

ШКОЛЬНАЯ СЕТЬ В РЕГИОНАХ: что удалось и чего не удалось достичь в рамках национального проекта



Татьяна Абанкина,
директор Центра прикладных экономических исследований
и разработок Института развития образования
Государственного университета — Высшей школы
экономики, кандидат экономических наук

Связь между социально-экономической жизнью общества и сферой образования существует всегда. Любая попытка внести изменения в экономику и социальную сферу обречена на заведомый провал, если не вносить соответствующие изменения в сферу образования. В Послании Федеральному Собранию Д.А. Медведев отметил, что главным результатом модернизации школы «должно стать соответствие школьного образования целям опережающего развития». «Сам облик школ, как по форме, так и по содержанию, должен значительно измениться. Мы получим реальную отдачу, если учиться в школе будет и увлекательно, и интересно. Если она станет центром не только обязательного образования, но и самоподготовки, занятий творчеством и спортом. Обращаю внимание: российская школа не имеет права быть «ветхой» — и в прямом, и в переносном смысле этого слова. Необходимы не только новые образовательные стандарты, но и новые нормы проектирования школьных зданий и кабинетов, оснащения

медпунктов, столовых и спортивных залов. Находиться в школе ребёнку должно быть комфортно — и психологически, и физически». Таким образом, в эпоху глобализации и новых технологий образование — это не просто социальная сфера, это вложение средств в будущее страны.

Сеть школ

Развитие сети общеобразовательных учреждений субъектов РФ в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование» должно обеспечить условия для получения качественного общего образования независимо от места жительства. В современных условиях качество образования обеспечивается сетью образовательных учреждений, основано на сетевом партнёрстве и межведомственном взаимодействии образования, культуры, спорта и других секторов социальной сферы. Рациональному использованию образовательных ресурсов территории способствует специализация, кооперация и интеграция школ, внедрение новых вариативных моделей образовательных учреждений.

Необходимость развития сети школ в новых условиях связана с повышением

доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов, что требует обеспечения полноты предоставляемых сетью образовательных услуг с учётом их территориальной доступности; создания условий, повышающих адекватность и разнообразие образовательных услуг потребностям учащихся разного возраста; рационализации использования ресурсов сети школ на базе их кооперации и интеграции, в том числе с дополнительным и профессиональным образованием и организациями социально-культурной сферы.

В последние годы большинство регионов РФ столкнулись с проблемами, решение которых требует развития сети школ: изменение демографической ситуации на территории — сокращение численности учащихся, миграция населения; нерациональное использование материально-технической базы и образовательных ресурсов территории; несоответствие образовательных потребностей населения пространственной и организационной структуре сети школ; недостаток материально-технического оснащения школ, соответствующих современным требованиям — компьютерных классов, высокоскоростного доступа в Интернет, предметных кабинетов, учебных лабораторий, спортивных залов и сооружений и т.д.; несоответствие требований государства и ожиданий общества существующей структуре сети, её возможностям в обеспечении доступности качественного образования независимо от места проживания и социального статуса семьи.

В рамках национального проекта «Образование» в 2007–2009 годах в 31 субъекте РФ начали реализовывать трёхлетние региональные комплексные проекты модернизации образования. Приоритетами развития сети школ, обеспечивающих условия для получения качественного общего образования независимо от места жительства, стали:

- реализация новых требований к состоянию сети, которые должны обеспечить психофизическую безопасность учащихся и комфортность образовательного процесса;
- повышение доли школьников, учащихся в школах, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса;
- создание для учащихся старшей ступени возможности выбирать профиль обучения, обеспе-

ченный оборудованием и высококвалифицированными кадрами для качественной реализации соответствующих образовательных программ по каждому предмету и эффективного с точки зрения использования образовательных ресурсов;

- реализация возможности выбирать индивидуальную образовательную траекторию на основе вариативности образовательных программ с учётом возможностей сетевого взаимодействия школ, кооперации и интеграции образовательных ресурсов территории;
- построение механизмов, обеспечивающих доступность качественного образования независимо от места жительства за счёт создания и развития вариативных моделей школ, развития и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий обучения;
- реализация комплекса мероприятий, обеспечивающих общественное участие и учёт мнений граждан в принятии решений по развитию сети школ.

Количественные показатели

Один из важнейших расчётных количественных показателей — *доля учащихся в школах, соответствующих современным требованиям к условиям образовательного процесса*. Этот показатель — сложносоставной индикатор, отражающий широкий спектр требований к состоянию школы, уровню её благоустройства и оснащения учебным оборудованием и методическими материалами, уровню квалификации руководителей и педагогов.

При реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования состав именно этого показателя неоднократно корректировался и уточнялся по сравнению с его характеристиками на момент подачи региональных заявок. В 2007 г. был проведён сплошной замер состояния школ в регионах, условий

учебного процесса. Результаты этого замера во многих регионах установили расхождения достигнутого уровня этого показателя не только с обязательствами по его повышению, взятыми регионами на 2007 г., но и с уровнем, уже достигнутым в 2006 г., который был предъявлен в заявках регионов. Таким образом, по результатам мониторинга реализации комплексных региональных проектов 2007 года в целом ряде субъектов РФ доля школьников, учащихся в школах, соответствующих современным требованиям, оказалась ниже предъявленного в заявках уровня 2006 г.

В соответствии с достигнутыми значениями и взятыми обязательствами о повышении доли школьников, учащихся в школах, соответствующих современным требованиям к условиям образовательного процесса, регионы можно разделить на три группы:

- 13 регионов, в которых фактическая доля таких школьников больше 65%;
- 14 регионов, в которых фактическая доля таких школьников находится в интервале от 35% до 65%;
- 4 региона, в которых фактическая доля таких школьников меньше 35%.

Повышение доли школьников, учащихся в школах, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса, — основная и наиболее трудоёмкая управленческая задача регионов по развитию сети для обеспечения доступности качественного образования независимо от места жительства. Именно на этом направлении были сосредоточены основные риски реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования по развитию региональной сети образовательных учреждений.

В целом среднее значение доли школьников по названному показателю по всем регионам, участвующим в реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования, составляет уже более 54% и постепенно приближается к 60%. Есть регионы, которые по объективным причинам не могут пока обеспечить высокие значения этого пока-

зателя, что снижает среднее значение по всем регионам. Так, достаточно низкий уровень достигнутого значения показателя у Кабардино-Балкарской Республики — 29,1%. Тем не менее республика перевыполнила взятые обязательства по этому показателю (25%).

Только три региона (10% всех участников реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования) не справляются со взятыми на себя обязательствами по созданию современных условий обучения. В этих регионах обязательства выполнены только наполовину, и доля учащихся в школах, соответствующих современным требованиям к организации учебного процесса, пока ещё очень низка:

- в Самарской области — 28,5%;
- в Калужской области — 32,0%;
- в Республике Алтай — 32,9%.

Средняя наполняемость классов

При реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования с выполнением обязательств по повышению *средней наполняемости классов в городских школах* справились более 60% регионов, *в сельских школах* — 48% регионов. Следовательно, 12 регионов не достигли обещанной наполняемости классов в городских школах и 16 регионов — в сельских школах. Однако в целом по регионам значения достигнутых показателей очень близки к уровню взятых обязательств — практически все регионы более чем на 80% свои обязательства выполнили.

Подчеркнём, что регионы реализуют проекты модернизации образования в крайне неблагоприятной демографической ситуации: во всех регионах значительно сокращается численность учащихся как в сельской местности, так и в городах. В условиях резкого демографического спада нет простых решений, обеспечивающих наполняемость классов в городских и сельских школах. Все регионы осуществляют меро-

приятия по реструктуризации школьной сети, но во многих регионах возможности реструктуризации ограничены природно-климатическими условиями, сложившейся системой расселения, удалённостью населённых пунктов друг от друга, транспортными условиями и качеством дорог, которые не позволяют обеспечить необходимый уровень безопасности при подвозе учащихся в базовые (опорные) школы.

В целом, несмотря на неблагоприятные демографические тенденции, регионы — участники трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования в основном справляются со взятыми на себя обязательствами по обеспечению средней наполняемости классов в городских и сельских школах: отставание от запланированных значений этих показателей для части регионов составляет менее 20%.

Число учащихся на старшей ступени школы

Процесс укрупнения старшей школы, необходимый для широкомасштабного перехода к профильному обучению в старших классах, отражает динамика показателя — *число учащихся на старшей ступени в расчёте на одну школу, имеющую старшую ступень*. Минимальный уровень значений этого показателя, фактически соответствующий наличию двух классов в параллели в старшей школе, что позволяет сформировать профильные классы, составляет 100 учащихся в расчёте на одну школу, имеющую старшую ступень.

Только два региона — Калининградская и Астраханская области — взяли на себя обязательства достичь уровня более ста учащихся на старшей ступени на одну школу, остальные регионы даже обязательства по этому показателю брали существенно меньше. Среднее значение этого показателя по всем регионам составляет около 60 учащихся.

