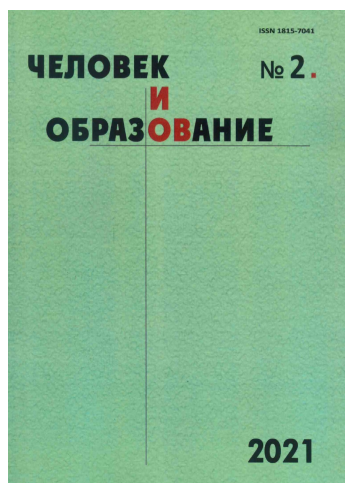




Человек и образование 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 2 (67) Том . 2021

Практика нормативно-правового регулирования деятельности малокомплектных образовательных организаций в аспекте совершенствования системы управления

Демидова Юлия Вадимовна

*Ведущий специалист Центра содержания и технологий обучения, Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Институт управления образованием Российской академии образования»
Москва, ул. Жуковского, 16*

Аннотация

В статье рассматриваются отдельные вопросы управления малокомплектными образовательными организациями путем нормативно-правового регулирования их деятельности на федеральном и региональном уровнях, вопросы влияния нормативно-правового регулирования на сохранение и развитие образовательных организаций данного типа. Эффективное управление малокомплектными образовательными организациями связано с решением задач, продиктованных специфическими условиями ведения учебно-воспитательной работы: разновозрастное обучение, дефицит квалифицированных кадров и материальных ресурсов и т.д. В статье представлен анализ региональных критериев отнесения образовательных организаций к малокомплектным, выявляются климато-географические, инфраструктурные и иные особенности субъектов РФ, влияющие на деятельность малокомплектных школ и детских садов. Также рассмотрены проблемы управления малокомплектными образовательными организациями, связанные с недостатком информации в открытых официальных источниках, намечены пути решения данных проблем с целью выработки действенных управленческих решений по развитию малокомплектных образовательных организаций.

Ключевые слова: малокомплектная образовательная организация, управление образованием, нормативно-правовое регулирование, региональные критерии отнесения образовательных организаций к малокомплектным, нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, открытые источники информации, действенные управленческие решения, мониторинг

Дата публикации: 06.05.2022

Источник финансирования:

Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания ФГБНУ «ИУО РАО» при финансовой поддержке Министерства образования Российской Федерации.

Ссылка для цитирования:

Демидова Ю. В. Практика нормативно-правового регулирования деятельности малокомплектных образовательных организаций в аспекте совершенствования системы управления // Человек и образование – 2021. – Выпуск 2 (67) С. 93-99 [Электронный ресурс]. URL: <https://человекиобразование.рф/S181570410019605-0-1> (дата обращения: 29.04.2024). DOI: 10.54884/S181570410019605-0

¹ Сохранение и развитие малокомплектных образовательных организаций является актуальным вопросом современной российской системы образования. Руководителям малокомплектных образовательных организаций ежедневно приходится сталкиваться с вопросами, продиктованными специфическими условиями ведения учебно-воспитательной работы – разновозрастное обучение, дефицит квалифицированных кадров и материальных ресурсов, необходимость постоянного использования информационно-коммуникационных технологий при отсутствии должной инфраструктуры и т.д.

² Процесс выработки действенных управленческих решений по развитию малокомплектных образовательных организаций осложняется недостатком информации в открытых официальных источниках. В настоящий момент отсутствует единый реестр малокомплектных образовательных организаций федерального уровня, содержащий актуальные сведения об их количестве и региональных критериях определения малокомплектности, запрос о количестве малокомплектных образовательных организаций в субъектах РФ не включен в форму федерального статистического наблюдения № ОО-1. Проблемы малокомплектных школ и детских садов озвучиваются выборочно и эпизодически, в основном в открытых источниках информации регионального уровня.

³ В статье рассматриваются актуальные направления нормативно-правового регулирования деятельности малокомплектных образовательных организаций на федеральном и региональном уровнях, выявляются критерии отнесения образовательных организаций к малокомплектным на основании информации, размещенной в открытых общедоступных ресурсах.

