

© Анна Николаевна Голубева,
учитель информатики, заместитель
директора по учебной работе
муниципального бюджетного
общеобразовательного учреждения
«Средняя школа №1 города
Суздаля», аспирант,
Владимирский филиал РАНХиГС,
e-mail: suz_school_1@mail.ru

Golubeva Ann N.
computer science teacher, deputy
director for educational work of the
municipal budgetary educational
institution "Secondary school No. 1
of the city of Suzdal",
postgraduate student,
Vladimir branch of RANEPa

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Comparative analysis of the development of the general education system in the regions of the Russian Federation

Аннотация: данная работа посвящена исследованию состояния системы общего образования Владимирской области в сравнении с соседними регионами. В статье показана динамика изменения количества школ, учеников и учителей за последние 5 лет. Особое внимание уделяется соотношению «ученик – учитель». Проведен анализ полученных результатов.

Annotation: this work is devoted to the study of the state of the general education system of the Vladimir region in comparison with neighboring regions. The paper shows the dynamics of changes in the quantity of schools, students and teachers over the past 5 years. Special attention is paid to the student-teacher ratio. The analysis of the obtained results is carried out.

Ключевые слова: система образования, школа, кадровая политика, статистика.

Keywords: education system, school, personnel policy, statistics.

Образование – одна из важнейших ценностей человека, более того, установленная законодательно не только на национальном, но и международном уровнях. Установленная конституционная обязанность [1, ст. 43] напрямую коррелирует с обязанностью государства по обеспечению доступа к образованию. Существование современного государства невозможно без современного образования, и поэтому данная сфера находится под пристальным вниманием правительства и сотрудников органов статистики в любой развитой стране. Российская Федерация не исключение.

В данной статье речь пойдет о системе общего образования, так как оно является первой ступенью обязательного образования в Российской Федерации. Именно система общего образования затрагивает интересы наибольшего количества участников образовательного процесса. Особое внимание уделено системе общего образования Владимирской области. В

первую очередь необходимо обратиться к статистике для анализа текущего состояния, в том числе на территории Владимирской области. Статистическая информация о ситуации в области образования отслеживается специалистами Росстата, Министерством просвещения РФ, Министерством науки и высшего образования РФ.

Ежегодно в стране отдельно подсчитывается общее число школ и обучающихся в них. Статистика ежегодно даёт ответ на вопрос, сколько школ в России. Для современной России характерно снижение числа школ. Особенно большое количество школ закрылось или было реорганизовано в период с 2000 года (68804) до 2010 года (50793) [7]. За 10 лет количество школ сократилось на 18 тыс. За последующий период 2011 – 2018 годов количество школ уменьшилось еще на 9144 (в 2018 – 41349). Но и сейчас эта тенденция, к сожалению, продолжается, так на 2021 г. в Российской Федерации число образовательных организаций, осуществляющих подготовку по основным программам общего образования (самостоятельные организации), составило 39908 школ, 56 % из которых находятся в сельской местности.

Таблица 1

Число образовательных организаций, осуществляющих подготовку по основным программам общего образования (самостоятельные организации), единиц

	Городские поселения	Сельская местность	Итого
Российская Федерация	17 479	22 429	39 908
Центральный федеральный округ	4 225	4 043	8 268
Владимирская область	197	171 (46 %)	368
Ивановская область	165	104 (39 %)	269
Москва	719		719
Московская область	905	365	1 270
Рязанская область	152	146 (49 %)	298
Ярославская область	202	192 (49 %)	394

Сокращение количества школ сейчас идёт под лозунгом оптимизации. Главными её жертвами стали малокомплектные сельские школы, которые не могут выжить в условиях подушевого финансирования. С целью экономии средств был найден выход в транспортировке учеников в одно здание из разных населенных пунктов, вместо содержания целого штата ради нескольких десятков человек. Правда бывает и так, что школа не закрывается, а просто становится филиалом соседней более крупной школы. Но такая ситуация более характерна для городов – дети вынуждены учиться в две, а то и три смены.

На территории ЦФО около 7 % всех обучающихся занимаются во вторую смену (без учета классов для детей с ОВЗ и умственной отсталостью). Если рассматривать Владимирскую область, этот показатель составляет 12 %, у ближайших соседей в большей части данный показатель меньше:

Ивановская область – 11 %, Ярославская – 15 %, Московская – 8 %. Наибольший прогресс в уменьшении числа занимающихся во вторую смену достигнут в Рязанской области – 6 %. В ЦФО наибольший показатель – 17 % – у Костромской и Орловской областей.

