

Оценка институциональных условий реализации программы «Земский учитель» в регионах России


Максим Александрович Головчин

старший научный сотрудник

Вологодский научный центр Российской академии наук

Вологда, Россия


mag82@mail.ru

 0000-0002-7813-5170

Поступила в редакцию 26.05.2021

Принята 14.06.2021

Опубликована 15.08.2021

 10.25726/d1582-9241-0230-m

Аннотация

В статье рассматриваются институциональные основания, необходимые для реализации в регионах России программы «Земский учитель» как комплекса действий, направленных на решение кадровых проблем сельской школы путем предоставления педагогам единовременных компенсационных выплат в рамках конкурса. С этой целью был проведен контент-анализ нормативно-правовой документации, оговаривающей конкурсные условия, которые предъявляются к претендентам на получение выплаты в рамках реализации задач программы. В ходе контент-анализа были выделены аналитические единицы – критерии, учет которых позволит эффективно реализовать программные действия для решения актуальных проблем не только сельской школы, но и села в целом (привлечь в села молодых учителей с их семьями; педагогов, которые могут преподавать более одного предмета; уроженцев села; создать барьеры для проявлений оппортунизма в рамках распределения финансовых средств и т.д.); проведен поиск этих единиц в текстах правовых документов и рассчитан итоговый балл, отражающий уровень сформированности институциональных условий для реализации программы в отдельных регионах. В итоге регионы-участники программы были объединены в четыре группы по значению итогового балла: с высоким уровнем сформированности соответствующих условий (5 территорий), с уровнем выше среднего (47 территорий), с уровнем ниже среднего (23 территории), с низким уровнем (3 территории). Таким образом, регионы в настоящее время не полностью готовы к реализации программных действий, в части из них не предусмотрены риски использования средств выплат уже работающими в школах педагогами. Все это ставит под сомнения перспективы программы, которая рассчитана до 2023 года включительно. На основе данных контент-анализа рассмотрены достоинства и недостатки программы, а также предложены меры по доработке в будущем инициативы в рамках государственной программы «Развитие образования».

Ключевые слова

сельская школа, кадры, программа «Земский учитель», контент-анализ, нормативно-правовая документация, институциональные условия.

Введение

В современном мире новые ценности и приоритеты общества формируют сдвиги в институциональной среде национальной образовательной политики, которая в свою очередь обладает значительной гибкостью и постоянно меняется (Chen, 2015). Со временем в этой среде появляются все более новые элементы политического позиционирования, которые определяют образовательную повестку на долгое время (лучшие школы, лучшие учителя, лучшая дисциплина) (Adams, 2016). Например, в национальном проекте «Образование» (разработан в 2019 г.) выражен запрос государства

на повышении конкурентоспособности российского образования на мировой арене (Леонидова, 2019). В то же время в институциональной среде также формируются новые нормы и ориентиры, которые отражают реальные требования социальной жизни и отрасли, в частности, направленные на решение кадровых проблем школы. Так, согласно поручениям Президента РФ, озвученным им в Послании к Федеральному собранию (февраль 2019 г.), была разработана программа «Земский учитель». Идея программы была выстроена по аналогии с программой «Земский доктор» и предполагает решение кадровых проблем сельской школы за счет предоставления единовременной компенсационной выплаты в размере 1-2 миллионов рублей педагогам за работу в сёлах и малых городах (Цирюльников, 2021).

Кадровые проблемы сельской школы весьма обострились в российских регионах на фоне развертывания политики оптимизации. Под образовательной оптимизацией обычно понимается процесс изменения структуры сети учебных заведений, состава ее элементов, статуса организаций и форм их участия в управлении с целью повышения эффективности функционирования образования (Ломакина, 2011). О.Н. Смолин отмечает, что термин «образовательная оптимизация» в отечественном социально-политическом контексте постсоветского периода по содержанию близок к «ликвидации школ», «сокращению образовательных организаций» и «экономии бюджетных средств». Саму концепцию оптимизации образовательной сети этот автор рассматривает как идею, способную увеличить неравенство возможностей граждан в сфере образования и тем самым нанести ему вред (Смолин, 2010). Политика оптимизации образовательной сети, начатая в 2010 г., была направлена на сокращение числа убыточных для государственного бюджета малокомплектных и небольших по размерам школ, которые либо полностью закрывались, либо присоединялись к крупным образовательным организациям. В результате за 19 лет (2000-2019 гг.) в 20 субъектах РФ школьная сеть сократилась на 20-30%; в 41 регионе – на 40-50% и еще в 15 регионах – более чем на половину. В основном эти процессы затронули сельскую местность.

Правовой механизм реализации программы «Земский учитель» функционирует на двух уровнях: федеральном и региональном. На федеральном уровне программа регулируется «Правилами предоставления и распределения субсидий на осуществления компенсационных выплат», которые являются приложением к государственной программе «Развитие образования» (далее – Правила). Правила устанавливают цели, условия и порядок предоставления и распределения соответствующих субсидий. Определено, что субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Министерства просвещения РФ, на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации (п. 2). Таким образом, получателем средств являются российские регионы, а компенсационная выплата предоставляется учителю непосредственно исполнительным органом власти в регионе (п. 9), а не общеобразовательной школой, в которой он работает (Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования», 2021). В Правилах также оговорены основные обязанности учителя как получателя компенсации: заключить договор о предоставлении выплаты, трудовой договор со школой, расположенной в сельском населенном пункте / рабочем поселке / поселке городского типа / городе с населением до 50 тыс. человек; работать в этой школе в течение 5 лет; трудоустроиться на полную рабочую ставку (не менее 18 часов в неделю). Неисполнение этих обязательств влечет за собой возврат выплаты учителем в бюджет субъекта РФ в полном объеме (Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования», 2021).

Ранее документом были четко определены индикаторы эффективности программы: 2020 г. должны быть трудоустроены 37% участников программы, в 2021 г. – 33%; в 2022 г. – 30% (табл. 1). Однако в 2021 г. Правительство РФ своим распоряжением отменило привязку результатов к конкретной доле учителей. По мнению кабинета министров, это решение упрощает оценку эффективности использования средств господдержки (теперь регионам будет достаточно указать фактическое число участников программы в каждом финансовом году). Срок реализации программы – 2020-2023 гг. Общий объем финансирования на весь период реализации – 4,8 млрд. рублей. Эти средства направлены на поэтапное финансирование компенсационных выплат в размере 1 млн. руб. (для регионов Дальнего Востока – 2 млн. руб.) на человека. Выплаты полностью освобождены от уплаты налогов.

Запуск программные мероприятия состоялся в 2020 г. Тогда на 1803 открытые в регионах по программе вакансии было подано более 32 тыс. заявок (т.е. на одну выплату в среднем претендовали 17 чел.). Закрытыми в регионах оказались 1802 вакансии. При этом уже в 2021 г. свободными для участников программы в сельских школах остается 1416 вакансий (Мелехин, 2021).

