

Статья поступила в редакцию 12.02.07

И.В. Абанкина

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СЕТЕЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация

В статье рассматривается пространственная организация сетей образовательных учреждений в условиях демографического сжатия и негативных тенденций расселения. Успешное проведение реструктуризации сети образовательных учреждений требует в первую очередь создания на практике интегрированных образовательных структур с участием не только образовательных, но и других учреждений социальной сферы, культуры и спорта.

Для повышения доступности качественных государственных и муниципальных услуг социально-культурной сферы в статье обосновывается необходимость перехода:

- от ступенчатой к узловой модели организации сетей;*
- от пешеходной к транспортной доступности учреждений;*
- от отраслевого к территориально-отраслевому управлению;*
- от ведомственных к интегрированным учреждениям.*

Оптимальный вариант нормативно-правового обеспечения интеграции ресурсов социокультурной сферы — издание специальных нормативных актов в виде Федерального закона «Об интегрированном государственном или муниципальном социальном учреждении» и обеспечивающей его исполнение нормативной базы.

Актуальность разработки и реализации комплексных проектов по отработке эффективных организационно-сетевых решений на различных уровнях системы образования диктуется общей негативной динамикой демографических показателей и тенденциями расселения, а также нормативно-правовыми и организационно-экономическими изменениями, происходящими в системе образования в настоящее время. В последние годы проводился целый ряд федеральных и региональных экспериментов, направленных на совершенствование структуры и организации сети образовательных учреждений. Среди них особо следует отметить экспери-

менты по реструктуризации сети сельских школ как наиболее проблемной части общеобразовательной системы, по сетевому взаимодействию школ при введении профильного обучения и предпрофильной подготовки, разработки по дистанционным методам обучения. Результаты экспериментальной работы в регионах России убедительно доказывают необходимость и эффективность кооперации и интеграции ресурсов учреждений социальной сферы, особенно в сельской местности.

Общие подходы к разработке моделей и технологий создания и функционирования интегрированных учреждений образования и организаций социально-культурной сферы рассматривались в ноябре 2005 г. на заседании Межведомственного совета по образованию с привлечением всех заинтересованных министерств, ведомств и общественных организаций. Цель этого обсуждения — согласование механизмов кооперации и интеграции ресурсов учреждений социальной сферы для комплексного предоставления социальных услуг населению, обеспечения доступности качественного образования и решения проблем устойчивого развития городских и сельских территорий.

Основные принципы разработки моделей и механизмов создания и функционирования интегрированных учреждений образования и организаций социально-культурной сферы обусловлены необходимостью перехода к новой системе организации сетей социально-культурного обслуживания населения. Для повышения доступности качественных государственных и муниципальных услуг социально-культурной сферы с учетом особенностей расселения и демографических тенденций в России необходимо обеспечить переход от ступенчатой к узловой модели организации сетей, от пешеходной к транспортной доступности учреждений, от отраслевого к территориально-отраслевому управлению, от ведомственных к интегрированным учреждениям.

Успешное проведение реструктуризации сети образовательных учреждений требует в первую очередь создания на практике интегрированных образовательных структур с участием не только образовательных учреждений, но и учреждений культуры, спорта и иных объектов социальной сферы. Создание правовых механизмов для реализации на практике интегрированных структур образовательных учреждений с включением иных организаций социально-культурного сектора является определяющим направлением в развитии нормативно-правового обеспечения оптимизации сети образовательных учреждений как в городах, так и в сельской местности.

В России вопрос об обеспечении конституционных гарантий для граждан с точки зрения организации обслуживания в образовательной и социально-культурной сфере особенно остро встал в связи с новыми законами о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и созданием местного самоуправления на самом низовом уровне — уровне поселений.

В соответствии с новыми законами о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (ФЗ № 95, ФЗ № 131 и ФЗ № 184) 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, где низовой уровень учреждений закреплен за муниципалитетами второго уровня, т.е. поселениями. Это вносит сложности в организацию общего социально-культурного пространства и требует использования современных технологий социального партнерства, основанного на агентских соглашениях.

Однако самое существенное отличие — разделение функций организации образования и его финансирования. Финансирование учебного процесса закреплено за субъектами Российской Федерации, а содержание сетей учреждений образования — за муниципалитетами первого уровня. Для культуры и спорта такого разделения нет. Это становится одним из аспектов управленческого дисбаланса в организации предоставления образования и других услуг социально-культурной сферы.