«Ведомости» подсчитали, что в России построено 677 новых школ за четыре года. Это 52 % от общего числа новых учебных заведений, которые должны построить по федеральной программе, рассчитанной на 2019–2024 гг. Как уточнили в Минпросвещения, за период реализации мероприятий национального проекта «Образование» (с 2019 г. по состоянию на 24 августа 2022 г.) в эксплуатацию было введено 629 школ (на 356 975 мест) [8].

Для современной России характерно парадоксальное сочетание снижения числа школ при увеличении количества обучающихся. Так за период с 2018 г. по 2022 г. численность обучающихся в Российской Федерации возросла на 1,6 млн. чел. В среднем увеличение числа обучающихся составляет около 2,5 % в год. В таблице 2 приведены данные за последние 5 лет по Российской Федерации о количестве лиц, обучающихся по основным образовательным программам начального общего (ОП НОО), основного общего (ОП ООО) и среднего общего образования (ОП СОО), а также по программам образования с умственной отсталостью (интеллектуальные нарушения) (ПО УО). На рисунке 1 показана динамика изменения общего числа обучающихся за последние 5 лет.

Таблица 2

Количество обучающихся по ООП, чел.

Учебный год	Всего	ОП НОО	ОП ООО	ОП СОО	ПО УО
2017/18	15 705 924	6 838 513	7 217 917	1 417 927	231 567
2018/19	16 137 286	7 028 204	7 408 771	1 454 570	245 741
2019/20	16 565 591	7 210 231	7 638 725	1 460 697	255 938
2020/21	16 893 700	7 321 873	7 876 649	1 438 157	257 021
2021/22	17 314 160	7 459 361	8 216 090	1 373 880	264 829

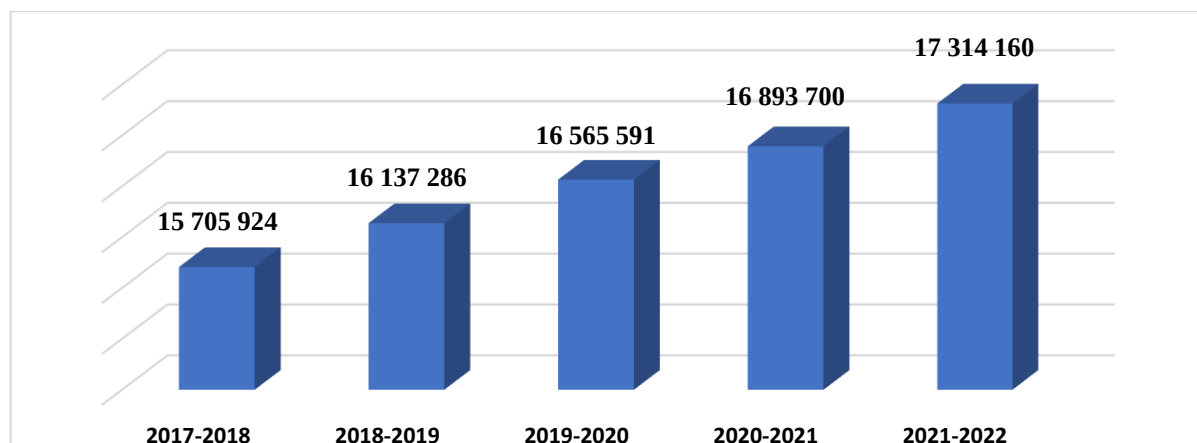


Рис. 1. Число обучающихся по основным образовательным программам (РФ), чел.

По Владимирской области данный показатель вырос почти на 5 % по сравнению с 2017/18 учебным годом (140 457 чел., 147 395 чел. – в 2021/22). Однако ежегодный рост в среднем составляет всего 1,2 %, что в 2 раза меньше общероссийского.

Таблица 3

Количество обучающихся по ООП на территории Владимирской области, чел.

Учебный год	Всего	ОП НОО	ОП ООО	ОП СОО	ПО УО
2017/18	140 457	59 966	65 826	11 951	2 714
2018/19	142 556	60 362	67 295	12 028	2 871
2019/20	145 066	61 433	68 521	12 078	3 034
2020/21	146 128	61 482	69 889	11 665	3 092
2021/22	147 395	61 700	71 560	10 908	3 227

