

ДОСТУПНОСТЬ КАЧЕСТВЕННОГО общего образования

Ирина Абанкина,

*директор Института развития образования
Государственного университета — Высшей школы экономики*

Татьяна Абанкина,

*директор Центра прикладных экономических исследований
и разработок ГУ — ВШЭ*

Нина Осовецкая,

*заместитель директора Центра прикладных
экономических исследований и разработок ГУ — ВШЭ*

Доступность — ключевой приоритет государственной политики в сфере образования. Равные условия для получения качественного образования, формирования и сохранения единого образовательного пространства обеспечат социальную справедливость, социально-культурную целостность страны. Проблема доступности социальных услуг складывается из двух составляющих — объективной и субъективной. Объективная составляющая — реальная дифференциация доступа к услугам образования, а субъективная составляющая — восприятие разными социальными группами доступности социальных услуг в сфере образования и культуры.

Качественное образование во многом обеспечивается решением комплекса педагогических задач. Эффективность функционирования системы образования — организационно-экономическая цель, для достижения которой необходимо, с одной стороны, достаточное финансирование системы

образования, а с другой стороны — рациональное использование выделяемых средств. Обеспечение доступности образования — цель главным образом социальная, направленная на достижение социальной справедливости в обществе (что свидетельствует о его цивилизованности) и на обеспечение единого образовательного пространства — одного из залогов стабильности общества.

В 1990-х гг. в Австралии, США, Канаде, Великобритании и других странах начали апробироваться децентрализованные подходы к управлению в образовании. При этом иногда более 80% доступных для школ ресурсов были переданы под непосредственный контроль самих школ, что существенно повышало уровень их самостоятельности. При расчёте объёмов финансирования стали учитываться не только численность учащихся и различия в программах обучения, но и

дополнительные потребности учащихся — дополнительные ресурсы для школ, имеющих неблагополучных учащихся, что определяется социально-экономическими факторами, отставанием в развитии, физическими недостатками и т.д.;

Подсистемы обслуживания — иерархические сочетания территориально разделенных ступеней образования: *Последовательно-ступенчатая* система организации сети школ соответствует созданию всех видов образовательных учреждений: начальной школы на периферии ареала расселения; основной школы — в средних по значимости центрах сельской округи и полной средней — в главном центре обслуживания. *Ограниченно-ступенчатая* система складывается в результате выпадения из описанной выше цепочки образовательных учреждений какого-либо звена — обыкновенно начальной или основной школы.

Кмо даёт аналитику возможность сравнивать показатели доступности между различными муниципальными образованиями, оценивать ситуацию в изучаемом муниципалитете в первом приближении. **Кд** позволяет выявить наиболее проблемные школы в системе образовательного обслуживания, которые требуют разработки специальных мер по обеспечению доступности качественного образования.

Таким образом, эти два показателя — **Кмо** и **Кд** — имеют индикативное значение при анализе ситуации. Важную характеристику работы школы даёт также определение *широты ареала* его обслуживания, определяемой при сравнении количества населённых пунктов в этом ареале и максимального расстояния подвоза учащихся.

Оценка доступности по объектам образовательного обслуживания

Наряду с показателем **Кпс** к системному анализу проблем сбалансированности обслуживания в районных подсистемах образования должны быть привлечены показатели доступности по населённым пунктам. Итоговый коэффициент доступности по населённым пунктам (**Кп**) получается путём деления суммарного балла по населённому пункту на общее число учащихся различных школ, проживающих в данном населённом пункте. Этот показатель — ключевой в оценке доступности образования для учащихся, проживающих в разных населённых местах. Его значения имеют индикативный характер, выявляя наиболее проблемные и наиболее благополучные места проживания школьников,

а в сочетании с числом учащихся, проживающих в данном населённом пункте, позволяют создать своеобразный «рейтинг проблем» в доступности образования на той или иной территории. Анализ подобного рода проводится для того, чтобы взглянуть на проблему транспортной доступности образования с точки зрения учащихся: он позволяет обобщить картину для территории в целом, выявить характерные для подобного типа расселения проблемы обеспечения доступности качественного образования.