Выделим 5 ключевых проблем организации социально-культурного обслуживания населения на современном этапе:

- 1) проблемы расселения — депопуляция, мелкоселенность, поляризация;
- 2) проблемы финансирования сетей обслуживания — «распыление» средств, недофинансирование, избыточность сетей;
- 3) проблемы организации взаимодействия — ведомственная разобщенность, административные барьеры, отсутствие разграничения полномочий;
- 4) проблемы управления — институциональный дисбаланс, отраслевой подход к управлению территориями;
- 5) проблемы инфраструктуры — слабое развитие транспортных сетей, коммуникаций, современной связи.

Как и в большинстве европейских стран, в России сложная демографическая ситуация: преодолеть депопуляцию пока не удастся. Численность населения из-за естественной убыли продолжает сокращаться в большинстве субъектов Российской Федерации. В 2005 г. в России отмечалось снижение числа родившихся в 78 субъектах Российской Федерации и увеличение числа умерших в 47 регионах. По итогам 2005 г., подведенным Федеральной службой государственной статистики, ожидаемая продолжительность жизни при рождении по Российской Федерации равна 64,6 годам, что на 8 месяцев и 12 дней меньше продолжительности жизни в 2004 г.

Коэффициент естественного прироста населения в 2005 г. по Российской Федерации отрицательный и равен 5,9 на 1000 чело-

век. Несмотря на то что в 2004 г. коэффициент естественного прироста населения вырос по сравнению с 2003 г. на 0,6, в 2005 г. он снова уменьшился на 0,3. Только в 16 регионах России данный показатель положителен. К ним относятся в первую очередь регионы Северного Кавказа, а также республики Тыва и Саха, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. На Северо-Западе и в Центральной России данный коэффициент является отрицательным: в Псковской области он составляет 15,7, в Тульской области — 14,2, в Тверской области — 13,8.

По итогам 2005 г. в результате естественной убыли численность населения наиболее значительно сократилась в Московской области — на 56,2 тыс. человек, в Нижегородской области — на 38,0 тыс. человек, в Москве — на 36,3 тыс. человек, в Санкт-Петербурге — на 33,9 тыс. человек, в Ростовской области — на 29,3 тыс. человек, в Свердловской области — на 27,5 тыс. человек, в Краснодарском крае — на 27,3 тыс. человек.

Численные потери населения частично компенсированы миграционным приростом — в основном в регионах с высоким и средним уровнем развития (миграционный прирост был зафиксирован в 34 регионах России). По данным Росстата, в Москве миграционный прирост полностью компенсировал естественную убыль населения и превысил ее на 51,4%. В Белгородской области численные потери населения были компенсированы миграционным приростом на 95,1%, в Московской области — на 92,4%, Краснодарском крае — на 87,0%, Ленинградской области — на 55,9%, Республике Татарстан — на 41,5%, Санкт-Петербурге — на 42,8%, Калининградской области — на 40,3%, Самарской области — на 34,8%.

В условиях столь заметного демографического сжатия проблему обостряет изменение системы расселения, рост мелких и мельчайших сел, разрушение сети малых городов и поселков городского типа. 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. Такая ситуация перехода от экстенсивной урбанизации к процессам интенсивной урбанизации, т.е. к распространению стандартов городского образа жизни на сельское население, характерна и для других стран мира.

До 1989 г. урбанизация в России характеризовалась созданием новых городов и поселков городского типа практически по всем группам. 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 г. — 340 городов и поселков городского типа с числом жителей до 50 тысяч, это 12% от их общего числа. За последние 3 года темп сокращения числа городов с численностью населения до 5 тысяч составлял 10 городов в год. Фактически можно говорить о тенденции разрушения сети малых городов, кото-

рые выполняют функции локальных центров расселения, в том числе сельского.

В сельском расселении на фоне общей депопуляции катастрофических масштабов достигла мелкоселенность. По материалам переписи 2002 г. доля сельских населенных пунктов с числом жителей до 10 человек превышает в среднем по России 30%, а в Северо-Западном федеральном округе составляет 41%. Мельчайших сел сегодня больше, чем в 1959 г. Следует отметить, что в 1959 г. доля мельчайших сел составляла всего 14% от их общего числа. Тем не менее в хрущевские времена была предпринята жесткая административная кампания 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 г.), однако их доля практически осталась прежней — 13,5%. К 2002 г. доля таких сел возросла до 30%, т.е. увеличилась вдвое, а их абсолютное число составляло 197% по отношению в 1979 г., т.е. тоже увеличилось практически вдвое. Такое увеличение доли мельчайших сел связано с процессами обезлюдения, в группу мельчайших сел «переместились» села, которые раньше имели численность от 10 до 200 жителей. Села с числом жителей до 200 человек составляли в 2002 г. 75%, т.е. подавляющее большинство.