Таблица 1. Показатели программы «Земский учитель»

Показатель	2020	2021 (план)	2022 (план)	2023 (план)	Всего за весь период
Количество занятых вакансий (компенсационных выплат)	1803	1167	1123	1113	5206
Удельный вес учителей, которые получают компенсационные выплаты, в % от общей численности*	37	33	30	-	-
Объемы финансирования, млрд. руб.	0,766	1,10	1,10	1,034	4,8

Примечание: * В 2021 г. этот ориентир был упразднен Правительством РФ.
Составлено по: данным государственных статистических органов.

В 2020 г. Общественной палатой РФ был организован онлайн-опрос по результативности запуска программы «Земский учитель». Согласно его данным, наиболее привлекательной частью в программе россияне считают возможность денежного вознаграждения. Лишь третья часть ответила, что мотивом участия для них может стать возможность приложения профессиональных знаний в новых условиях труда. Примерно пятая часть россиян (20%) рассматривает программу как возможность принять участие в важном государственном деле, и ещё столько же – как перспективу карьерного роста (Милехин, 2020).

В рамках мониторинга экономического положения и социального самочувствия учителей школ Вологодской области (ВолНЦ РАН, 2020) преподавателям, работающим в регионе, задавался вопрос об их отношении к реализации программы «Земский учитель». Это отношение нельзя назвать однозначным: 38% опрошенных считает, что эта программа сможет решить проблему дефицита учителей в сельской местности, а 50% придерживаются противоположного мнения. Причем больше всего негативных оценок приходится именно на педагогов сельских школ (70 против 50% в Вологде и 41% в Череповце)¹.

Отметим, что концепция программы «Земский учитель» в экспертных кругах вызывает критику. Мнения экспертов содержат следующие послылы: программа ограничивается простыми мерами финансовой поддержки и совершенно упускает комплекс содержательных, социально-психологических, организационно-педагогических и социально-экономических условий, без которых поставленная задача не может быть решена (Цирюльников, 2021); запуск программы чреват конфликтами между уже работающими и только что приехавшими в села педагогами (крупные разовые выплаты почти всегда негативно воспринимаются теми, кто их не получает) (Профсоюзы призвали вместо программы "Земский учитель" поддерживать всех педагогов на селе); средств выплаты критически недостаточно для обеспечения достойной жизни в сельской местности в течение 5 лет; у современного поколения отсутствуют стимулы к переезду в сельскую местность (Трушин, 2020); переехавшие в село будут отбирать учебную нагрузку у тех, кто ведет несколько предметов, потому что нужно вырабатывать недостающие часы; экономических оснований недостаточно, чтобы педагоги остались на селе по истечении 5 лет; при планировании программы не учтена естественная убыль кадров школ (Савицкая, 2020); основная задача программы (обеспечить более 4 тыс. свободных вакансий) не соотносится с реальным дефицитом учителей на селе (Ивушкина, 2020) и т.д. Некоторые также ссылаются на слабое включение в программу «Земский учитель» молодых педагогов. В 2020 г. менее половины (44%) занятых на селе вакансий приходится на учителей в возрасте до 35 лет (Милехин, 2020). Согласно данным

¹ Приведены данные четвертой волны мониторинга экономического положения и социального самочувствия учителей Вологодской области (май 2020 г.; ВолНЦ РАН).

социологического опроса Общественной палаты РФ большинство тех, кто сейчас проявляет интерес и желание участвовать в программе, имеют стаж работы свыше 15 лет. Только 350 чел. из числа молодых специалистов хотели бы поехать в сельскую местность и в малые города. С нашей точки зрения, недоверие к программе среди экспертного и профессионального сообщества вызвано: а) ее скромными промежуточными результатами в части привлечения молодежи на село (что объясняется несовершенством заложенных институциональных условий); б) несоответствием планируемых результатов (также весьма скромных) и реального масштаба проблем.

При этом в отличие от программы «Земский доктор» «Земский учитель» предполагает конкурсное распределение компенсационной выплаты и соответствующие процедуры. Эти процедуры определяются на уровне отдельных регионов, поэтому в целом единый подход к реализации программных мероприятий отсутствует.

Цель нашего исследования – оценить уровень сформированности институциональных (правовых) условий программы «Земский учитель» в масштабах конкретных регионов, чтобы определить перспективы ее развития. В соответствии с подходом Е.Н. Кулюшина, мы рассматриваем институциональные условия как комплекс характеристик макро- и мезо-уровней, которые изменяются в зависимости от возможности государства развивать институциональную среду (совокупность новых норм и правил), совершенствовать ее структуру и организацию (Кулюшин, 2010). В исследовании мы отталкиваемся от предположения о том, что уровень сформированности соответствующих институциональных условий является неодинаковым, поскольку на федеральном уровне (в госпрограмме «Развитие образования») оговорен только некий минимум правовых аспектов реализации программы, а все остальные институциональные факторы формируются на региональном уровне. В анализе мы исходим из понимания о том, что программа, аналогичная «Земскому учителю», должна быть направлена на следующие задачи: решение кадровых проблем школы (заполнение свободных вакансий и запуск механизмов ротации кадров за счет омоложения педагогического состава); решение более широкого круга проблем развития села (закрепление специалистов на селе, репатриация высококвалифицированных кадров).

Эксперты считают, что политика оптимизации также привела к фактическому вымиранию российской деревни, поскольку школы – это зачастую едва ли не единственный культурный центр в сельской местности (Бутузова, 2018). С нашей точки зрения, это прежде всего проявилось в кадровом дефиците, который стал неотъемлемой частью жизни сельских школ. По данным Министерства просвещения РФ, в 2019 г. на селе работали 846,3 тыс. учителей (в 2016 г. – 854,2 тыс.). Большую часть (58%) составляют работники в возрасте старше 45 лет; доля молодых специалистов не достигает и 10%². По данным социологического исследования Общероссийского народного фронта и Фонда «Национальные ресурсы образования» (2019 г.) о нехватке педагогов в своих образовательных организациях говорят 54% учителей сельских школ (против 50% в городских школах) (Заир-Бек, 2020). С учетом задачи нацпроекта «Образование» по созданию к 2024 г. 24,6 тыс. новых мест в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, обозначенная проблема кадрового дефицита должна найти свое скорейшее решение (Леонидова, 2019).

«Земский учитель» – это неофициальное наименование программы, поскольку документа с таким названием в правовом поле не существует. В ноябре 2019 г. по поручению Президента РФ в государственную программу «Развитие образования» были внесены изменения (постановлением Правительства РФ от 9 ноября 2019 г. № 1430). Эти изменения предполагали новое приложение к государственной программе, которое оговаривало правила по осуществлению единовременных компенсационных выплат учителям, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, рабочие поселки, поселки городского типа, малые города с населением до 50 тыс. чел. [10]. Именно в формате приложения к госпрограмме эта инициатива сейчас и существует (в этом приложении название «Земский учитель», к слову, не упоминается). С этой точки зрения, «Земский учитель» лучше назвать не программой (программного элемента в документе нет), а инициативой. При этом более

² Там же.

