

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ обеспечения обязательности общего среднего образования



Евгений Сабуров,
*научный руководитель Федерального института
развития образования, профессор, доктор экономических наук*



Евгений Куркин,
*руководитель Центра общего
среднего образования ФИРО,
кандидат педагогических наук*

Осуществление обязательности общего образования — задача органов муниципального самоуправления. Именно муниципалитеты обеспечивают непосредственное управление процессами организации обучения в конкретных населённых пунктах, конкретными учреждениями и организациями. Именно на них возлагается ответственность за реальное состояние дел. В начале 1990-х гг. уровень финансовых возможностей бюджета не позволял безоговорочно признать общее среднее образование обязательным. Высказывались мнения о необходимости привлечения средств учащихся и их родителей для его финансирования. Поэтому Закон об образовании (1992 г.) вернул систему к обязательному основному общему образованию в общеобразовательных учреждениях до 15-летнего возраста. И вот в июле 2007 г. вступил в силу Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации с установлением обязательности общего образования». Что изменилось за это время? Финансовые возможности страны позволяют вернуться к обязательному, т.е. всеобщему, среднему образованию. Вопрос о платности этих услуг должен быть снят окончательно — обязательное образование не может быть платным.

Суть внесённых в законодательные акты изменений

Изменения, внесённые в отдельные законодательные акты в 2007 году, устанавливают в нашей стране обя-

зательное общее образование, включающее в себя: начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование. Требование обязательности общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу, согласно статье 19 пункта 4 Закона об образовании в новой

редакции, до достижения им 18-летнего возраста, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее.

Федеральный закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты в качестве обеспечения обязательности общего среднего образования внёс изменения в статью 63 Семейного кодекса РФ. Пункт 2 этой статьи, в новой редакции, обязывает родителей обеспечить получение детьми основного общего образования и создать условия для получения ими среднего (полного) общего образования.

Органам управления образованием, руководителям образования всех уровней следует иметь в виду, что, вводя всеобщее обязательное образование для определённых возрастных категорий населения, государство берёт на себя и определённые обязательства по обеспечению условий для получения ими в учебных заведениях установленного государством объёма знаний, навыков овладения учебными действиями в соответствии с образовательными стандартами.

Поэтому те, кто считают, что для введения среднего всеобщего достаточно внести изменения в Закон, заблуждаются. Всем нам предстоит большая и сложная работа по организации и обеспечению обязательности общего среднего образования.

Бесплатность обучения

Обязательность образования во всём мире обеспечивается системой государственных гарантий. Прежде всего, такая система включает бесплатность обучения для родителей и учащихся.

Будем откровенны, сегодня мы можем называть общее среднее образование бесплатным лишь условно. За качественную подготовку в условиях ряда государственных общеобразовательных учебных заведений, называемых элитными, взимается плата. Эта плата мотивируется необходимостью совершенствования материальной базы учебного заведения, материального стимулирования учителей и т.д. Такие поборы осуждались

нами и ранее, но в условиях обязательного общего среднего образования они просто недопустимы. Добровольные пожертвования родителей возможны только в рамках существующего законодательства и в тех формах и условиях, которые предусмотрены Законом.

Качество образования

Вопрос качества образования в условиях обязательности общего среднего образования приобретает особую остроту. Если обязательное образование, предоставляемое государственными учреждениями, будет некачественным, то основная гарантия государства — бесплатность обязательного образования — окажется фиктивной, так как за дополнительные услуги по повышению качества придётся платить родителям.

Нельзя сказать, что органы управления образованием не предпринимали усилий по повышению качества общего среднего образования. Проблеме качества в Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 гг. посвящён целый раздел «Развитие системы обеспечения качества образования».

Этой программой планируется создание общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО). Спору нет, ОСОКО очень нужна нашему образованию. Порою мы судим о качестве, как говорится, на пальцах, не имея конкретных фактов и обобщающих цифр. Поэтому с появлением ЕГЭ возникают основания для объективного сравнения результатов работы учащихся, учителей и школ; в то же время уже сейчас понятно, что одних результатов ЕГЭ для принятия обоснованных решений недостаточно, необходимо учитывать множество других факторов.

Доступность содержания образования

Одним из таких определяющих факторов и является всеобуч, основное требование которого — необходимость обучения всех учащихся на достаточном уровне качества, обеспечивающем успешность в учёбе.

Использование повсеместной подготовки детей к школе положительно влияет на уровень качества начального образования. Но необходимо отдавать себе отчёт в том, что для достижения существенного результата необходима серьёзная перестройка обучения в начальной и основной школах.