Доля сел с населением до 500 человек по материалам переписи 2002 г. составляет в среднем по России 88%, в Северо-Западном федеральном округе она достигает 96%, в Центральном федеральном округе — 93%, в Приволжском — 85%. Несмотря на то что выросла доля крупных сел, особенно крупнейших, их общее количество остается крайне малым для рациональной организации сетей социального обслуживания. Поляризация населения, резкий рост числа мельчайших сел и самых крупных сел привели к «проседанию» средней по численности группы сельских населенных пунктов.

Трудности организации предоставления услуг населению в образовательной и социокультурной сфере при такой системе расселения усугубляются недофинансированием учреждений социальной сферы и крайне высокой степенью дифференциации бюджетных расходов на образование и культуру по регионам России. Если сравнивать школы, библиотеки и клубы как самые массовые сети для городской и сельской местности, то оказывается, что самый низкий уровень дифференциации в расходах характерен для школ — 17,6 раза, для клубов уровень дифференциации составляет уже 24,3 раза, а для библиотек он достигает 46,3 раза.

В то же время в условиях обезлюдения часть сетей социально-го обслуживания становится избыточной. По расчетам, проведенным специалистами Института развития образования ГУ–ВШЭ [1], при сопоставлении фактического числа клубов и библиотек с нормативной потребностью в обеспечении объектами социальной инфраструктуры (в соответствии с методикой Минэкономразвития, утвержденной в 1999 г.), сеть библиотек оказывается избыточной

на 15%, а клубов — на 47% в среднем по России. Нормативная потребность по методике, утвержденной МЭРТом, определяется в зависимости от численности населения, а в условиях обезлюдения практически 90% сельских населенных пунктов неперспективны для размещения в них учреждений социально-культурного обслуживания. Приходится констатировать, что методики определения нормативной потребности не соответствуют реалиям расселения и возможностям организации культурной деятельности в сегодняшней России. В то же время, растрачивая средства на гигантскую сеть плохо оборудованных, устаревших бюджетных учреждений, мы не можем сосредоточить их на реализации культурных проектов, инициатив, на поддержании деятельности, а не стен ветхих учреждений.

В результате несоответствия количества сельских муниципальных районов числу входящих в их состав сельских населенных пунктов возникает институциональный дисбаланс. В России всего 1865 сельских районов. Две трети (63%) таких районов включают более 40 сельских населенных пунктов. В среднем по России доля муниципальных районов с числом сельских населенных пунктов от 40 до 100 составляет 40%, от 100 до 200 населенных пунктов — 15%, 200 и более населенных пунктов — 8,5%. На 1865 сельских муниципальных районов в России приходится более 155 тысяч сельских населенных пунктов, т. е. в среднем более 80 сел на каждый район, и главное — что количество мельчайших сел продолжает увеличиваться, тогда как численность всех остальных сокращается. С управленческой точки зрения сложившуюся ситуацию следует признать критической: очень сложно организовать предоставление качественных социально-культурных услуг в сельском муниципальном районе с сотнями мельчайших сел и плохой транспортной доступностью в суровых природно-климатических условиях.

На формирование сетей оказывают влияние социально-культурные традиции, исторические и природно-климатические особенности, институциональная структура власти и управления, тем не менее пространственная организация таких сетей представляет собой комбинацию нескольких основных моделей — ядерной, узловой, сотовой и ступенчатой. 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. Ступенчатая модель сложилась и активно развивалась в советском градостроительстве в рамках доктрины микрорайонной организации застройки. Основные ее параметры нормировались СНиПами (строительными нормами и правилами).

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 пра-

вило, многофункциональную направленность и связано комплексными связями с периферийными учреждениями, что обеспечивает им доступ к коллективному ресурсу. Если издержки доступа превышают ценность услуги, то периферийные учреждения экономически неэффективны при прочих равных социальных условиях. 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. Фактически основные модели, используемые регионами при реструктуризации сельских школ, такие как базовая школа с сетью филиалов, «кустовые» или «магнитные» школы, ресурсные центры — это и есть модификации узловой модели пространственной организации сети.

Сотовая модель наиболее пригодна в ситуациях обеспечения регулярных услуг стандартизованного качества, например обучения в начальной школе или обеспечения доступности услуг экстренной помощи, готовность которой не должна зависеть от регулярности вызовов потребителей, а должна гарантировать определенные параметры доступности (по времени и стоимости) услуг в заданном радиусе. 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. Эта модель, широко используемая в условиях демографического роста на стадии индустриализации, сегодня становится малоприспособленной из-за катастрофических масштабов малоселенности. Фактически мы утрачиваем тот размер сельского населенного пункта (не менее 500 жителей), который служит основой сети.