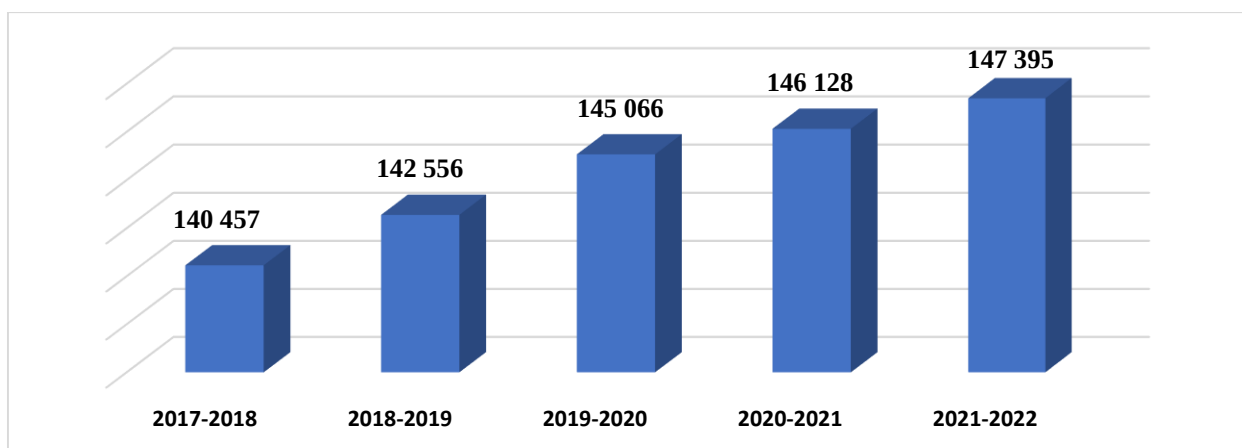


Рис. 2. Число обучающихся по основным образовательным программам (Владимирская область), чел.

Проанализировав данные, можно увидеть, что рост числа обучающихся происходит за счет увеличения детей, осваивающих начальное общее образование и основное общее образование, в то время как обучающихся по программе среднего общего образования с каждым годом становится все меньше. В 2018/19 учебном году при числе обучающихся по программам общего образования 16,1 млн. чел. число обучающихся старшей ступени общего образования составляло 1,45 млн. чел., в то время как в 2021/22 учебном году при 17,3 млн. чел. – всего 1,37 млн. чел. За последний год число обучающихся старшей ступени общего образования в России снизилось на 5 % (2020/21 уч. г. – 1 438 157 чел., 2021/22 – 1 373 880 чел.). На территории Владимирской области за последние 3 года снижение произошло почти на 10 % (2019/20 уч. г. – 12 078 чел.; 2021/22 уч. г. – 10 908 чел.). В сравнении с ближайшими соседями, не включая Московскую область, Владимирская область имеет худший показатель процентного соотношения количества обучающихся по ОП СОО к числу всех обучающихся. В таблице 4 на рисунке

З приведены данные за последние 5 лет по Владимирской (ВО), Ивановской (ИО), Рязанской (РО), Ярославской (ЯО) и Московской (МО) областям, а также по Москве и в целом по России.

Таблица 4

Количество обучающихся по ОП СОО, %							
Учебный год	ВО	ИО	РО	ЯО	МО	Москва	РФ
2017/18	8,51	8,69	8,86	8,82	8,52	11,78	9,03
2018/19	8,44	8,86	8,85	8,95	8,41	11,96	9,01
2019/20	8,33	8,72	8,66	8,62	8,20	12,00	8,82
2020/21	7,98	8,22	8,31	8,37	7,91	12,10	8,51
2021/22	7,40	7,76	7,63	7,94	7,31	11,76	7,94