развернуто комплекс мероприятий «Земского учителя» представлен не на федеральном уровне, а в региональном законодательстве.

Материалы и методы исследования

В исследовании был применен метод контент-анализа текстов нормативно-правовых документов, определяющих процедуры конкурсного отбора в рамках программы «Земский учитель». В анализе был учтен 81 текст положений о конкурсном отборе, о комиссии, о предоставлении компенсационной выплаты.

На *первом* этапе контент-анализа был проведен поиск семантических единиц, отражающих набор основных, дополнительных и вспомогательных критериев, которые определяют возможности претендентов по получению компенсационной выплаты. Эти критерии были обобщены в рамках изучения нормативно-правовой базы. Определено, что к основным критериям, как правило, относятся возраст соискателей (обычно 55 лет) и наличие среднего профессионального и высшего образования по специальности. Этих требований достаточно, чтобы просто участвовать в конкурсе.

Дополнительные и вспомогательные критерии используются для выявления конкретного получателя средств компенсации после первого этапа отбора. К дополнительным критериям относятся стаж работы (что дополняется требованием непрерывности работы в школе); первой и высшей квалификационной категории; ученой степени и ученого звания (в ряде случаев); профессиональных достижений (под которыми понимается участие в конкурсах педагогического мастерства, наличие наград, статей и монографий, почётных званий, участие в работе экспериментальных площадок, наличие учеников, которые побеждают в олимпиадах и т.д.); возможность преподавать смежные и иные предметы (которая подтверждается прохождением курсов повышения квалификации или дополнительным образованием); семейное положение претендента (наличие детей и супруга, которые переезжают в село, в ряде случаев – наличие супруга-педагога); желание работать в сельской школе; образовательные достижения (диплом с отличием); принадлежность к категории «молодой специалист» (или наличие молодого возраста). В ряде случаев приоритет отдается претендентам, которые являются выпускником той школы, в которую они трудоустраиваются (или же уроженцем того населенного пункта, куда они собираются переехать). В качестве вспомогательных критериев обычно рассматриваются удаленность места проживания и работы претендента от места переезда, а также период открытости вакансии (который определяется по времени существования свободной ставки в школе). В Оренбургской области, помимо прочего, к конкурсу допускаются учителя, которые были сокращены по месту работы в результате реорганизации / ликвидации их школ³.

Перечисленные критерии выбираются регионами произвольно, поэтому в одних субъектах РФ формируются более выгодные конкурсные условия для претендентов, чем в других. К примеру, в Вологодской области учитель может трудоустроиться в школу, которая находится на расстоянии не ближе 70 км от места его проживания. В то же время, в 17 других регионов существует требование, чтобы место работы просто находилось не в том же самом населенном пункте, где живет сам соискатель (а значит, городской житель может работать в ближайшем к городу районе, имея возможность временами посещать семью и родственников)⁴.

Также в региональных правовых актах обычно определена процедура назначения и получения компенсаций (включая возможный возврат денежных средств). Обычно она сводится к единовременной выплате, которую учитель получает сразу после оформления документов и волен тратить по своему усмотрению на любые нужды без контроля со стороны региона или школы. Лишь в небольшом ряде регионов направления расходования выплат ограничиваются. Например, в Калужской области учителя могут их потратить только на оплату найма жилья, взноса на жилищный кредит, долевого строительства и строительного подряда⁵.

³ Составлено по материалам региональных органов управления образованием.

⁴ Составлено по материалам региональных органов управления образованием.

⁵ Там же.

По итогам обобщения критериев мы выделили восемь семантических единиц, отражающие определенные конкурсные критерии, которые встречаются в нормативно-правовой документации регионов и необходимы для оптимального проведения отборочных процедур (табл. 2).

Таблица 2. Система единиц контент-анализа нормативно-правовой документации программы «Земский учитель» в регионах

Единица	Обозначение	Индикатор	Содержание
Ограничения по возрасту	Б1	Возраст участников	Ограничивает допуск к конкурсу педагогов пенсионного и предпенсионного возраста
Наличие у участника педагогического образования	Б2	Уровень образования (среднее профессиональное, высшее по педагогической специальности)	Ограничивает участие в конкурсе неспециалистов, людей, которые не могут осуществлять образовательную деятельность в школе
Территориальная удаленность от школы-работодателя	Б3	Расстояние от места работы / проживания участника / регионального центра до школы	Ограничивает участие в конкурсе уже работающих по факту в школе педагогов
Дополнительная специальность	Б4	Наличие у участника диплома о повышении квалификации	Создает возможность преподавания смежных дисциплин, что очень важно для организации образовательного процесса в сельской школе
Период открытости вакансии	Б5	Срок подачи заявления от школы-работодателя на вакансию	Позволяет удовлетворить наиболее острые кадровые проблемы
Семейное положение участника	Б6	Наличие семьи, супруга(и) и детей	Позволяет педагогу более прочно закрепиться на селе со своей семьей
Историческая связь участника с населенным пунктом	Б7	Наличие документа о том, что участник является уроженцем населенного пункта, куда переезжает / выпускником школы, в которой собирается работать	Выполняет функцию репатриации квалифицированных кадров
Принадлежность участника к категории молодежи / молодого специалиста	Б8	Возраст участника / стаж работы в школе	Предоставляет преимущества молодым кадрам, что важно для омоложения учительства в сельской школе и кадровой ротации

Источник: составлено автором.

Каждый из отобранных показателей анализа имеет свое значение для конкурса: ограничивает участие учителей пенсионного возраста и тех, кто не имеет право заниматься образовательной деятельностью; стимулирует участие молодых специалистов, а также бывших уроженцев села и т.п. Выполнение всех критериев, включенных в оценочную систему, в комплексе позволяет программе

«Земский учитель» в итоге реализовывать следующие задачи – привлекать к работе в школе молодых учителей, которые смогут закрепиться в сельской местности со своей семьей и являются уроженцами того населенного пункта, куда собираются переехать; защитить мероприятия от проявления имитации и оппортунизма (что может выражаться в распределении выплат уже работающим педагогам).

Ряд критериев, которые встречаются в нормативно-правовой документации регионов, не были включены в систему единиц контент-анализа. Это касается наличия у участников первой или высшей квалификационной категории (встречается в 90% случаев), ученой степени и ученого звания (74%), педагогических достижений (65%), положительной характеристики с прежнего места работы (11%), поскольку они касаются педагогов, которые весьма давно работают в школе. Молодой специалист, недавний выпускник вряд ли может иметь квалификационную категорию, ученую степень, почетное звание или какие-то заслуги.

На *втором* этапе контент-анализа каждой территории присваивались баллы в зависимости от наличия / отсутствия в нормативно-правовой документации тех или иных единиц контент-анализа. В случае наличия региону присваивался балл, равный 1; в случае отсутствия – 0 (табл. 3).