Важнейший инструмент анализа — разделение ареалов обслуживания каждой школы и всей территории муниципальных образований на *зоны доступности* по уровню достигнутой доступности для каждого из населённых пунктов этих ареалов или всей районной системы образования.

Для определения зоны обслуживания (от 1 до 4) были вычислены коэффициенты доступности образования для каждого населённого пункта. Далее населённые пункты ранжируются по **Кп** и кластеризуются по уровню доступности на четыре зоны доступности. Границы зон доступности определяются через усреднённое значение **Кп** для всех населённых пунктов.

Предложенная методика оценки транспортной доступности была апробирована в нескольких субъектах РФ, различающихся природно-климатическими условиями, организацией дорожно-транспортной сети и системой сельского расселения. Результаты апробации подтверждают эффективность её использования для принятия и обоснования управленческих решений по развитию сети образовательных учреждений и обеспечению доступности качественного образования в сельской местности². **НО**

² Результаты апробации методики транспортной доступности опубликованы в книгах: *Сельские школы: результаты эксперимента по реструктуризации* / Под ред. Т.В. Абанкиной, М., 2004; *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Осовецкая Н.Я. Реструктуризация сетей и эффективность бюджетного сектора*. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

потребности, определённые особенностями образовательных учреждений, — целевые ассигнования на покрытие повышенных расходов, связанных с географическим положением, малочисленностью учащихся, определяемой удалённостью школы от центральных районов.

Концептуальные подходы к пониманию проблемы доступности в образовании в России и в европейских странах несколько отличаются. В экономически развитых странах проблема доступности в образовании в большей мере социальная проблема, тесно связанная с идеей социальной справедливости и социального равенства. Доступность образования рассматривается как неотъемлемая часть и как важный фактор обеспечения социальной целостности и стабильности. Равенство в образовании вписано в более широкую проблематику социально-экономического равенства, способствующего общему экономическому росту, более стабильному и гармоничному развитию общества. Большое внимание при разработке образовательной политики в европейских странах уделяется поддержке так называемых социально уязвимых групп населения (людей с ограниченными физическими возможностями, выходцами из социально неблагополучных и малообеспеченных слоёв, мигрантов и т.д.), воспитанию толерантности в школах и вузах, гендерному равенству. В России на фоне низкого уровня жизни большей части населения проблема доступности в образовании перестаёт быть исключительно проблемой традиционно выделяемых социально уязвимых слоёв населения и становится в большей мере экономической проблемой.

В европейских странах позиция в отношении учащихся из социально уязвимых категорий населения вполне однозначна: полученное ими качественное образование должно помимо собственно обучающих функций выполнять адаптирующие, реабилитирующие и интегрирующие функции. Такие ученики по возможности должны быть максимально полно включены в обычную учебную среду и иметь одинаковые со всеми возможности и условия для обучения, уровень знаний и профессиональных навыков, ничем их не ущемляющие. Этот подход имеет своей дополнительной целью социальную адаптацию этих категорий населения в обществе.

В России политика в отношении образования социально уязвимых групп населения отличается

от политики европейских стран. Решение проблем доступа людей с ограниченными возможностями к образованию решается пока преимущественно путём совершенствования работы специальных учебных заведений. Специальные программы медицинской, профессиональной, социальной реабилитации внедряются в систему российского образования крайне медленно, не создана система непрерывного образования с использованием интегрированного обучения и современных реабилитационно-образовательных технологий.

Необходимость повысить доступность качественного образования обусловлена тем, что система образования не успевает адаптироваться к быстрой смене потребностей граждан на качественное образование, что гарантируется Конституцией РФ; качественное образование теряет доступность, зависит от социальной принадлежности, уровня доходов семьи, места жительства, национальных и региональных различий, тем самым усиливая социальное неравенство и социальную напряжённость.