⁴ Единого, универсального для всех субъектов РФ определения малокомплектных образовательных организаций федерального уровня не

существует. Причина заключается в существенных региональных различиях: сложно выработать единый критерий отнесения образовательных организаций к малокомплектным в силу климатических, ландшафтных, инфраструктурных, ментальных и иных особенностей субъектов РФ.

5 На федеральном уровне порядок отнесения образовательных организаций к малокомплектным определен в части 4 статьи 99 «Особенности финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования» Федерального закона « [Об образовании в Российской Федерации](#) » [10]. Определение критериев, необходимых для отнесения образовательных организаций к малокомплектным, возложено непосредственно на органы государственной власти субъектов РФ. В законе обозначены лишь три возможных направления определения малокомплектности: удаленность от иных образовательных организаций, транспортная доступность и численность обучающихся. Также законом определено, что нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций не зависят от количества обучающихся.

6 Самостоятельное определение субъектами РФ порядка отнесения образовательных организаций к малокомплектным с учетом региональных особенностей подчеркивается и в письме Минпросвещения России «О направлении инструктивного письма по вопросу совершенствования правового регулирования деятельности малокомплектных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы» [4].

7 Требования к пешеходной и транспортной доступности определены в санитарных правилах «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» [6], введенных в действие с 1 января 2021 года. Расстояние от организаций, реализующих программы общего образования, до жилых зданий должно составлять не более 500 метров, в условиях стесненной городской застройки и труднодоступной местности – 800 метров, для сельских поселений – до 1 километра. При расстояниях свыше указанных для обучающихся и воспитанников образовательных организаций, расположенных в сельской местности, организуется транспортное обслуживание, расстояние которого в одну сторону не должно превышать 30 километров, в отличие от утративших силу Санпин 2.4.2.2821-10, в которых использовался временной фактор – не более 30 минут [5]. Таким образом, в новых санитарных правилах учтены региональные особенности ландшафта и транспортной инфраструктуры, в силу которых расстояние транспортного обслуживания сложно нормировать в единицах времени.

8 С учетом положений вышеперечисленных документов органы государственной власти субъектов РФ формируют собственную региональную нормативно-правовую базу по регулированию деятельности малокомплектных образовательных организаций. Отметим, что на официальных сайтах региональных органов управления образованием нормативно-правовые акты данного типа представлены в минимальном количестве субъектов РФ (например, на официальных сайтах Министерства образования и науки Республики

Башкортостан, Министерства образования и науки Хабаровского края), основными источниками информации послужили справочные правовые системы («Консультант Плюс», «Гарант» и др.).

⁹ Перечень нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность малокомплектных образовательных организаций, в субъектах РФ не является однотипным, условно их можно разделить на четыре типа:

1. Закон субъекта РФ, устанавливающий определение малокомплектной образовательной организации. Чаще всего это региональный закон «Об образовании», однако в ряде субъектов РФ подобные определения встречаются в документах, непосредственно регулирующих вопросы деятельности малокомплектных образовательных организаций (например, закон Иркутской области «О малокомплектных муниципальных образовательных организациях в Иркутской области», Постановление Правительства Вологодской области от «О малокомплектных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы»).
2. Постановления об утверждении порядка отнесения образовательных организаций к малокомплектным. Помимо критериев определения малокомплектности здесь регламентируются порядок и периодичность подачи сведений о малокомплектных образовательных организациях от органов местного самоуправления муниципалитетов региональным органам управления образованием. Подобные положения приняты в Республике Коми, Тамбовской области, Краснодарском крае, Республике Северная Осетия-Алания и других регионах.
3. Постановление, распоряжение либо приказ об утверждении перечня малокомплектных образовательных организаций на текущий учебный или календарный год. Обычно такие перечни утверждаются ежегодно, в некоторых субъектах РФ подобный документ является бессрочным, но ежегодно обновляется (например, в Мурманской области). Большая часть нормативно-правовых актов данного типа в открытом доступе отсутствует, актуальные перечни региональных малокомплектных образовательных организаций были рассмотрены только на примере 16 субъектов РФ.
4. Законы или положения о порядке финансирования образовательной деятельности в субъекте РФ. Посредством данных нормативно-правовых актов региональные власти, с одной стороны, обеспечивают реализацию положений Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», с другой – определяют методику финансирования, способствующую развитию малокомплектных образовательных организаций и обеспечению качественного образования каждого обучающегося в соответствии с ФГОС: по формуле в расчете на один класс (класс-комплект) в год (в Архангельской области), с применением корректировки на коэффициенты малокомплектности (в Тамбовской области) и т.п.