Анализ, проведенный на этом этапе, показал, что в нормативно-правовой базе наиболее представлены критерии, относящиеся к категории основных: возраст претендентов (в 95% регионов), педагогическое образование (в 96% регионов). Среди дополнительных и вспомогательных критериев чаще всего упоминаются возможность претендента преподавать смежные дисциплины (в 83% случаев), удаленность школы-работодателя от места проживания / работы (в 70% случаев), историческая связь претендента с селом, куда он переезжает (в 64% случаев). Крайне редко можно обнаружить критерии принадлежности претендента к категории молодежи / молодого специалиста (в 25% случаев), а также оговаривающие семейное положение претендента (в 14% случаев).

Таблица 3. Количественная характеристика представленности единиц контент-анализа в нормативно-правовой документации программы «Земский учитель» в регионах

Регион	Единица контент-анализа							
	Б1	Б2	Б3	Б4	Б5	Б6	Б7	Б8
Р-ка Бурятия	1	1	1	1	1	1	1	1
Нижегородская обл.	1	1	1	1	1	1	1	0
Алтайский край	1	1	1	1	1	0	1	1
Смоленская обл.	1	1	1	1	1	0	1	1
Ивановская обл.	1	1	1	1	0	1	1	1
Пензенская обл.	1	1	1	1	1	0	1	0
Брянская обл.	1	1	1	1	1	0	1	0
Еврейская авт. обл.	1	1	1	1	1	0	1	0
Магаданская обл.	1	1	1	1	1	0	1	0
Р-ка Марий Эл	1	1	1	1	1	0	1	0
Р-ка Коми	1	1	1	1	1	0	1	0
Р-ка Северная Осетия	1	1	1	1	1	0	1	0
Ханты-Мансийский АО	1	1	1	1	1	0	1	0
Оренбургская обл.	1	1	1	1	1	0	1	0
Чукотский АО	1	1	1	1	1	0	1	0
Р-ка Ингушетия	1	1	1	1	1	0	1	0
Камчатский край	1	1	1	1	1	0	1	0
Волгоградская обл.	1	1	1	1	0	1	1	0
Чувашская р-ка	1	1	1	1	0	1	1	0
Пермский край	1	1	1	1	0	1	1	0
Р-ка Башкортостан	1	1	1	0	1	1	1	0
Кировская обл.	1	1	1	1	0	0	1	1

Регион	Единица контент-анализа							
	Б1	Б2	Б3	Б4	Б5	Б6	Б7	Б8
Р-ка Тыва	1	1	1	1	0	0	1	1
Орловская обл.	1	1	1	1	0	0	1	1
Курганская обл.	1	1	1	1	1	0	0	0
Р-ка Мордовия	1	1	1	1	1	0	0	0
Р-ка Саха	1	1	1	1	1	0	0	0
Архангельская обл.	1	1	1	1	0	1	0	0
Карачаево-Черкесская Р-ка	1	1	1	1	0	0	1	0
Р-ка Калмыкия	1	1	1	1	0	0	1	0
Свердловская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Омская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Ленинградская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Ненецкий АО	1	1	1	1	0	0	1	0
Ростовская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Самарская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Воронежская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Р-ка Карелия	1	1	1	1	0	0	1	0
Р-ка Адыгея	1	1	1	1	0	0	1	0
Липецкая обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Челябинская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Кабардино-Балкарская Р-ка	1	1	1	1	0	0	1	0
Хабаровский край	1	1	1	1	0	0	1	0
Тульская обл.	1	1	1	1	0	0	1	0
Красноярский край	1	1	0	1	1	0	1	0
Чеченская Р-ка	1	1	0	1	1	0	1	0
Ярославская обл.	1	1	0	1	1	0	1	0
Тюменская обл.	1	1	0	1	0	1	1	0
Псковская обл.	1	1	0	1	0	1	1	0
Курская обл.	1	1	1	1	0	0	0	1
Удмуртская Р-ка	1	1	1	1	0	0	0	1
Тверская обл.	1	1	1	0	0	0	1	1
Р-ка Алтай	1	1	1	1	0	0	0	0
Кемеровская обл.	1	1	1	1	0	0	0	0
Сахалинская обл.	1	1	1	1	0	0	0	0
Приморский край	1	1	1	1	0	0	0	0
Р-ка Крым	1	1	1	1	0	0	0	0
Вологодская обл.	1	1	1	1	0	0	0	0
Иркутская обл.	1	1	1	1	0	0	0	0
Новгородская обл.	1	1	1	0	1	0	0	0
Р-ка Татарстан	1	1	0	1	1	0	0	0
Р-ка Хакасия	1	1	0	1	1	0	0	0
Краснодарский край	1	1	1	0	0	1	0	0
Забайкальский край	1	1	1	0	0	0	1	0
Астраханская обл.	1	1	0	1	0	0	1	0
Владимирская обл.	1	1	0	1	0	0	1	0
Костромская обл.	1	1	0	1	0	0	1	0
Саратовская обл.	1	1	0	1	0	0	1	0

Регион	Единица контент-анализа							
	Б1	Б2	Б3	Б4	Б5	Б6	Б7	Б8
Мурманская обл.	1	1	0	1	0	0	1	0
Новосибирская обл.	1	1	1	0	0	0	0	0
Московская обл.	1	1	1	0	0	0	0	0
Р-ка Дагестан	1	1	1	0	0	0	0	0
Севастополь	1	1	0	1	0	0	0	0
Ставропольский край	1	1	0	1	0	0	0	0
Тамбовская обл.	1	1	0	1	0	0	0	0
Амурская обл.	1	1	0	0	0	0	0	0
Белгородская обл.	1	1	0	0	0	0	0	0
Калужская обл.	0	1	0	0	0	0	0	0
Рязанская обл.	0	0	0	0	0	0	0	0
Ульяновская обл.	0	0	0	0	0	0	0	0
Ямало-Ненецкий АО	0	0	0	0	0	0	0	0

Источник: составлено по материалам сайта «Земский учитель» (<https://zemteacher.apkpro.ru/>) и региональных органов управления образованием.

На третьем этапе контент-анализа для каждой территории путем сложения полученных значений высчитывался итоговый балл, который отражает сформированность в регионе отдельных институциональных условий для реализации программы «Земский учитель». Таким образом, индекс, равный 0 означает полное отсутствие соответствующих институциональных условий, а 8 – присутствие всех условий в комплексе.

На четвертом этапе контент-анализа регионы были объединены в группы в зависимости от значений рассчитанного итогового балла: а) высокий уровень сформированности институциональных условий – 7-8 баллов; б) уровень выше среднего – 5-6 баллов; в) уровень ниже среднего – 3-4 балла; г) низкий уровень – 1-2 балла. Принадлежность региона к высокому уровню сформированности позволяет говорить о выполнении максимума условий для реализации задач программы «Земский учитель». Принадлежность к уровню выше и ниже среднего говорит о формировании базовых институциональных условий, но указывает на возможности для совершенствования нормативно-правовой документации. Принадлежность к низкому уровню свидетельствует о слабости потенциала институциональной среды для реализации программных действий в регионе.