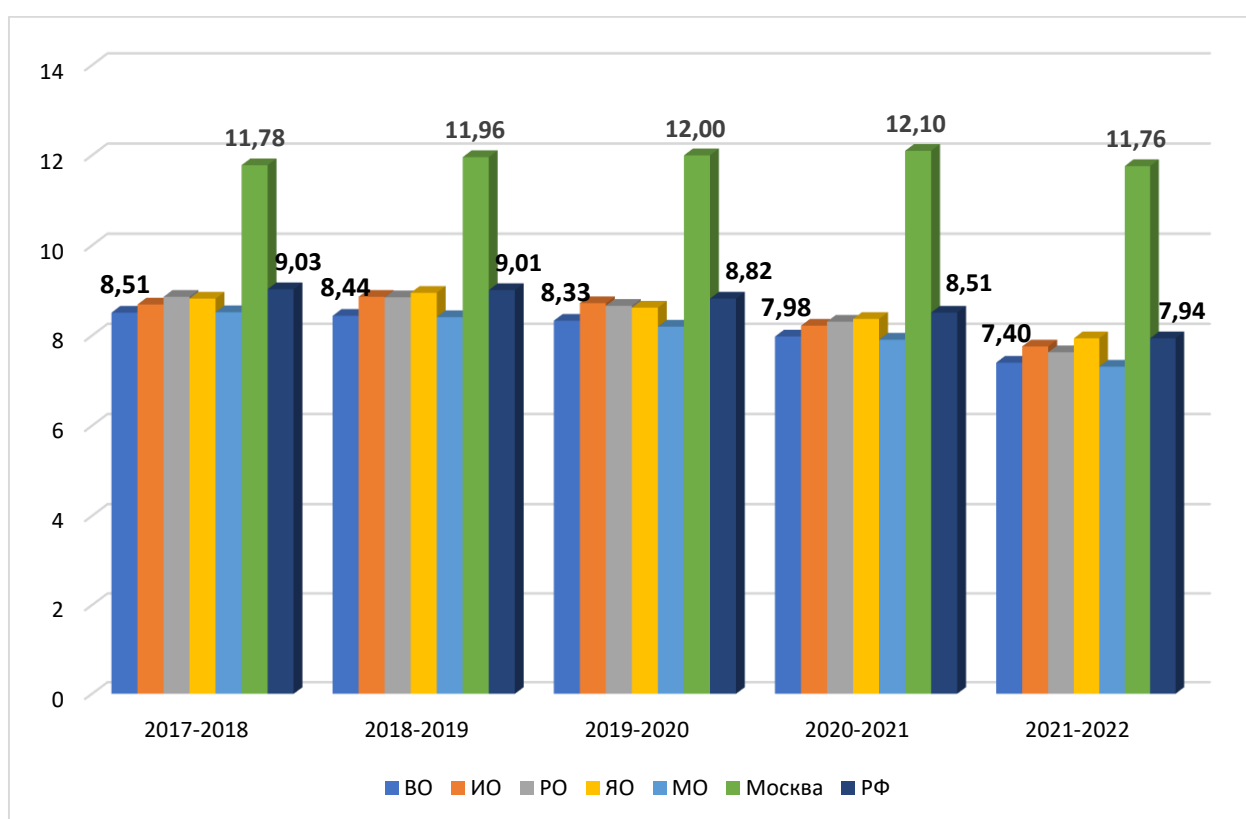


Рис. 3. Количество обучающихся по ОП СОО, %

Ответ на вопрос, с чем связано такое падение интереса обучающихся к продолжению освоения программы общего образования, выходит за рамки данного исследования.

Как уже говорилось выше, на территории Российской Федерации реализуются мероприятия национального проекта «Образование», позволяющие вводить в эксплуатацию новые школы, качественно отличающиеся от предыдущих своим внутренним наполнением. Так, на территории города Суздаля планируется возведение новой школы к 1000-летию города. По словам главы региона Авдеева А. А., проект уже готов и получил положительное заключение госэкспертизы. По проекту в Суздале

построят больше чем просто образовательное учреждение. Учреждение будет состоять из 5 корпусов, соединенных переходами, в том числе надземными. На территории предусмотрены зоны отдыха, спортивные площадки, полосы для сдачи ГТО и школьный стадион с беговой дорожкой. Проект включает в себя спортивно-оздоровительный комплекс с двумя спортивными залами и двумя бассейнами. Несомненно, новая школа станет центром притяжения для проведения мероприятий не только муниципального, но и регионального уровней. Историческая и культурная составляющая города Суздаля, его географическое расположение позволят проводить на базе нового образовательного центра межрегиональные спортивные и культурные мероприятия. С учетом вышесказанного логично предположить, что управление новым образовательным центром для повышения эффективности его функционирования необходимо передать на региональный уровень. Законопроект, позволяющий передавать школы на региональный уровень с целью централизации управленческих механизмов и повышения эффективности управления системой образования, уже внесен в Госдуму всеми фракциями [5].

Возведение новых школ и увеличение числа обучающихся заставляет задаться вопросом о количестве педагогических работников, необходимых для организации образовательного процесса. Министр просвещения Российской Федерации Сергей Сергеевич Кравцов в августе 2022 заявил, что «на сегодняшний день никаких вопросов, связанных с обеспечением учителями, нет, все вакансии максимально закрыты» [6]. Неужели это действительно так? Рассмотрим данный вопрос с точки зрения анализа статистических данных.

В средствах массовой информации и в статистических данных неоднократно звучит показатель «численность обучающихся в расчете на одного учителя». Расчёт показателя «численность учащихся в общеобразовательных организациях в расчете на 1 педагогического работника» приведен в методике расчета показателей мониторинга системы образования [3, п. 2.3.1]. Согласно данной методике, численность учащихся образовательных организаций, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования (за исключением вечерних (сменных) общеобразовательных организаций), необходимо разделить на численность педагогических работников (без внешних совместителей). В таблице 5 и на рисунке 4 приведены данные за последние 5 лет по Владимирской (ВО), Ивановской (ИО), Рязанской (РО), Ярославской (ЯО) и Московской (МО) областям, а также по Москве и Российской Федерации.