В то же время сохранение единства образовательного пространства во всех странах рассматривается как один из факторов обеспечения социального равенства и справедливости, национальной безопасности страны. Решить эту проблему можно при равной доступности граждан России к образовательным ресурсам вне зависимости от их социального положения, места проживания, национальной принадлежности, пола, вероисповедания, состояния здоровья. Право на образование должно определяться только способностями и желаниями граждан.

Масштабы задачи

Для обеспечения доступности образования необходимо решить ряд задач (рис. 1.):

1. Возможность получить качественное образование вне зависимости от места жительства (в большом городе, в малом

городе, в сельской местности), для чего необходимы:

- оптимизация размещения сети школ, их транспортная доступность;
- развитие сети школ, в том числе создание на их базе культурно-образовательных, учебно-производственных центров, что особенно актуально в сельской местности и труднодоступных районах;
- обеспечение бюджетного финансирования школ, необходимого для выполнения утверждённого государственного образовательного стандарта;
- внедрение систем дистанционного обучения, передвижных учебных лабораторий по основным естественно-научным предметам (физике, химии, биологии), кооперация различных образовательных учреждений и интеграция социальных ресурсов территорий.

2. Возможность получить качественное образование вне зависимости от уровня доходов семьи, для чего необходимо обеспечить адресную социальную поддержку малообеспеченных семей (для оплаты услуг дошколь-

ных учреждений, учреждений дополнительного образования, приобретения учебной литературы и т.д.).

3. Особый вопрос — доступность получения образования детьми с нарушениями развития (в том числе психического и умственного) и проблемами поведения, для чего необходимы:

- система инклюзивного образования на всех ступенях обучения;
- сеть коррекционных педагогических учреждений, ориентированных на различные степени нарушения развития (интегративные детские сады, коррекционные центры и классы, коррекционные и вспомогательные школы, надомное обучение);
- создание условий для воспитания детей с нарушениями развития в семьях, сокращение интернатной системы;
- обеспечение условий инвалидам для получения профессионального образования.

Доступность образования детей с нарушениями развития — одна из важных характеристик гуманности общества. И хотя в настоящее время из законодательных актов исключено понятие «необучаемых» детей, на практике это положение ещё не нашло своего повсеместного воплощения. До сих пор соответствующие органы (психолого-медико-педагогические комиссии и т.п.) выносят детям вердикт «необучаемый», особенно если у ребёнка есть нарушения психического развития. Даже если такое решение и не записывается официально, на практике многие дети не получают никакого образования, так как для них не организованы соответствующие учебные заведения. Часто школы для детей с нарушениями



Рис. 1. Укрупнённая схема обеспечения доступности качественного общего образования

развития не приспособлены для их обучения. Например, нередко школы для детей с детским церебральным параличом (ДЦП) располагаются в обычных 4–5-этажных школьных зданиях, не оснащённых даже лифтами.

В современных условиях управление в социальных системах национального масштаба, таких как образование, преимущественно организовано как управление сетями. Построение сетей вовсе не стихийный процесс, сети проектируются и перепроектируются в зависимости от целей развития, которые ставятся в той или иной социальной сфере (например, обеспечение доступности и качества), и во многом определяются структурой расселения и тенденциями её изменения. Несмотря на то что на формирование сетей влияют социально-культурные традиции, исторические и природно-климатические особенности, институциональная структура власти и управления, пространственная организация таких сетей основана на комбинации нескольких основных моделей — ядерной, узловой, сотовой и ступенчатой.

Модели

Ядерная модель отличается устойчивостью и социально-экономической эффективностью. Центральное учреждение, расположенное в ядре, имеет, как правило, многофункциональную направленность и связано комплиментарными связями с периферийными учреждениями, что обеспечивает им доступ к коллективному ресурсу. Если издержки доступа превышают ценность услуги, то периферийные учреждения экономически неэффективны при прочих равных социальных условиях. Развитием ядерной модели можно считать *узловую модель*, в которой наряду с главным центром появляются промежуточные центры, между которыми организовано сетевое взаимодействие. При хорошей организации горизонтальных связей узловая модель позволяет оптимизировать структуру сети.