Остановимся на таких важных для предмета нашего обсуждения моментах, как завершение начального и основного образования. Специалисты школьного дела ещё в советские времена определили, что до 40% учащихся основной школы не усваивают программы всеобуча. Недаром именно 40% выпускников 8–9-х классов в те времена направлялись в ПТУ.

Как показали международные исследования, проведённые в 2001 г., по окончании нашей начальной школы 24% учащихся не усваивают программы на необходимом уровне, а 34% учащихся основной школы не получают образования соответствующего уровня. Речь идёт о миллионах школьников, умеющих к окончанию школы только читать и писать, зачастую с затруднениями. Получается, что для значительного числа школьников образование, представленное в учебных планах, программах, средствах обучения, не является доступным или является частично доступным.

В то же время доступность содержания образования, учитывающая особенности и возможности детей школьного возраста, является одной из основных признаваемых международным сообществом гарантий предоставляемых государством, вводящем обязательное образование.

Сегодня мы сталкиваемся с дискуссией внутри экспертного сообщества, в которой принципиальное значение имеют расхождения во взглядах традиционалистов — сторонников сохранения исторически сложившейся российской системы образования, ориентированной на фундаментальность знания (т.е. высокий научный уровень содержания общего образования), и модернистов, критикующих его содержание за перегрузку и чрезмерный «сциентизм».

Высказываются мнения о целесообразности перехода к принятой в ряде стран мира системе обучения, для которой характерен существенно более низкий уровень изложения основ наук по сравнению с уровнем российской школы. В этом случае образование будет доступным для подавляющего большинства учащихся.

Данная проблема требует скорейшего решения. Нужно иметь в виду, что это именно тот случай, когда обе спорящие стороны правы. Для тех 60% учащихся, которые успешно усваивают существующие программы общего среднего образования, необходимо сохранить **существующий** уровень фундаментальности школьного знания. В то же время необходимо учесть интересы и тех 40%, которые фактически не получают образования на необходимом уровне качества. Это можно исправить, перестроив программы и учебные материалы с целью усиления популярности изложения, а не упрощения их содержания, от этого выиграют все. Экспертное сообщество должно определиться в вопросе, существенно влияющем на состояние образования в России.

Преимственность образовательных программ

Осуществляя введение обязательного обучения, государство должно гарантировать единство системы учреждений,

обеспечивающих преемственность образовательных программ, их уровневость и вариативность с учётом психофизических возможностей обучающихся.

С целью усиления обеспечения преемственности образовательных программ в единой системе учреждений и организаций образования в рамках ФЦПРО разрабатываются образовательные стандарты второго поколения, вносящие серьёзные изменения в содержание общего образования и устанавливающие единые требования к оценке его качества и результатов деятельности образовательных учреждений. Подходы к стандартизации образования отличаются оригинальностью и обещают положительные результаты.

Необходимо подчеркнуть, что преемственность не означает унитаризацию образовательных программ отдельных ступеней общего среднего образования. Порою излишнее стремление к унификации вступает в противоречие с необходимостью учитывать возрастные и психофизические особенности ребёнка.

Нам в наследство достались типовые здания школ, в которых одинаково неуютно чувствуют себя и младшие школьники, и старшеклассники. Так же однотипны и технологии обучения, мало чем отличающиеся на разных возрастных ступенях.

В практике образования имеется большой опыт разработки различных педагогических систем, техник и секторальных технологий, только обобщённых наработок в России имеется более 500. Опираясь на такой опыт, мы должны приступить к проектированию **многовариантной** целостной технологии общего среднего образования.

Технология образования

Государственная политика технологизации образования должна отличаться прямой поддержкой новых технологий, а сами технологии — доступностью для освоения учителем. При этом поддержка государства должна выражаться в материальных вложе-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ниях, необходимых для освоения нового дела, а также содержать некую плату за новое качество педагогического труда, приносящего существенные результаты.

Основой политики технологизации должны стать:

- специализация учреждений и организаций образования;
- дифференциация учащихся;
- интеграция учебно-воспитательного процесса в условиях муниципальных и территориальных сетей образовательных учреждений.

Необходимо провести инвентаризацию возможностей системы образования по обеспечению образовательными услугами детей и подростков, которым требуются особые условия для обучения, и принять меры по развитию инфраструктуры для удовлетворения этих потребностей.

Требуется также рассмотреть возможности организации вечерних и сменных школ, заочного общего среднего образования. По имеющимся сведениям, в последние годы сеть заочного среднего образования стала самовосстанавливаться. Сейчас в её системе обучается около 30 тысяч учащихся. Необходимо обратить внимание на нужды этой системы и поддержать её развитие, ведь потребность в таких услугах с переходом к обязательному обучению будет возрастать.