Таблица 5

Численность учеников (в среднем на учителя)

Учебный год	ВО	ИО	РО	ЯО	МО	Москва	РФ
2017/18	16,97	16,95	13,54	14,77	17,44	16,08	14,54
2018/19	17,15	17,38	13,78	15,07	17,77	16,53	14,90
2019/20	17,43	17,73	14,08	15,57	18,01	16,97	15,29
2020/21	17,49	17,95	14,27	15,73	18,36	17,29	15,54
2021/22	17,80	18,19	14,35	16,20	18,68	17,68	15,98

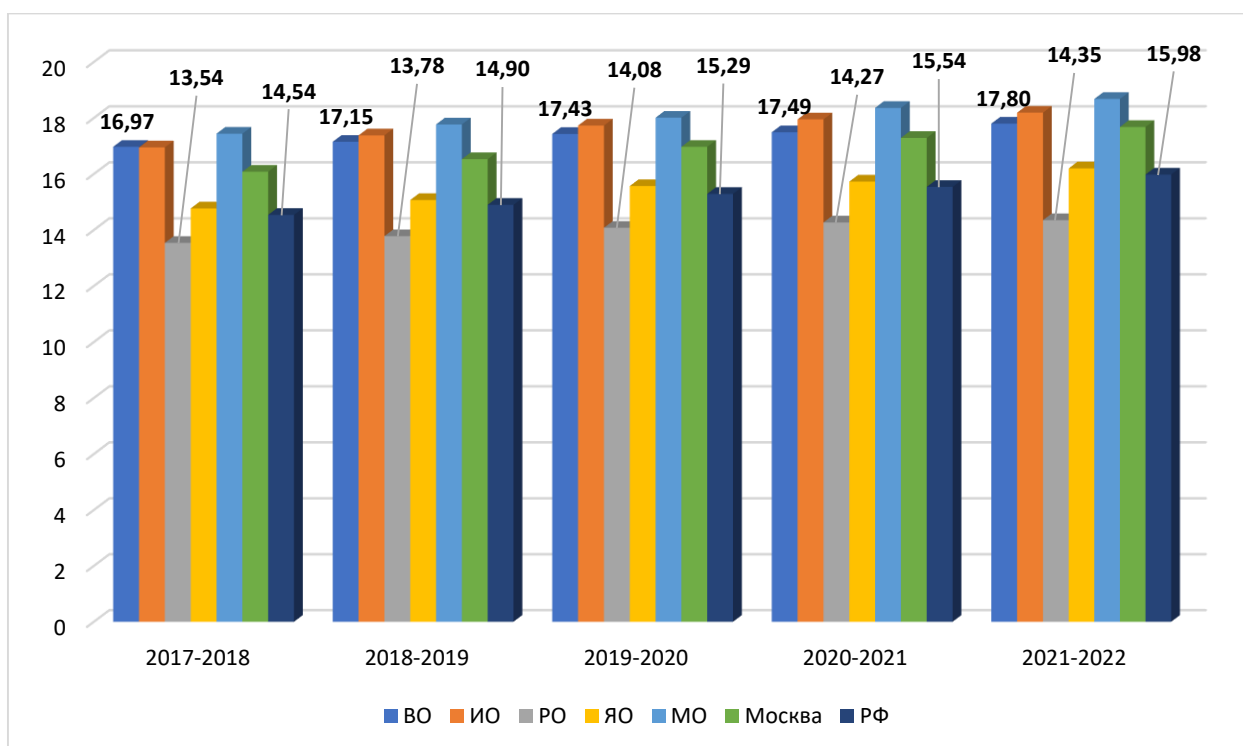


Рис. 4. Численность учеников (в среднем на одного учителя), чел.

Как видно из приведенных выше данных, только Рязанская область имеет показатель менее 15. Ранее данный показатель учитывался в разделе «Образование» при определении эффективности деятельности губернаторов. Однако уже в постановлении Правительства РФ от 17 июля 2019 г. № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» данный показатель не фигурирует в разделе оценки эффективности образования и деятельности учебных учреждений, не содержится и конкретной методики расчета

численности учителей в зависимости от количества учеников. Другими словами, показатель есть, но вопрос о том, что дает его значение в 2020/21 уч. г., равное 17,8 по Владимирской области и 14,35 – по Рязанской, остается открытым.