Сотовая модель наиболее пригодна при обеспечении регулярных услуг стандартизованного качества, например обучение в начальной школе, и должна гарантировать определённые параметры доступности (по времени и расстоянию) образовательных услуг в заданном радиусе. Зависимость параметров обслуживания от частоты

спроса реализуется в *ступенчатой модели*. В её основе лежит принцип равномерного размещения учреждений низового типологического уровня; по мере «движения» по ступеням нарастает специализация и уникальность учреждений и соответственно увеличивается радиус обслуживания.

Для выявления и измерения пространственных эффектов развития сети образовательных учреждений разработана *методика оценки транспортной доступности* на мезо- и микроуровнях, т.е. от уровня небольшой сети школ до уровня отдельных населённых пунктов, входящих в зону обслуживания того или иного образовательного учреждения.

Такая методика способствует решению трёх основных задач:

- 1) оценки доступности в территориальном разрезе на определённый момент времени с возможностью сравнить результаты, полученные на разных территориях;
- 2) динамики изменения доступности в процессе развития сети образовательных учреждений;
- 3) системной оценки сложившихся показателей доступности, которая даст возможность выработать конкретные рекомендации по улучшению транспортной доступности образования на данной территории.

Методология оценки транспортной доступности

Каждый сельский населённый пункт, где есть дети школьного возраста, входит в ареал обслуживания того или иного общеобразовательного учреждения. Для интегральной оценки доступности среднего образования на территории, соответствующей такому ареалу обслуживания, требуется предварительная оценка доступности для каждого населённого пункта, в него входящего, таким образом обеспечивается возможность не только получить некоторую итоговую количественную оценку или характеристику, но и объяснить её,

проведя системный анализ транспортной доступности отдельных населённых пунктов. Интегральная оценка доступности всей сети осуществляется через доступность отдельных образовательных учреждений.

Особенностью методологии оценки транспортной доступности является *пространственная структура собираемой информации*: она должна собираться по отдельным населённым пунктам, где живут ученики определённой школы. Сам же бланк запроса должен быть адресован конкретной школе, так как только сотрудники школ могут точно выяснить, сколько и из каких сёл учится у них детей. Филиалы в других населённых пунктах следует рассматривать отдельно, потому что у них свой ареал обслуживания, отличный от ареала головного образовательного учреждения.

Вторая ключевая особенность этой методологии складывается из нескольких связанных друг с другом факторов: учёта разницы в возрасте, а следовательно, и в физических возможностях учеников; основанной на этой разнице стандартной разбивке на начальную (1–4-е классы), среднюю (5–9-е классы) и старшую (10–12-е классы) школу.

Исходя из этого, отдельно учитываются четыре группы детей: 1–4-е, 5–6-е, 7–9-е,

10–11-е классы. При этом следует сохранять единую систему анализа информации, полученной по разным классам и разным населённым пунктам, так как, например, в средней школе могут учиться дети всего спектра школьных возрастов из самых разных населённых пунктов.

Ещё один важный аспект, который учитывался, — *способы передвижения* учеников из разных населённых пунктов, которые они использовали, чтобы добраться до школы. Разные способы передвижения характеризуются разной скоростью и разными затратами на достижение цели — как финансовыми, так и физическими. Явно недостаточно учитывать лишь расстояние или время, затрачиваемое учеником на то, чтобы добраться до школы. Существует ещё и фактор физической усталости от транспорта, пешего перехода. Часто бывает, что родители учеников тратят слишком много сил, денег и времени на перевозку своего ребёнка до места учёбы. Подчеркнём, что возраст детей сильно влияет на физическую усталость и поэтому играет значительно большую роль, чем у взрослых и даже подростков: тут как раз и проявляется ощутимая разница между выделенными ранее группами детей из начальной, средней и старшей школы.