Только два региона — Кабардино-Балкарская Республика и Белгородская область — полностью выполнили взятые обязательства по достижению плановых значений этого показателя, а Кабардино-Балкарская Республика почти на 40% перевыполнила взятые обязательства, т.е. достигла значения показателя — 73,56 уча-

щихся в старшей школе в расчёте на одну школу, хотя обязательства брала на уровне 53,8 учащихся.

Результаты

Обобщая результаты реализации приоритетного национального проекта «Образование» в 2007–2008 гг. по развитию сети общеобразовательных учреждений регионов, можно констатировать, что большинство (90%) регионов — участников реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования полностью или почти полностью справились с выполнением обязательств по ключевому показателю, отражающему процесс развития сети школ, а именно с созданием условий, соответствующих современному требованию к образовательному процессу. В целом в среднем по всем регионам доля школьников, учащихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям, приближается к 55%.

Это позволяет ожидать улучшения материально-технического состояния базовых школ, ресурсных центров в рамках реализации региональных целевых программ; повышения квалификации педагогического и управленческого персонала; выравнивания качества образовательных услуг для учащихся сельских и городских школ региона; повышения (прежде всего транспортной) доступности образовательных услуг современного качества для сельских школьников; большего разнообразия образовательных услуг.

Возникают новые вариативные модели образовательных учреждений: базовая школа с филиалами, ресурсный центр, социокультурный комплекс системы образования различных уровней, школа полного дня, школа ступеней образования; новые структуры управления системой образования — школьный, образовательный округ.

Эффекты, которые констатируют регионы-участники реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования: реинвестируются бюджетные средства, высвободившиеся в результате реструктуризации сети школ, в развитие региональной системы образования; завершается строительство школьных зданий, законсервированных в предыдущие годы; строятся новые школьные здания, соответствующие современным требованиям к условиям образовательного процесса; школы оснащаются современным учебным оборудованием, столовыми с горячим питанием, спортивными комплексами, школьными автобусами, доступом к скоростному Интернету, что создаёт условия для качественного образования; широко внедряются новые модели образовательных учреждений, распространяются инновации, укрепляется социальное партнёрство; ведётся более интенсивная переподготовка учителей и директоров школ.

Основным риском успешной реализации трёхлетних региональных комплексных проектов модернизации образования по направлению «Развитие сети образовательных учреждений» стало тотальное невыполнение регионами обязательств по укрупнению старшей школы для полномасштабного внедрения профильного обучения на старшей ступени. В среднем регионы брали на себя невысокие обязательства по увеличению числа учащихся в старшей школе в расчёте на одну школу, имеющую старшую ступень, но и эти обязательства не выполнили абсолютное большинство регионов.

Основные причины, препятствующие укрупнению старшей школы:

- Укрупнение старшей школы предполагает концентрацию старших классов в одной школе при одновременном сокращении старшей ступени в других школах, их преобразовании из полной в основную школу. Однако основная школа без старшей ступени экономически неэффективна. При нормативно-подушевом финансировании масштаб образовательного учреждения, включающего основную школу, оказывается недостаточным для получения

финансовых ресурсов, обеспечивающих функционирование и развитие школы.

- Структурная и содержательная ограниченность основной школы без старшей ступени. Учителя-предметники не могут набрать достаточного количества учебной и внеучебной нагрузки для полной ставки в основной школе с одним классом в параллели.

- Если в школе нет старшей ступени, то, как правило, не удаётся организовать полноценную предпрофильную подготовку школьников. Нарушается преемственность и свобода выбора при переходе к профильному обучению в старшей школе. Переход после основной школы в старшие профильные классы другой школы без соответствующей предпрофильной подготовки вызывает сильный стресс у школьников; резко снижается успеваемость, ребята плохо адаптируются к новой школе и не усваивают профильную программу. Большинство педагогов считают, что переходить в школу, где есть старшая ступень, лучше за два года до старшей школы, чтобы ребята могли спокойно адаптироваться к новым условиям и провести предпрофильную подготовку в полном объёме.

Таким образом, наиболее эффективное направление реструктуризации сети школ — преобразование основной школы в филиал полной средней школы и формирование школьного образовательного округа. Роль средней полной школы в этом случае выполняет либо базовая (опорная) школа, либо ресурсный центр, либо социокультурный комплекс, которые могут обеспечить для всех учащихся доступность качественного образования, включая тех ребят, которые учатся в филиалах, за счёт внедрения гибких образовательных технологий, дистантного обучения и подвоза учеников старшей школы.

Основной моделью профильной школы становится не модель профилизации классов старшей школы, а межклассная дифференциация и индивидуализация обучения в старшей школе. **НО**