В предыдущих методиках определения эффективности деятельности губернаторов по данному показателю определялась эффективность расходования бюджетных средств. Ранее в актах Правительства РФ встречался такой установленный норматив, как 1:15, то есть на одного учителя приходится 15 учеников. В итоге субъектам РФ, в которых данный показатель был меньше, насчитывался очень высокий уровень неэффективных расходов в сфере образования. Следовательно, снижение расходов – это сокращение численности учителей в школах. С этой точки зрения показатель в 17,8 по предыдущим методикам расчета эффективности можно было считать прекрасным результатом.

В настоящее время Президентом РФ определены новые показатели оценки эффективности работы региональных властей, всего их 20 [2]. Показатель «численность учащихся в общеобразовательных организациях в расчете на 1 педагогического работника» в новом списке не указан. Однако в средствах массовой информации данный показатель часто используется для привлечения внимания к проблеме дефицита педагогов. Чем выше показатель, тем меньше учителей в школе, как следствие – дефицит педагогических кадров. Как уже упоминалось выше, конкретной методики расчета численности учителей в зависимости от количества учеников в законодательстве нет. В то же время на начало каждого нового учебного года четко определено число единиц ставок по штатному расписанию. В таблице 6 и на рисунке 5 приведены данные за последние 5 лет. Показатель определен как процентное отношение количества учителей к числу ставок по штатному расписанию.

Таблица 6

Доля ставок, закрытых по штатному расписанию, %

Учебный год	ВО	ИО	РО	ЯО	МО	Москва	РФ
2017/18	64,17	76,85	72,08	71,69	71,82	82,77	74,11
2018/19	63,18	74,06	70,61	69,61	71,36	80,48	72,65
2019/20	62,95	71,95	70,42	67,20	71,10	80,82	70,99
2020/21	62,71	71,87	69,14	66,15	69,94	78,89	69,97
2021/22	62,16	70,28	68,91	64,10	70,53	78,87	68,51