Схема учёта различных факторов в методике оценки транспортной доступности образования в сельской местности

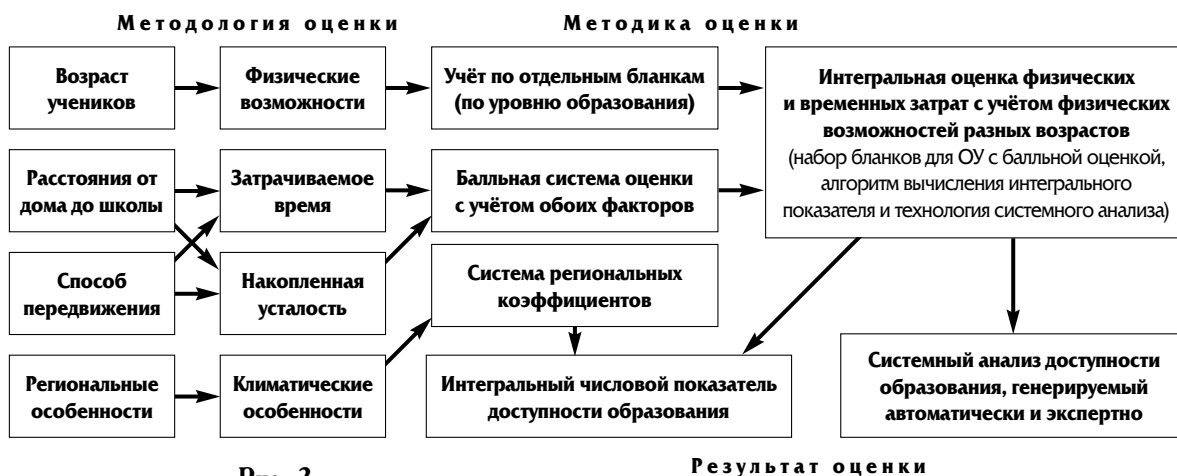


Рис. 2.

Результат оценки

Методика оценки транспортной доступности образования в сельской местности

Для оценки транспортной доступности образования в сельской местности важна простота в сборе и обработке информации: стандартные статистические формы для школы, простые и эффективные методы анализа этой информации. Всё это должно отражать и объяснять существующую картину и динамику изменений в обеспечении доступности качественного образования.

Сбор первичной информации

Сбор первичной статистики по доступности образования в сельской местности должен проводиться ежегодно в каждой школе и каждом её филиале в другом населённом пункте, с разбивкой на классы (0–4 / 5–6 / 7–9 / 10–11). (Табл.). При правильном заполнении этой формы будет известен ареал обслуживания каждой школы с его полными характеристиками: сколько учеников проживает в каждом населённом пункте в ареале обслуживания, а также сколько и каким способом нужно преодолеть этим детям километров, чтобы добраться до школы (табл.). Выбрано четыре основных способа передвижения, путём разнообразных сочетаний которых ученики могут добираться до школы: пешком; на школьном автобусе; на регулярных «попутках» (на частном автотранспорте родителей, соседей, знакомых, регулярно следующих автомобилях почты, магазинов...); на рейсовом автобусе. Для учеников, которым приходится сочетать два или более способа передвижения, нужно вносить километраж их пути в несколько граф.

Эта информация должна быть структурирована по группам школьных классов и по отдельным школам с населёнными пунктами их ареалов обслуживания, как того требует от нас методология. Форма очень проста в заполнении¹ и аналитической обработке. Таким образом, она соблюдает все условия, которые детерминирует методология.

Аналитика в рамках методики оценки доступности общего образования в сельской местности состоит из взаимно пересекающихся способов оценки: автоматический анализ данных, реализуемый благодаря алгоритмам, заложенным в базу данных; экспертный анализ полученных благодаря базе данных результатов.

