

# 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*

**Д**оступность — 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 местности<sup>2</sup>. **НО**

<sup>2</sup> 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. Подчёркнём, 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 транспорте родителей, соседей, знакомых, регулярно следующих автомобилях почты, магазинов...); на рейсовом автобусе. Для учеников, которым приходится 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 заполнении<sup>1</sup> 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					
<b>Всего учащихся:</b>					

<sup>1</sup> 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<sub>д</sub>**, 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<sub>д</sub>** — 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<sub>мо</sub>** и для выделенных в её рамках образовательных подсистем — **К<sub>пс</sub>**.