Результаты и обсуждение

В 2019 году Министерство просвещения РФ официально объявило, что уже не ставит перед регионами задачу оптимизации сети сельских школ. Однако последствия данной политики до сих пор определяют повестку дня в российском образовании, что, главным образом, касается дефицита мест в школах и перехода все большего числа детей на режим обучения в две смены. Более того, частью образовательной реальности стало новое явление – обучение в третью смену (что запрещено п. 10.4 СанПиН 2.4.2.2821–10). Национальный проект «Образование (появившийся на свет в 2019 г.) ставит задачу полной ликвидации третьей смены во всех без исключения школах, но этот ориентир до сих пор не был достигнут [3]. В 2019/20 учебном году во вторую смену обучались 2,1 млн. российских школьников (в 2013 г. – 1,8 млн.), в третью смену – 22 тыс. детей (в 2013 г. – 18 тыс.)⁶.

Расчет итогового индекса показал, что в настоящее время необходимые институциональные условия для реализации программы «Земский учитель» в комплексе созданы лишь в пяти российских регионах (Республика Бурятия, Алтайский край, Нижегородская, Смоленская и Ивановская области). Их опыт можно считать передовым и использовать в качестве ориентира для конструирования дизайна

⁶ По данным Министерства просвещения РФ.

институциональной среды развития программы (табл. 2). В большей части регионов (86%) сформированы лишь базовые условия для реализации программы, т.е. здесь из 8 учтенных в методике оценки критериев в нормативно-правовой документации представлено только 4-6.

Особое внимание следует уделить трем регионам, нормативно-правовая документация которых содержит минимальное количество условий для развития программы. В правовых документах этих субъектов РФ отражены в лучшем случае только требования к возрасту участников и их образованию. В результате в рамках реализации конкурсных процедур остается много «пробелов» (контрактных дыр), позволяющих получать компенсационную выплату уже работающим в сельских населенных пунктах учителям и формально ограничивающих участие в программе молодежи.

Таблица 4. Уровень сформированности институциональных условий реализации программы «Земский учитель» в регионах

Уровень	Регион		
Высокий (7-8 баллов)	Р-ка Бурятия Нижегородская обл.	Алтайский край Смоленская обл.	Ивановская обл.
Выше среднего (5-6 баллов)	Пензенская обл. Брянская обл. Еврейская АО Магаданская обл. Р-ка Марий Эл Р-ка Коми Р-ка Северная Осетия Ханты-Мансийский АО Оренбургская обл. Чукотский АО Р-ка Ингушетия Камчатский край Волгоградская обл. Чувашская р-ка Пермский край Р-ка Башкортостан Кировская обл.	Орловская обл. Курганская обл. Р-ка Мордовия Р-ка Саха Архангельская обл. Карачаево-Черкесская Р-ка Р-ка Калмыкия Свердловская обл. Омская обл. Ленинградская обл. Ненецкий АО Ростовская обл. Самарская обл. Воронежская обл. Р-ка Карелия	Р-ка Адыгея Липецкая обл. Челябинская обл. Кабардино-Балкарская Р-ка Хабаровский край Тульская область Красноярский край Чеченская Р-ка Ярославская обл. Тюменская обл. Псковская обл. Курская обл. Удмуртская Р-ка Тверская обл.
Ниже среднего (3-4 балла)	Р-ка Алтай Кемеровская обл. Сахалинская обл. Приморский край Р-ка Крым Вологодская обл. Иркутская обл. Р-ка Тыва	Новгородская обл. Р-ка Татарстан Р-ка Хакасия Краснодарский край Забайкальский край Астраханская обл. Владимирская обл. Костромская обл.	Саратовская обл. Мурманская обл. Новосибирская обл. Московская обл. Р-ка Дагестан Севастополь Ставропольский край Тамбовская обл.
Низкий (1-2 балла)	Амурская обл.	Белгородская обл.	Калужская обл.
Отсутствие условий (0 баллов)	Рязанская обл.	Ульяновская обл.	Ямало-Ненецкий АО

Источник: расчеты автора.

Контент-анализ показал, что еще в трех регионах полностью отсутствуют институциональные условия для реализации программы. Так, в Рязанской области действует «Порядок предоставления единовременных компенсационных выплат учителям, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты» (принят Постановлением Правительства Рязанской области от 07.02.2020 № 13), в

котором не оговаривается ни конкурсных процедур, ни соответствующих требований к соискателям. Определено лишь, что выплаты предоставляются учителям, заключившим трудовой договор с общеобразовательной организацией, которым предусмотрено выполнение трудовой функции с объемом учебной нагрузки не менее 18 часов в неделю за ставку заработной платы. Подобная же ситуация повторяется в Ульяновской области и Ямало-Ненецком автономном округе. Таким образом, в этих регионах принята следующая схема назначения единовременных компенсационных выплат: сельские школы формируют вакансии – педагоги заключают договор на работу по этим вакансиям – педагоги получают денежные средства. Остальные процедуры не оговорены в нормативно-правовой базе.

Заключение

Контент-анализ указал на крайнюю неравномерность институциональных условий, сложившихся в регионах для реализации программы «Земский учитель». В значительной части регионов сейчас сформированы лишь базовые условия, что пока не позволяет говорить о перспективах программы, которая по времени рассчитана до 2023 года.

Бесспорно, программа имеет свои преимущества для решения кадровых проблем сельской школы. Во-первых, размер компенсации действительно вполне достаточен для обустройства на селе и поддержания высокого уровня жизни квалифицированного специалиста (хотя бы на первых порах). По существу в каждом регионе уже существуют свои механизмы поддержки сельских педагогов (где-то предполагаются выплаты, где-то – нефинансовая помощь). Программа органично дополняет эту практику. Во-вторых, регионам предоставлена полная свобода в формировании собственных требований к участникам программы. Подобным образом учитывается специфика пространственного развития в России. В-третьих, необходимо отметить продуманность программы как политического и управленческого решения, института. В частности, просчитаны ограничения имитации принятых решений: педагоги не могут получать выплаты, работая в своей же школе (таким образом, решается проблема перераспределения финансов между уже имеющимися работниками); не могут устроиться на часть ставки (чтобы получать компенсацию и выполнять минимум работ) и т.д. Этот механизм защищает принятые управленческие решения от оппортунизма агентов. В-четвертых, комплекс документов программы достаточно полно определяет права и обязанности учителей. При этом, важно, что выплаты выдаются педагогам, а не посредникам (например, школе) и одновременно, а не разовыми порциями, что может затруднить обустройство на селе. В-пятых, в принятых на региональном уровне индикаторах отбора чувствуется желание понять и предусмотреть интересы социокультурного развития сельских населенных пунктов, для которого будет лучше, чтобы в школу приехал работать педагог семьей и детьми, закрепился и остался на селе. Для сельской школы в условиях кадрового дефицита и малокомплектности также важен работник, который может преподавать несколько предметов (что также предусмотрено программой). Решение предоставлять преимущества в программе уроженцам населенного пункта и выпускникам школ, куда трудоустраивается претендент, по существу запускает меры по репатриации квалифицированных специалистов в сельскую местность (хотя это и ограничивает круг возможных участников). Продуманными также можно считать преимущества, которые предполагаются для молодых специалистов (в 10% регионов) и учет в качестве вспомогательного индикатора периода открытости вакансии (в 26% регионов).