Первичная обработка и унификация информации с помощью балльной системы оценки

Так как методология требует сохранять единую систему анализа информации, полученной по разным классам и разным населённым пунктам, приходится прибегать к достаточно грубой балльной системе оценки транспортной доступности

Статистическая форма оценки транспортной доступности школы в сельской местности

Субъект Федерации _____
Муниципальное образование _____
Школа _____
Классы 0–4 / 5–6 / 7–9 / 10–11 (нужное подчеркнуть)

| Населённый пункт | Число учащихся | Способы передвижения | | | |
|------------------------|----------------|----------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| | | 1. Пешком | 2. На школьном автобусе | 3. На регулярных «попутках» | 4. На рейсовом автобусе |
| Вписать километраж | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| Всего учащихся: | | | | | |

¹ За период полевых исследований самое длительное время (около полутора часов) на заполнение формы потребовалось в Изборском лицее, который обслуживает 33 населённых пункта.

образования. В предлагаемой системе шкала баллов задаётся экспертно, путём взвешивания преимуществ и недостатков разных способов передвижения, а также усилий и времени, которые требуется приложить детям разного возраста (ученикам разных классов), чтобы пройти то или иное расстояние.

Для разных способов передвижения была принята разная средняя скорость передвижения, а следовательно, заданы разные интервалы в километрах пути, соответствующие указанным выше временным промежуткам. Для разных групп школьных классов варьируется лишь скорость пешего перехода, скорости в других способах передвижения берутся как одинаковые, так как вне зависимости от возраста ребёнка школьный, рейсовый автобус, трактор или лесовоз везёт его на занятия с примерно равной скоростью. Экспертное предположение состоит в том, что ребёнок в начальной школе идёт со скоростью 2 км/час, в 5–6-х классах — 3 км/час, в 7–9-х классах — 4 км/час, в 10–11-х классах — 5 км/час.

Градации балльной шкалы для каждого способа передвижения в каждой группе школьных классов определяются отдельно экспертным путём. Естественно, здесь может быть допущена погрешность в оценке, но, с другой стороны, единая балльная система позволяет свободно вычислять интегральные показатели доступности для всех классов школы и далее для целой сети школ, школьного и/или образовательного округа. При этом методика балльной оценки крайне проста в применении, что составляет её ключевое достоинство. Вписанный в графы статистической формы километраж пути детей до школы с использованием того или иного способа передвижения благодаря балльной системе оценки легко пересчитывается в сопоставимые величины, измеряемые в баллах. Механизм пересчёта километров в баллы крайне прост: каждое значение пути одним из четырёх способов передвижения в километрах попадает в определённый интервал из тех, что заданы в матрицах, и балл из соответствующей графы в матрице заменяет собой значение, измеряемое в километрах.

При анализе доступности на экспериментальных площадках в нашем распоряжении оказалось достаточное число инструментов, сформированных на базе различных подходов, которые были заложены в методику сбора и сортировки данных при её разработке. Базовых среди этих подходов два:

- принцип оценки доступности по субъектам образовательного обслуживания (образовательным учреждениям, районным образовательным системам и подсистемам);
- принцип оценки доступности по объектам образовательного обслуживания (населённым пунктам, в которых проживают учащиеся).

Оценка доступности по субъектам образовательного обслуживания

Главный инструмент оценки доступности образования по субъектам образовательного обслуживания — интегральный коэффициент доступности школы — **К_д**, исчисляемый в процентах от идеальной доступности городского типа, когда все учащиеся проживают в непосредственной близости от школы — в том же населённом пункте. Формула определения интегральной оценки доступности общего образования в зоне обслуживания школы такова:

$$K_d = (C/U) \times 100\%,$$

где

К_д — интегральный коэффициент доступности;

С — суммарный балл доступности по всему ареалу обслуживания: вычисляется как сумма баллов всех учащихся данной школы;

У — суммарное число учащихся в школе.

Интегральная оценка доступности отдельных школ имеет в методике вспомогательный характер: она составляет первую степень обработки данных о доступности.

Далее рассчитываются показатели доступности в среднем для муниципального образования — **К_{мо}** и для выделенных в её рамках образовательных подсистем — **К_{пс}**.