз), да и плотность населения в этих странах примерно в два раза выше, чем в среднем по России. Естественно, что ресурсы, которыми располагают эти страны для решения проблем предоставления школьного образования, превышают российские возможности на порядок.

Следовательно, европейский опыт организации школьного образования практически невозможно использовать в российских условиях. Плотность автомобильных дорог, социальная структура, культурные традиции и климатические условия еще более усиливают различия.

Среди стран, имеющих более низкую, чем в России, плотность населения, интерес для сравнения могут представлять только три страны, имеющие очень высокие результаты 15-летних школьников по исследованиям PISA — это Канада, Исландия и Австралия. Однако эти страны располагают высоким уровнем валового национального продукта и имеют достаточно высокую степень урбанизированности при гораздо меньшей общей численности населения, чем в России. Поэтому отдельные решения, которые использовали эти страны в процессе реформирования национальных систем общего образования, безусловно, представляют интерес для России, но в целом аналогия с Россией проведена быть не может.

Из всех стран характеристики, наиболее похожие на российские, имеет Бразилия — и по общей численности населения, и по уровню валового национального продукта на душу населения, хотя уровень урбанизированности в Бразилии выше, чем в России. Существенное отличие заключается, однако, в том, что Бразилия относится к странам с растущим, а не с сокращающимся населением, да и его плотность в 2,5 раза превышает плотность населения в России. К тому же по результатам программы PISA Бразилия находится в той же группе стран, что и Россия, поэтому использование ее опыта реформирования сетей школьного образования вряд ли целесообразно.

* * *

К каким выводам приводят проведенные исследования и международные сопоставления?

1. Система расселения в России и сеть школ, предоставляющих основное общее образование (отдельно или в рамках полной школы), находятся в состоянии *институционального дисбаланса*. Для его преодоления система школьного образования должна решить задачу адаптации к структуре расселения с учетом ее негативных тенденций. «Командование» системой расселения, т.е. использование административных рычагов управления и регулирования — бесперспективно. Нынешняя структура расселения не выдерживает сети учреждений основного общего образования,



построенной в соответствии со ступенчатой моделью пространственной организации. Поэтому требуется перепроектирование сетей, при котором должны быть соблюдены важнейшие гарантии прав граждан на образование — основное общее образование должно оставаться обязательным, общедоступным и бесплатным. При этом не может быть отдельно сельского и отдельно городского основного общего школьного образования — технологии обучения могут быть различными, но результаты, которые демонстрируют школьники по окончании обучения, должны соответствовать единым требованиям, дискриминация по месту проживания недопустима. Ресурсы для такого масштабного проекта весьма ограничены, поэтому основное внимание должно быть нацелено на перепроектирование взаимосвязей при минимизации введения новых элементов сети.

2. В процессе разработки решений об организации сетей основного общего образования в фокусе внимания должны оставаться два ключевых аспекта — соответствие региональным условиям и управляемость системы образования.

3. Одним из направлений преодоления институционального дисбаланса может стать реструктуризация основного общего образования, причем как внутри всего пятилетнего цикла основной школы, так и внутри учебного года. Например, уже сегодня предлагаются варианты разделения основного общего образования на две части с учетом возможностей школьников разного возраста к ежедневным или еженедельным маятниковым миграциям. В частности, педагоги апробируют вариант присоединения пятого и шестого классов к начальной школе, с переходом к основной школе в седьмом классе на три года — с 13 до 15 лет. Такой вариант разделения по уровням образования принят в Финляндии, которая занимает лидирующее положение по результатам PISA¹. Реструктуризация внутри учебного года позволяет использовать преимущества и возможности города и села для организации масштабных обменов как учебными программами, так и школьниками в летние месяцы. Для решения таких задач требуются новые стандарты и технологии обучения, а для них в свою очередь нужна подготовка кадров и учебных материалов. Разработка таких предложений — дело педагогов. Дело экономистов — найти рациональные решения, обеспечивающие реализацию этих предложений.

Продумывание системы основного общего образования в современном социально-экономическом контексте — проект национального масштаба. Опыт технологий разработки и управления крупными социальными проектами уже накоплен в мире. Однако сложность и противоречивость российской ситуации заставляет предположить, что для России должен быть разработан совершенно новый проект.

¹ Антон Зверев «Финское чудо». Новая газета, 2005 г.



1. Г.С. Ковалева, Э.А. Красновский, Л.П. Краскудская, К.А. Краснянская. Литература: Результаты международного сравнительного исследования PISA в России // Вопросы образования, 2004. № 1, С. 138-180.
2. А.Г. Каспржак, К.Г. Митрофанов, К.М. Поливанова, О.В. Соколова, Г.А. Цукерман. Российское школьное образование: взгляд со стороны» // Вопросы образования, 2004. №1, С. 190-231.
3. Д.Б. Эльконин. Детская психология. М.: Издательский центр «ACADEMIA», 2004.
4. Ф. Райс. Психология подросткового и юношеского возраста — СПб.: Издательство «Питер», 2000.
5. Б. Д. Эльконин. Введение в психологию развития. М., 1994
6. Б.Д. Эльконин. Психология развития — М.: Издательский центр «ACADEMIA», 2001.
7. К.Н. Поливанова. Психология возрастных кризисов. — М.: Издательский центр «ACADEMIA», 2000.
8. А.А. Пинский. Новая школа: Основы комплексного проекта обновления школьной экономики, управления школой и содержания общего образования. М.: ГУ-ВШЭ, 2002.
9. И.В. Абанкина, Д.А. Абанкин, Н.В. Белов, К.В. Зиньковский, П. Кастро, Н.Я. Осовецкая, И.А. Рожков, Б.В. Сазонов. Управление модернизацией в образовании: подходы и механизмы. М.: ГУ-ВШЭ, 2003 г.
10. Аспекты модернизации российской школы: научно-методические рекомендации к широкомасштабному эксперименту по обновлению содержания и структуры общего среднего образования. — М.: ГУ-ВШЭ, 2001..
11. Сельские школы: мониторинг эксперимента; нормативно-правовое обеспечение. // Под ред. Абанкиной Т.В. — М.: Лика, 2002.
12. Затраты домохозяйств на образование детей 2002-2003 учебный год // Информационный бюллетень «Мониторинг экономики образования», 2005. № 5 (13)
13. Образование детей и взрослых: семейные проекты траекторий // Информационный бюллетень «Мониторинг экономики образования», 2005. № 7 (15)
14. www.gsk.ru: Материалы переписи населения 2002 г.
15. Российский статистический ежегодник// Москва, Росстат, 2004.
16. www.StudentsoftheWorld.info: Countries of the World — (c) Students of the World / Etudiants du Monde