В то же время ориентация программы на уточнение ее важных положений именно на уровне регионов (региональные практики) формирует не только преимущества, но и ее ограничения. Так, в программе присутствуют некоторые концептуальные недоработки. В Правилах, установленных на федеральном уровне, цель программных мероприятий сформулирована непосредственно как предоставление регионам субсидии при наличии утвержденных нормативных правовых актов, бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства, заключения соглашения о предоставлении субсидии [10]. Определено, что субсидия предоставляется для формирования компенсационных выплат только для учителей, переехавших в сельские населенные пункты. Видится, что цель подобной масштабной программы не может быть сужена до административных мер (предоставление выплаты), а должна быть намного глубже. С нашей точки зрения, с целеполаганием

инициативы желательно определиться, иначе под вопросом оказывается целесообразность всех программных действий без исключения. При доработке Правил в них следует включить пункт с целью, которая предусматривает желаемый результат предоставления выплат (возможно в следующей формулировке: «полностью или частично заполнить вакантные места в сельских школах»).

В программе сейчас не предусмотрена актуальная задача омоложения кадрового состава сельских школ. Поэтому, молодые специалисты и выпускники образовательных организаций педагогического профиля редко получают преимущества для участия в программе. На сегодняшний момент только небольшая часть регионов (10%) предусматривает преимущества для недавних выпускников колледжей и вузов, а также молодых учителей. Еще один регион (Краснодарский край) ставит наличие возраста до 30 лет в ряд обязательных проходных условий для претендентов на выплату. В большинстве же регионов преимущества при прочих равных условиях получают не молодые специалисты, а имеющие значительный опыт работы, непрерывный педагогический стаж, квалификацию, ученую степень, педагогические заслуги, награды (т.е. всего того, что молодой учитель не может иметь априори). Учитывая, что все конкурсные процедуры заканчиваются до начала нового учебного года, выпускники педагогических вузов и колледжей не успевают получить диплом, а, значит, их возможности по участию в конкурсе сводятся на нет. По словам экспертов, в село готовы переезжать учителя, у которых уже выросли дети; они готовы оставлять квартиру детям, а сами строить свою жизнь в другом месте. Привлекать молодых сложнее, поэтому эту задачу регионы не преследуют. Таким образом, пока что программа «Земский учитель» не содержит в себе действенного инструмента привлечения молодежи в сельскую местность.

Здесь нужно опять же определиться с концепцией программы. Какие специалисты нужны на селе? Какие займут вакантные места в итоге? Педагоги-стажисты (коих и так много в сельских школах)? Кандидаты, доктора наук, доценты, профессора? А поедут ли они на село? Как будут складываться отношения в учительском коллективе, в котором будут превалировать представители старших возрастов? Возможно ли, что это плохо отразится на продвижении образовательных инноваций и технологий? В этой связи считаем, что в Правилах, представленных на федеральном уровне, должен быть четко обозначен возраст получателей выплат (этого пока нет). Также возраст до 30 лет (или же стаж работы в школе до 3-х лет) может быть включен в региональный пакет документов программы как показатель, дающий приоритет молодежи при прочих равных условиях. Целесообразно предусмотреть особые исключения по участию в программе выпускников последнего года обучения (без диплома), а, возможно, передвинуть сроки проведения конкурса на более поздний период.

В нормативно-правовой документации программы пока слабо представлен именно программный элемент. Недостаток четкого целеполагания в программе влечет за собой отсутствие перспективного видения ее развития. В Правилах изначально были обозначены индикаторы, на которые ориентировались программные мероприятия (какая часть ставок каждый год должна быть закрыта) до 2022 г. В 2021 г. распоряжением Правительства РФ эти индикаторы были отменены и регионам были отданы полномочия свободно определять показатели эффективности (но сделано это далеко не во всех субъектах РФ). В этой связи одна часть регионов (как, например, Республика Дагестан) объявляют 130 вакансий для конкурса, а другая часть – не более десятка. Необходимо также обратить внимание на несоответствие числа вакансий, которые предполагается закрыть по программе реальному дефициту в педагогических кадрах на селе. В 2019 г. Министерство просвещения сообщало, что сельских школах не хватает примерно 12 тыс. педагогов, а программа предполагает замещение чуть более 5 тыс. вакансий. С нашей точки зрения, необходима проработка инициативы «Земский учитель» именно как подпрограммы государственной программы «Развитие образования» (а не приложения о правилах распределения субсидий) с четкими индикаторами эффективности по каждому году реализации. Желательно, чтобы эти индикаторы формировались не произвольно, а с учетом реальных кадровых потребностей регионов. Иначе большая часть средств гипотетически может уйти в субъекты РФ, в которых не так много сельских территорий и не так остро стоят кадровые проблемы в школах, но которые проявили большую активность.

В настоящем виде условия программы мало ориентированы на интересы городских жителей, поскольку в ряде регионах ставятся строгие условия по удаленности места будущей работы от места проживания (в 17 регионах из 81 это расстояние не должно быть меньше 200 км). Здесь стоит согласиться с участниками общественных слушаний в Общественной палате РФ, которые состоялись 2 марта 2020 г. Такие условия благоприятны для сельских жителей, но не для городских. Маловероятно, что учитель с семьей (даже за 1 млн. руб.) примет решение резко изменить образ жизни и отправиться в отдаленное от города село. В этой ситуации страдают интересы близлежащих к городам сельских поселений, в школах которых также могут быть кадровые проблемы. С другой стороны, примерно в трети регионов-участников программы критерий удаленности вообще не предусмотрен, что актуализирует риски несправедливого распределения компенсаций между уже работающими в школах учителями. В этой связи было бы целесообразно: на региональном уровне повсеместно закрепить в качестве основного критерия конкурсного отбора невозможность подавать заявки на трудоустройство в школе, где учитель уже работает (как это сейчас сделано только в 17 регионах); критерий удаленности использовать исключительно как вспомогательный (дающий преимущество претендентам при прочих равных условиях), но не более того.