¹⁰ Анализ нормативно-правовой документации субъектов РФ позволяет выделить несколько существенных характеристик деятельности малокомплектных образовательных организаций, применяемых на современном этапе.

11 Понятия «малокомплектная образовательная организация» и «сельская школа» не являются равнозначными. Частично данные понятия пересекаются, имеют сходные проблемы, но не являются идентичными.

12 Во многих субъектах РФ к малокомплектным относятся не только общеобразовательные, но и дошкольные образовательные организации.

13 В документах ряда субъектов РФ присутствуют перечни образовательных организаций, рассматриваемых в качестве малокомплектных или условно малокомплектных (например, Республика Хакасия, Нижегородская область). Таким образом, органы государственной власти субъектов РФ нормируют финансирование образовательных организаций, формально не являющихся малокомплектными, но близких к ним в силу особенностей деятельности.

14 Количество малокомплектных образовательных организаций в субъектах РФ очень разное – от нескольких единиц (Нижегородская, Пензенская области) до нескольких сотен (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Новосибирская область). Выборочно информация о количестве малокомплектных образовательных организаций в соответствии с региональными нормативно-правовыми актами приведена в таблице 1. Встречающиеся в региональных перечнях образовательные организации, работающие по модели «начальная школа – детский сад», отнесены к общеобразовательным организациям.

15 Показатели таблицы 1 позволяют сделать вывод о разном подходе региональных властей к существующим проблемам малокомплектности: при сопоставимых климатогеографических и демографических показателях в соседствующих субъектах РФ количество малокомплектных образовательных организаций может отличаться в несколько раз.

16 **Таблица 1. Количество малокомплектных образовательных организаций в субъектах РФ (на 2021 год /2020-2021 учебный год)**

№№	Субъект РФ	Количество МКОО	Из них:	
			ДОО	ОО
1	Мурманская область	12	2	10
2	Псковская область	90	-	90
3	Владимирская область	31	-	31
4	Рязанская область	244	96	148
5	Республика Башкортостан	207	-	207
6	Удмуртская Республика	100	8	92
7	Нижегородская область	6	-	6
8	Пензенская область	3	-	3
9	Ульяновская область	87	-	87
10	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	54	-	54
11	Ямало-Ненецкий автономный округ	13	1	12
12	Республика Хакасия	19	-	19
13	Новосибирская область	410	-	410

14	Хабаровский край	101	-	101
15	Республика Бурятия	218	-	218

¹⁸ В качестве примера можно привести Пензенскую и Ульяновскую области (таблица 2). Количество малокомплектных образовательных организаций в Пензенской области резко сократилось за последние годы: в отличие от текущей ситуации, в распоряжении Правительства Пензенской области «Об утверждении Перечня малокомплектных образовательных организаций на территории Пензенской области на 2019 год» [8] указаны 109 образовательных организаций – 47 школ и 62 филиала. В Ульяновской области, напротив, количество малокомплектных образовательных организаций в 2020 и 2021 году осталось неизменным, а по сравнению с 2019 годом увеличилось – с 74 до 87 [1].

¹⁹ **Таблица 2. Количество малокомплектных общеобразовательных организаций в Пензенской и Ульяновской областях**

²⁰

№ №	Характеристика субъекта РФ	Пензенская область	Ульяновская область
1	Площадь	43 352 км ²	37 181 км ²
2	Население	1 290 898 чел.	1 218 319 чел.
3	Плотность населения	29,78 чел./км ²	32,77 чел./км ²
4	Общее количество общеобразовательных организаций	472	421
5	Количество малокомплектных общеобразовательных организаций в 2021 году	3	87

²¹ Анализ существующей в субъектах РФ практики нормативно-правового регулирования деятельности малокомплектных образовательных организаций позволяет обозначить следующие ключевые моменты определения региональных критериев отнесения образовательных организаций к малокомплектным.