Устойчивость функционирования сетей зависит от параметров, определяющих социально-экономическую целесообразность оказания услуг определенным учреждением социальной сферы, таких как:

- 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 на производство услуги.

Если соотношения цены и издержек находятся в равновесном состоянии, то сеть функционирует нормально. Но если эти соотношения нарушаются, то часть звеньев становится избыточной, а вся сеть — неустойчивой.

Оптимальный вариант нормативно-правового обеспечения интеграции ресурсов социокультурной сферы — издание специаль-

ных нормативных актов в виде Федерального закона «Об интегрированном государственном или муниципальном социальном учреждении» и обеспечивающих его исполнение постановлений правительства Российской Федерации — типового положения «Об интегрированном социальном учреждении»¹.

Другой вариант — возвращение государственным и муниципальным органам права на *совместное учредительство* образовательных или иных государственно-муниципальных учреждений — малоприемлем в связи с тем, что:

1) соучредительство как юридический инструмент не соответствует политике разграничения полномочий и финансовых обязательств уровней государства, которые могут перераспределяться согласно законодательству о местном самоуправлении и субъектах федерации с помощью юридических инструментов передачи полномочий, а именно по публичному договору, между муниципальными образованиями разных уровней и по законам о передаче отдельных государственных полномочий РФ, субъектов РФ муниципальным образованиям;

2) соучредительство не решает проблему финансовых и имущественных взаимоотношений между уровнями государства и/или между отдельными муниципальными образованиями, которые в соответствии с конституционным устройством государства обладают обособленными бюджетами и собственностью (имуществом). Финансирование в порядке соучредительства видов деятельности, отнесенных законодательством к полномочиям публично-правового образования другого уровня, противоречит требованию законодательства об использовании бюджетных средств по назначению.

Разработка проекта Закона «Об интегрированном государственном или муниципальном социальном учреждении» предполагает внесение дополнений и изменений в Федеральные законы № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. и № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. с целью:

— закрепить полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию интегрированных государственных или муниципальных социальных учреждений;

— установить, что отношения по созданию интегрированных государственных или муниципальных социальных учреждений регулируются специальным законом.

В целях гармонизации законодательства помимо принятия указанных специальных нормативных актов потребуются внести изменения в законодательство об образовании, здравоохранении, культуре, спорте и социальном обеспечении, предоставляющие возможность интеграции соответствующих учреждений с уч-

¹ При подготовке предложений по нормативно-правовому обеспечению интеграции ресурсов социально-культурной сферы использованы разработки А.И. Вавилова.

реждениями других ведомств. В частности, будет необходимо внести изменения в законодательство, устанавливающее льготы и социальные преимущества для работников отдельных отраслей (например, право на досрочное назначение пенсии по старости), и приравнять работу в интегрированном государственном или муниципальном социальном учреждении в соответствующих должностях к работе в отраслевых учреждениях, а также внести соответствующие дополнения в действующие положения о государственной аттестации и аккредитации образовательных учреждений.

Реструктуризация и оптимизации сети образовательных учреждений, обеспечивающие равный доступ к качественному образованию всех граждан независимо от места проживания, а также более рациональное использование материальных и интеллектуальных ресурсов российской системы образования проводятся в условиях недостаточного правового регулирования в этой области на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации. В связи с этим особенно насущной становится необходимость юридически грамотно оформить осуществляемые изменения в рамках действующего правового поля.

При обосновании принципов разработки моделей и механизмов создания и функционирования интегрированных учреждений образования и организаций социально-культурной сферы нужно отметить два фактора, способствующих легитимизации появляющихся в ходе реструктуризации образования новых моделей интегрированных учреждений, которые облегчают эту работу. Во-первых, это демократизм законодательства об образовании уровня федеральных законов и подзаконных актов, предоставляющего значительную свободу действий по реструктуризации сети образовательных учреждений на местах; во-вторых, высокая степень автономии самих образовательных учреждений, наделенных правами юридического лица и хозяйствующего субъекта, и самостоятельности органов местного самоуправления.

При этом можно выделить два основных пути правового оформления сетевых взаимодействий: наиболее сложен первый путь — создание единого учреждения многофункционального назначения. Второй путь — установление правоотношений между участниками сетевого взаимодействия посредством частных правовых инструментов, т.е. в договорном порядке. Промежуточное положение между двумя указанными здесь путями интеграции и кооперирования, на наш взгляд, занимает ассоциация, которая создается с использованием учредительного договора (на стадии ее организации), но впоследствии регистрируется как юридическое лицо, т.е. сочетает оба пути создания и функционирования интегрированных учреждений образования и организаций социально-культурной сферы.

Литература

1. Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Осовецкая Н.Я. Реструктуризация сетей и эффективность бюджетного сектора. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.