И, наконец, на фундаментальном уровне в решении, которое отражено в программе «Земский учитель», пока заметен сугубо административный (бюрократический) подход. Этот подход предусматривает определенную схему: специалисту выделяются деньги – он их получает и взамен работает 5 лет на одну ставку. Все остальные вопросы, к которым относится качество работы учителя, его отношения с коллегами (которые будут однозначно недовольны, что их работа не оплачивается аналогичным образом и т.д.), эта схема игнорирует. Зачастую непосильные проблемы по поиску и приобретению жилья, оплате коммунальных услуг, налаживанию быта и отношений с коллегами ложатся на плечи самих педагогов. Фактически может получиться так, что через 5 лет учителя по истечению своих обязательств, не выдержав груза этих проблем, вынужденно массово покинут село, что вызовет еще больший кадровый дефицит.

На федеральном уровне и на уровне отдельных регионов пока плохо продумано, что будет, когда учитель, сняв на селе жилье, заведя натуральное хозяйство, потратит все деньги выплаты. Что случится позже? Захочет ли педагог далее закрепиться на селе? Конечно, сложнее придется тем, кто переедет в отдаленные районы вместе с семьей. Может, в этом случае выплата должна быть скорректирована в направлении увеличения? С нашей точки зрения, необходимо детально определиться с тем, что именно компенсирует начисляемая компенсационная выплата. Переезд в новые условия? Съем жилья? Оплату коммунальных услуг? Транспортные издержки? Весьма фактурно в этом отношении выглядит опыт Калужской области, где очень четко расписано, на какие цели могут быть потрачены средства компенсации.

Мы согласимся с академиком РАО А.М. Цирульников по поводу того, что упрощенный бюрократический подход, отраженный сейчас в программе, пока не решает и не сможет решить проблем села. Инициатива «Земского учителя» должна дополняться более широкой программой действий, которые не только оговаривают разовую выплату, а будут предполагать улучшение условий жизни учителя на селе и работы в школе, механизмы адаптации к новым условиям, постепенное повышение оплаты труда всех педагогов, а также развертывание федеральной сети образовательных площадок. Считаем, что именно такой подход должен быть в дальнейшем учтен при доработке инициативы до подпрограммы государственной программы «Развитие образования».

Считаем, что пока говорить об эффективности программы «Земский учитель» преждевременно, поскольку закончен лишь один из четырех этапов ее реализации. В будущем программа может стать весомым инструментом социального развития села. С другой стороны, законченным документом программу также назвать сложно. В ней пока не хватает четкого целеполагания, выверенных критериев эффективности и соотнесения планируемых результатов с реальными потребностями территорий. Весьма смущает неоднородность нормативно-правовых условий реализации программы. Одни регионы предполагают приоритет молодым специалистам, другие – нет; одни регионы ставят четкие ограничения по расстоянию до места трудоустройства, другие – нет и т.д. Это подрывает единое правовое

пространство в образовании. Дальнейшие перспективы рассматриваемой инициативы, с нашей точки зрения, должны лежать в плоскости ее доработки до отдельной программы, которая станет эталоном для формирования региональных практик. В этом направлении вполне можно воспользоваться опытом регионов, в которых на высоком уровне развита институциональная среда, необходимая для развития обсуждаемой инициативы.

Список литературы

1. Бутузова Л. Вымирание по плану. Вслед за больницами в деревнях закрывают школы // Новые известия. <https://newizv.ru/news/society/03-07-2018/vymiranie-po-planu-vsled-za-bolnitsami-v-derevnyah-zakryvayut-shkoly>
2. В Общественной Палате РФ подвели промежуточные итоги онлайн-опроса о начале реализации проекта «Земский учитель». https://www.eseur.ru/V_Obschestvennoy_palate_RF_podveli_promejutochnie_itogi_onlayn-oprosa_o_nachale_realizacii_proekta_Zemskiy_uchitel/
3. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» (приложение №23) // СПС «Гарант». <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>
4. Заир-Бек С.И., Мерцалова Т.А., Анчиков К.М. Кадры школьного образования: возможности и дефициты // Мониторинг экономики образования. 2020. Вып. 18. С. 1-17.
5. Ивушкина А., Костенко Я. Лес рук: на село поедут меньше 2 тыс. педагогов в год // Известия. <https://iz.ru/928323/anna-ivushkina-iaroslava-kostenko/les-ruk-na-selo-poedut-menshe-2-tys-pedagogov-v-god>
6. Кабмин уточнил правила финансирования по программе "Земский учитель" // ТАСС. <https://tass.ru/obschestvo/10921025>
7. Колесникова К. Ждут учителя // Российская газета. <https://rg.ru/2019/02/20/olga-vasileva-v-selskih-shkolah-ne-hvataet-12-tysjach-pedagogov.html>
8. Кулюшин Е.Н. Влияние существующей институциональной среды на институциональные отношения как фактор роста экономического потенциала государства // Экономические науки. 2010. №8 (69). С. 42-45.
9. Леонидова Г.В., Головчин М.А. Национальный проект «Образование» и возможность его влияния на развитие человеческого капитала // Проблемы развития территории. 2019. № 4 (102). С. 7-25. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.1
10. Ломакина Т.Ю., Сергеева М. Г. Инновационная деятельность в профессиональном образовании. Курск, 2011. 284 с.
11. Милехин А. Благодаря земским учителям закрываются вакансии по самым востребованным предметам в сельской местности // Вестник образования. <https://vestnik.edu.ru/main-topic/andrei-milekhin-blagodaria-zemskim-uchiteliam-zakryvaiutsia-vakansii-po-samym-vostrebovannym-predmetam-v-selskoi-mestnosti>
12. Минпросвещения не ставит перед регионами задачу оптимизации сельских школ // ТАСС. <https://tass.ru/obschestvo/6268330>
13. Профсоюзы призвали вместо программы "Земский учитель" поддерживать всех педагогов на селе // ТАСС. <https://tass.ru/obschestvo/6205937>
14. Савицкая Н. Предварительные итоги программы "Земский учитель" неоднозначны // Независимая газета. https://www.ng.ru/education/2020-03-11/8_7814_education2.html
15. Смолин О.Н. Образование. Политика. Закон. Федеральное законодательство как фактор образовательной политики в современной России. М.: Культурная революция, 2010. 968 с.
16. Спасет ли «Земский учитель» школы // Вести образования. https://vogazeta.ru/articles/2019/11/22/edpolitics/10519-spaset_li_zemskiy_uchitel_shkoly
17. Трушин А. В глубинку за миллионом. Кому нужна программа «Земский учитель»? // Огонёк. 2020. №2. С. 27.
18. Цирюльников А.М. Миллион не поможет // Народное образование. 2021. №1. С. 33-36.