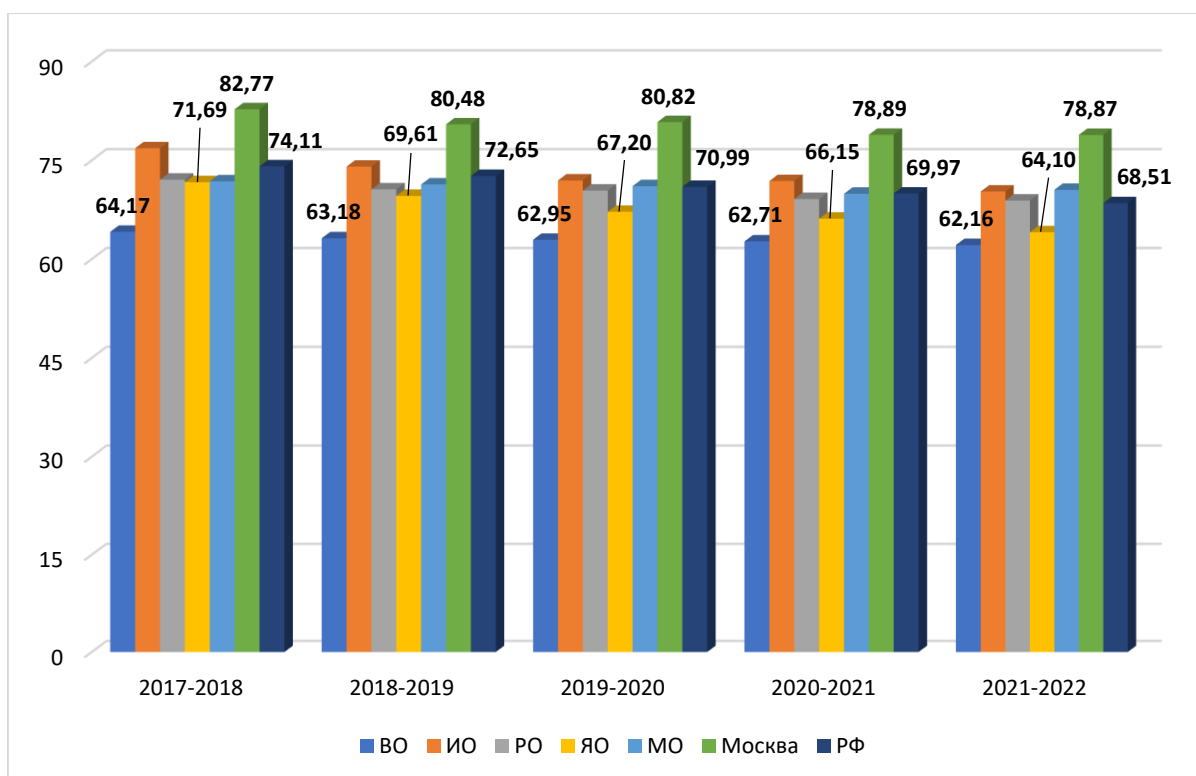


Рис. 5 Доля ставок, закрытых по штатному расписанию, %

На основе полученных результатов можно сделать неутешительный вывод о состоянии системы общего образования в части кадрового обеспечения педагогическими работниками (учителями) не только на территории Владимирской области, но и Российской Федерации в целом. В среднем по России школы укомплектованы учителями не более чем на 70 %. По сравнению с общероссийским показателем за 2017/18 уч. г. (74,11 %) разница показателя Владимирской области (64,17 %) составляла 10 %. К 2021/22 уч. г. разрыв сократился до 6 %, однако произошло это не за счет увеличения числа учителей Владимирской области, а за счет снижения общероссийского показателя. Достаточно большой разрыв в значениях данного параметра прослеживается и при сравнении Владимирской области с соседними областями ЦФО. Лидирующую позицию, как и с количеством обучающихся по ОП СОО, занимает Москва – 78,87 %. Необходимо отметить, что даже Москва по данному показателю в 2017/18 уч. г. не смогла преодолеть порог в 83 %. За последние 5 лет на всех рассматриваемых территориях данный показатель снизился. Владимирская область уступает Ярославской области 2 %, несмотря на то, что последняя показала максимальное падение в 7,6 % (с 71,82 % до 64,1 %) за 5 лет. Разница показателей между Москвой и Владимирской областью с учетом близкого географического расположения колоссальная и составляет 16,71 % по состоянию на 2021/22 уч. г.

Приведенные данные можно рассматривать с точки зрения не «закрытых» ставок, а с точки зрения наличия вакансий по должности «учитель». На рис. 6 отображается соотношение показателя по субъектам

ЦФО, граничащим с Владимирской областью. Показатель рассчитывался по формуле:

$$\frac{\text{ЧШ}-\text{КУ}}{\text{ЧШ}} \times 100 \%,$$

где ЧШ – число ставок по штатному расписанию (единиц), показатель берется из статистического отчета ОО-1, раздел 3.4, строка 7;

КУ – количество учителей, показатель берется из статистического отчета ОО-1, раздел 3.1, строка 7.

Таблица 7

Доля вакантных должностей по штатному расписанию, %

Учебный год	ВО	ИО	РО	ЯО	МО	Москва	РФ
2017/18	35,83	23,15	27,92	28,31	28,18	17,23	25,89
2018/19	36,82	25,94	29,39	30,39	28,64	19,52	27,35
2019/20	37,05	28,05	29,58	32,80	28,90	19,18	29,01
2020/21	37,29	28,13	30,86	33,85	30,06	21,11	30,03
2021/22	37,84	29,72	31,09	35,90	29,47	21,13	31,49