²² При определении критериев малокомплектности четко прослеживается региональная специфика – учитываются климатические, ландшафтные, инфраструктурные и иные особенности определенного субъекта РФ, например:

- расположенность образовательной организации в горной, труднодоступной, отдаленной местности, характеризующейся низкой транспортной освоенностью (Республика Северная Осетия – Алания);
- изолированное положение образовательной организации по причине наличия водных преград и отсутствия постоянно действующей переправы, отсутствия дорог с твердым покрытием (Республика Коми);
- расположение образовательной организации на островных территориях в городских поселениях и округах (Архангельская область);
- все типы и виды кочевых образовательных организаций (Республика Саха (Якутия));
- наличие крупных транспортных магистралей с регулярным движением, затрудняющих пешее передвижение младших школьников в иные общеобразовательные организации (Республика Татарстан);

- отсутствие социокультурной инфраструктуры в поселении (Амурская область).

²³ Отнесение образовательных организаций к малокомплектным регламентируется как на основании одного критерия, чаще всего количественного (Кировская область, Республика Дагестан), так и на основании нескольких критериев, принимаемых к рассмотрению в ряде регионов в строгой совокупности (Нижегородская, Вологодская области).

²⁴ Наиболее распространенным критерием малокомплектности является количественный признак, который применяется в трех вариантах:

- общее количество обучающихся в образовательной организации, которое часто дифференцируется по уровням образования (Республика Адыгея, Свердловская область);
- максимальное количество обучающихся в классе (Республика Коми, Калининградская область, Республика Калмыкия);
- количество классов в образовательной организации (Ненецкий автономный округ).

²⁵ В определениях субъектов РФ наблюдаются различия по статусу населенного пункта, в котором находится малокомплектная образовательная организация. В части документов упоминаются как сельские, так и городские населенные пункты (Иркутская, Самарская области), встречаются определения, регламентирующие отнесение к малокомплектным только тех организаций, которые находятся в сельской местности (Астраханская, Орловская области, Республика Крым).

²⁶ В ряде субъектов РФ определение малокомплектных образовательных организаций содержится только в нормативно-правовых актах, утративших силу (Московская область, Оренбургская область, республика Алтай). Предположительно, это связано с реализацией в указанных регионах модели оптимизации образовательных организаций в соответствии с Концепцией реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности Российской Федерации [7].

²⁷ Существующую практику разработки нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней можно признать продуктивной, направленной на сохранение и развитие малокомплектных образовательных организаций. Базовые, рамочные критерии определения малокомплектности, установленные на федеральном уровне, отсутствие жесткой регламентации предоставляет субъектам РФ возможность с учетом специфических региональных особенностей определить именно тот кластер образовательных организаций, который нуждается в сохранении, финансовой, организационной, методической поддержке и развитии. Важным является положение Федерального закона « [Об образовании в Российской Федерации](#) » о том, что решение о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения [10].

²⁸ Таким образом, признается важность сохранения сельской, в том числе и малокомплектной, школы как образовательного и культурного центра сельского поселения. В документах регионального уровня прослеживается детальная проработка критериев малокомплектности с учетом специфических особенностей определенного субъекта РФ.

²⁹ Актуальность вопросов деятельности малокомплектных образовательных организаций также подтверждает методическая работа региональных институтов развития образования либо педагогических университетов (в Республике Карелия, Ярославской, Томской областях), наличие региональных инновационных площадок (например, площадка «Апробация комплексной модели управления реализацией федерального государственного образовательного стандарта общего образования в условиях малокомплектной школы в муниципальном образовании» в Костромской области).

³⁰ Однако проведенный анализ выявляет недостаток информации о деятельности малокомплектных образовательных организаций в открытых информационных источниках.

³¹ Представляется целесообразной и необходимой периодическая публикация актуальных перечней малокомплектных образовательных организаций на официальных сайтах органов управления образованием субъектов РФ, их структура должна быть выстроена по единому утвержденному образцу.

³² Для получения актуальной системной информации о малокомплектных образовательных организациях субъектов РФ необходимо проведение регулярного мониторинга их деятельности с использованием детально проработанных мониторинговых запросов и актуальных идентификаторов. Важность проведения мониторинга как наиболее действенного и достоверного источника информации уже подчеркивалась сотрудниками ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования» [2, 3].