19. Шматков К. Это унижение: учителям пообещали миллион за переезд в деревню – они возмущены // Новосибирск-онлайн. <https://ngs.ru/text/education/2019/02/25/65989971/>
20. Adams P. Education policy: explaining, framing and forming // Journal of Education Policy. 2016. no. 31. pp. 290-307. DOI: 10.1080/02680939.2015.1084387
21. Chen Z., Zheng L. The institutional environment and the performance of private enterprises: population ecology and the institutional school revisited // J. Chin. Sociol. 2015. no. 2. p. 16. DOI: 10.1186/s40711-015-0018-6

Assessment of the institutional conditions for the implementation of the Zemsky Uchitel program in the regions of Russia


Maxim A. Golovchin

Senior Researcher

Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences

Vologda, Russia


mag82@mail.ru

 0000-0002-7813-5170

Received 26.05.2021

Accepted 14.06.2021

Published 15.08.2021

 10.25726/d1582-9241-0230-m

Abstract

The article considers the institutional foundations necessary for the implementation of the Zemsky Uchitel program in the regions of Russia as a set of actions aimed at solving the personnel problems of rural schools by providing teachers with one-time compensation payments within the framework of the competition. For this purpose, a content analysis of the regulatory and legal documentation was carried out, specifying the competitive conditions that are imposed on applicants for receiving payments as part of the implementation of the program's tasks. During the content analysis, analytical units were identified-criteria, the consideration of which will allow effective implementation of program actions to solve urgent problems not only of rural schools, but also of the village as a whole (to attract young teachers with their families to villages; teachers who can teach more than one subject; natives of the village; create barriers to manifestations of opportunism in the distribution of financial resources, etc.); the search for these units in the texts of legal documents was carried out and the final score was calculated, reflecting the level of formation of institutional conditions for the implementation of the program in certain regions. As a result, the participating regions of the program were grouped into four groups according to the value of the final score: with a high level of formation of the relevant conditions (5 territories), with a level above average (47 territories), with a level below average (23 territories), with a low level (3 territories). Thus, the regions are currently not fully ready to implement program actions, some of them do not provide for the risks of using payment funds by teachers already working in schools. All this casts doubt on the prospects of the program, which is designed until 2023 inclusive. Based on the content analysis data, the advantages and disadvantages of the program are considered, and measures are proposed to finalize the initiative in the future within the framework of the state program "Development of Education".

Keywords

rural school, personnel, the Zemsky Uchitel program, content analysis, regulatory and legal documentation, institutional conditions.

References

1. Butuzova L. Vymiranie po planu. Vsled za bol'nicami v derevnjah zakryvajut shkoly // Novye izvestija. <https://newizv.ru/news/society/03-07-2018/vymiranie-po-planu-vsled-za-bolnitsami-v-derevnyah-zakryvayut-shkoly>
2. V Obshhestvennoj Palate RF podveli promezhutochnye itogi onlajn-oprosa o nachale realizacii proekta «Zemskij uchitel'». https://www.esur.ru/V_Obschestvennoj_palate_RF_podveli_promejutochnie_itogi_onlajn-oprosa_o_nachale_realizacii_proekta_Zemskiy_uchitel/
3. Gosudarstvennaja programma Rossijskoj Federacii «Razvitie obrazovanija» (prilozhenie №23) // SPS «Garant». <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>
4. Zair-Bek S.I., Mercalova T.A., Anchikov K.M. Kadry shkol'nogo obrazovanija: vozmozhnosti i deficyt // Monitoring jekonomiki obrazovanija. 2020. Vyp. 18. S. 1-17.
5. Ivushkina A., Kostenko Ja. Les ruk: na selo poedut men'she 2 tys. pedagogov v god // Izvestija. <https://iz.ru/928323/anna-ivushkina-iaroslava-kostenko/les-ruk-na-selo-poedut-menshe-2-tys-pedagogov-v-god>
6. Kabmin utochnil pravila finansirovanija po programme "Zemskij uchitel'" // TASS. <https://tass.ru/obschestvo/10921025>
7. Kolesnikova K. Zhdut uchitelja // Rossijskaja gazeta. <https://rg.ru/2019/02/20/olga-vasileva-v-selskih-shkolah-ne-hvataet-12-tysiach-pedagogov.html>
8. Kuljushin E.N. Vlijanie sushhestvujushhej institucional'noj sredy na institucional'nye otnoshenija kak faktor rosta jekonomicheskogo potenciala gosudarstva // Jekonomicheskie nauki. 2010. №8 (69). S. 42-45.
9. Leonidova G.V., Golovchin M.A. Nacional'nyj proekt «Obrazovanie» i vozmozhnost' ego vlijanija na razvitie chelovecheskogo kapitala // Problemy razvitija territorii. 2019. № 4 (102). S. 7-25. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.1
10. Lomakina T.Ju., Sergeeva M. G. Innovacionnaja dejatel'nost' v professional'nom obrazovanii. Kursk, 2011. 284 s.
11. Milehin A. Blagodarja zemskim uchiteljam zakryvajutsja vakansii po samym vostrebovannym predmetam v sel'skoj mestnosti // Vestnik obrazovanija. <https://vestnik.edu.ru/main-topic/andrei-milekhin-blagodaria-zemskim-uchiteljam-zakryvaiutsia-vakansii-po-samym-vostrebovannym-predmetam-v-selskoi-mestnosti>
12. Minprosveshhenija ne stavit pered regionami zadachu optimizacii sel'skih shkol // TASS. <https://tass.ru/obschestvo/6268330>
13. Profsojuzy prizvali vmesto programmy "Zemskij uchitel'" podderzhivat' vseh pedagogov na sele // TASS. <https://tass.ru/obschestvo/6205937>
14. Savickaja N. Predvaritel'nye itogi programmy "Zemskij uchitel'" neodnoznachny // Nezavisimaja gazeta. https://www.ng.ru/education/2020-03-11/8_7814_education2.html
15. Smolin O.N. Obrazovanie. Politika. Zakon. Federal'noe zakonodatel'stvo kak faktor obrazovatel'noj politiki v sovremennoj Rossii. M.: Kul'turnaja revoljucija, 2010. 968 s.
16. Spaset li «Zemskij uchitel'» shkoly // Vesti obrazovanija. https://vogazeta.ru/articles/2019/11/22/edpolitics/10519-spaset_li_zemskiy_uchitel_shkoly
17. Trushin A. V glubinku za millionom. Komu nuzhna programma «Zemskij uchitel'»? // Ogonjok. 2020. №2. S. 27.
18. Cirjul'nikov A.M. Million ne pomozhet // Narodnoe obrazovanie. 2021. №1. S. 33-36.
19. Shmatkov K. Jeto unizhenie: uchiteljam poobeshhali million za pereezd v derevnju – oni vozmushheny // Novosibirsk-onlajn. <https://ngs.ru/text/education/2019/02/25/65989971/>
20. Adams P. Education policy: explaining, framing and forming // Journal of Education Policy. 2016. no. 31. pp. 290-307. DOI: 10.1080/02680939.2015.1084387
21. Chen Z., Zheng L. The institutional environment and the performance of private enterprises: population ecology and the institutional school revisited // J. Chin. Sociol. 2015. no. 2. p. 16. DOI: 10.1186/s40711-015-0018-6