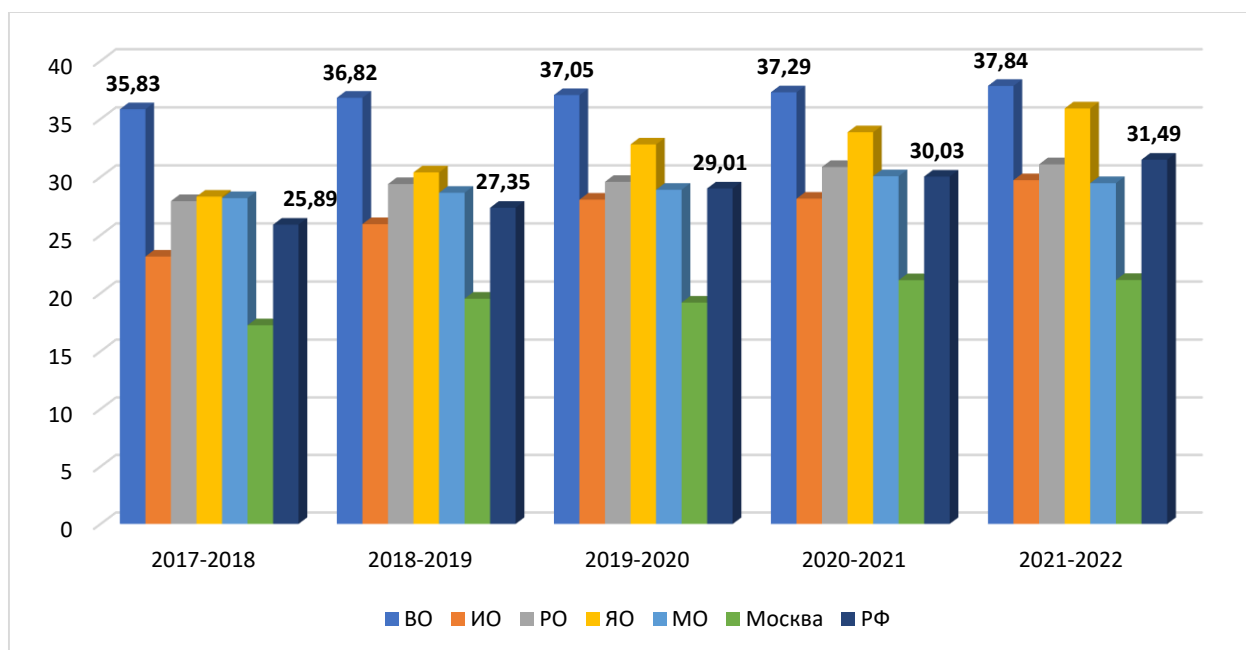


Рис. 6 Доля вакантных должностей по штатному расписанию, %

Как и ожидалось из вышесказанного, чем меньше показатель «Доля ставок, закрытых по штатному расписанию», тем большее количество учителей требуется. Из представленных регионов Владимирская область выделяется своими высокими показателями в течение всего периода наблюдения. За последние пять лет доля вакантных должностей в общем числе ставок по штату в среднем по России заметно возросла и в городской, и в сельской местности.

Превышение общероссийского показателя доли вакантных должностей 30 % барьера за 2021/22 уч. г. (31,49 %) говорит о несбалансированной политике в сфере общего образования. Одной из причин столь неблагоприятной ситуации с кадровым обеспечением является проводимая последние 20 лет федеральная политика. Десятилетиями процесс модернизации системы образования в рамках национальных проектов и программ был направлен на решение вопросов с материально-техническим обеспечением образовательного процесса. Не последнюю роль в снижении количества учителей сыграли ограничения, вводимые в условиях COVID-19, когда многие школы в аварийном режиме переводились на дистанционное обучение.

В больших городах с комплектованием школ намного легче, чем в малых. В сельской местности часто бывает недокомплект учителей-предметников, и закрыть такие вакансии довольно сложно. В школах есть штатное расписание и набор ставок, но очень часто за счет внутреннего совместительства один и тот же специалист ведет несколько предметов и не всегда по профилю своего образования. Это связано с дефицитом бюджета на образование: у региона зачастую просто нет средств, чтобы привлечь специалиста. Вопрос комплектования школ учителями-предметниками и вопрос о том, каких именно специалистов не хватает в системе общего образования Владимирской области, выходят за рамки данного исследования.

В ходе проведения исследования выявлен ряд проблем в сфере общего образования не только на территории Владимирской области, но и соседних регионов. Установлено, что средние значения показателей по России далеки от оптимальных значений. Наиболее остро, по нашему мнению, стоит проблема дисбаланса с точки зрения официальных данных и реальной ситуации в образовательных организациях в части кадрового обеспечения. Проведенная работа опровергает утверждение министра просвещения Кравцова С. С. об отсутствии кадрового дефицита в системе общего образования. Необходимо осуществлять более широкий анализ состояния кадрового обеспечения системы общего образования в регионах, в том числе и во Владимирской области. Результаты исследования могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления для разработки и принятия стратегических управленческих решений.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: ред. от 01.07.2020 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации

от 17 июля 2019 г. № 915: постановлением Правительства РФ от 03.04.2021 № 542: ред. от 04.06.2022 // СПС «ГАРАНТ».

3. Об утверждении методики расчета показателей мониторинга системы образования: Приказ Министерства образования и науки РФ от 11 июня 2014 г. № 657: с изменениями и дополнениями // СПС «ГАРАНТ».

4. Общее образование // Министерство просвещения Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://edu.gov.ru/activity/statistics/general_edu (дата обращения: 12.08.2022).

5. Сергей Кравцов обозначил необходимость передачи школ с муниципального на региональный уровень // Министерство просвещения Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://edu.gov.ru/press/6162/sergey-kravcov-oboznachil-neobhodimost-peredachi-shkol-s-municipalnogo-na-regionalnyu-uroven/> (дата обращения 18.11.2022).

6. Кравцов сообщил о готовности всех школ в РФ к работе в очном формате в новом учебном году. URL: https://tass.ru/obschestvo/15430929?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 08.11.2022).

7. Уровень образования по данным Росстат. URL: <https://rosinfostat.ru/uroven-obrazovaniya/#i-3> (дата обращения: 14.08.2022).

8. Федеральная программа по строительству школ завершена на 52 %. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/09/02/938815-programma-po-stroitelstvu-shkol> (дата обращения: 17.10.2022).