³³ Мониторинг деятельности малокомплектных образовательных организаций станет эффективным инструментом проведения системного анализа существующих проблем и выработки действенных управленческих решений по их устранению при условии его систематического проведения с повторяющимися/сходными формулировками мониторинговых запросов, затрагивающими основные аспекты деятельности организаций данного типа с учетом региональных особенностей.

³⁴ *Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания ФГБНУ «ИУО РАО» при финансовой поддержке Министерства образования Российской Федерации.*

Библиография:

1. В 2019 году в Ульяновской области будут работать 74 малокомплектные школы // Информационный портал «УлПравда.ру» [Электронный ресурс]. – URL:

<https://ulpravda.ru/rubrics/soc/v-2019-godu-v-ulianovskoi-oblasti-budut-rabotat-74-malokomplektnye-shkoly>

2. Демидова Ю. В., Зимнюкова Н. Н. Информатизация как инструмент оптимизации системы питания в общеобразовательных организациях // Человек и образование – 2020. – № 3 (64). – С. 74-81.
3. Миндзаева Э. В., Бешенков С. А., Адамчук Д. В. Информационные аспекты развития систем управления в сфере организации питания обучающихся и воспитанников: ведомственный мониторинг организации питания, социологические исследования удовлетворенности системой питания, независимая оценка качества питания в образовании // Управление образованием: теория и практика. – 2019. – № 3 (35). – С. 5-19.
4. Письмо Министерства Просвещения Российской Федерации от 26 августа 2019 года № ТС-2008/03 «О направлении инструктивного письма по вопросу совершенствования правового регулирования деятельности малокомплектных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы» // Информационно-правовая база «Техэксперт» [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/563400402>.
5. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 189 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях» // Информационно-правовая база «Техэксперт» [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/902256369>.
6. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 сентября 2020 года № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» // Информационно-правовая база «Техэксперт» [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/566085656>.
7. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 16 января 2002 года № 103 «О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности» // Нормативно-правовая база «Контур. Норматив» [Электронный ресурс]. – URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=9721>.
8. Распоряжение Правительства Пензенской области от 19 декабря 2018 года № 691-рП «Об утверждении Перечня малокомплектных образовательных организаций на территории Пензенской области на 2019 год» // Информационно-правовая база «Техэксперт» [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/550296806>.

9. Сведения по форме федерального статистического наблюдения № ОО-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования» на начало 2020/21 учебного года// Банк документов Министерства просвещения Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/ed3ca74f26a1dc055a313991f66d2fa3/>.

10. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями на 24 марта 2021 года) // Информационно-правовая база «Техэксперт» [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902389617>.

Practice of normative and legal regulation of the activities of ungraded educational organizations in the aspect of management system improving

Yulia Demidova

*Leading researcher of the Center for Content and Learning Technologies, The Federal State Budget Scientific Institution «Institute of Education Management of the Russian Academy of Education»
Moscow, 16 Zhukovsky str.*

Abstract

The article deals with some issues of management of ungraded educational organizations by normative and legal regulation of their activities at the federal and regional levels, the impact of normative and legal regulation on the preservation and development of educational organizations of this type. Effective management of ungraded educational organizations is associated with solving problems dictated by the specific conditions of the educational work: different-age training, lack of qualified personnel and material resources, etc. The article presents the analysis of regional criteria for classifying educational organizations as ungraded, identifies climatic, geographical, infrastructural and other features of the subjects of the Russian Federation that affect the activities of ungraded schools and kindergartens. The problems of managing ungraded educational organizations related to the lack of information in open official sources are considered, ways to solve these problems in order to develop effective management solutions for the development of ungraded educational organizations are outlined.

Keywords: ungraded educational organization, education management, normative and legal regulation, regional criteria for classifying educational organizations as ungraded, normative and legal acts of the federal and regional levels, open sources of information, effective management decisions, monitoring

Publication date: 06.05.2022

Citation link:

Demidova Y. Practice of normative and legal regulation of the activities of ungraded educational organizations in the aspect of management system improving // Man and Education – 2021. – Issue 2 (67) C. 93-99 [Electronic resource]. URL: <https://человекиобразование.рф/S181570410019605-0-1> (circulation date: 29.04.2024). DOI: 10.54884/S181570410019605-0