Территориальная доступность образовательных учреждений

Кроме гарантии доступности содержания общего среднего образования, государство должно обеспечить территориальную доступность школы для всех учащихся.

Нам необходимо восстановить систему обеспечения всеобщего, которая многие

годы действовала в стране. В старой России существовал школьный радиус — предельно допустимое расстояние между школами, обеспечивающее их пешеходную доступность для школьников.

В недалёкие времена у каждой школы существовал свой микрорайон. Во многих территориях он сохранился. Мы должны понять, что закрепляемая за каждой школой территория необходима не для того, чтобы заставить учащихся посещать именно те школы, за которыми они закреплены, а для того, чтобы учащемуся было гарантировано место для прохождения обязательного обучения.

В настоящее время одной из основных проблем для ребят из сельской местности является низкая доступность качественного образования. Во многих деревнях вообще отсутствуют школы, и ребята должны ежедневно тратить несколько часов на то, чтобы добраться до ближайшего учебного заведения. Посещение школ в этом случае становятся для них крайне затруднительным, а то и вовсе невозможным.

Кроме того, существует 6000 школ, где учится менее десяти учеников. Зачастую в таких школах один учитель вынужден преподавать совершенно разные предметы, что серьёзно сказывается на качестве обучения. Проводимая в российских регионах оптимизация образовательной сети позволит создать условия для равного доступа детей к образовательным услугам, будет способствовать максимальному развитию и самореализации школьников, проживающих в сельской местности.

Именно для решения проблемы доступности качественного общего образования в рамках приоритетного национального проекта возникло направление «Сельский школьный автобус». В 2006 г. в сельскую местность было поставлено 3758 единиц техники, в последующие годы планируется поставка такого же количества

школьных автобусов. Если поставки будут продолжаться подобными темпами, проблема будет решена в течение 4-х лет.

Материальная база общего образования

Доступность и качество образования в определённой мере зависят от обеспечения материальной базы обучения на уровне современных требований, укомплектования школ учителями и воспитателями. Это обязательства, которые обеспечиваются государством при введении обязательного общего образования.

Для укрепления материальной базы в рамках национального проекта «Образование» за последние годы многое сделано. Вот лишь некоторые факты. В 2006 г. в школы Федерации направлено 14,5 тыс. комплектов оборудования и учебных кабинетов по различным дисциплинам.

Масштабная программа интернетизации образования, начавшаяся в том же году, велась такими темпами, что ежедневно к интернету подключалось 150–300 школ. Эта работа уже завершена. Все школы Федерации подключены к интернету, разработаны и опубликованы в сети 5000 ЭОРов более чем по 20 предметам.

Ежегодно государство оказывает поддержку 3000 общеобразовательных учреждений, каждому из которых выделяется по 1 млн руб., и намерено продолжить эту традицию.

В 2007 г. на проведение модернизации региональных систем образования было выделено 4 млрд руб. Отобран 21 субъект Российской Федерации из 53 подавших заявки на проведение модернизации в 2008–2009 гг.

В течение 2006–2007 гг. свыше 800 тыс. учителей получали вознаграждение за классное руководство из федерального бюджета. 10 тысячам лучших учителей оказана государственная поддержка на сумму 1 млрд руб.

Нельзя утверждать, что этими мерами решены все проблемы материального обеспечения учебного процесса в школах России. Но важна тенденция: государство намерено продолжать эту работу.

Привлекательность школы для детей и взрослых

Немаловажной проблемой и условием обеспечения всеобщего является общая привлекательность школы, в т.ч. комфортность учебных и вспомогательных помещений, их соответствие возрастным требованиям, требованиям современного дизайна.

Необходимо, чтобы в школе ребёнок чувствовал себя уютно и безопасно. При этом нужно иметь в виду, что представления о безопасности у взрослых и детей разные. А главное — желание ребёнка ходить в школу с радостью и интересом. Это то, что на сто процентов обеспечит всеобщее обязательное образование. Для решения этой задачи необходимо использовать все возможные ресурсы и механизмы, в том числе: группы продлённого дня, систему полного дня, полноценную внеклассную и внешкольную деятельность. Всё должно быть нацелено на обеспечение успешности ребёнка, интересной, увлекательной, радостной школьной жизни.

Важнейшим фактором, влияющим на решение главных проблем обязательного образования, является проблема обеспечения кадров в образовании.

Сегодня мы не можем сказать, что здесь нет проблем. Достаточно сказать, что доля преподавателей пенсионного возраста год от года возрастает, и эта тенденция сохраняется. Неуклонно сокращается и количество мужчин. Поэтому привлечение молодых учителей, мужчин в школу — задача супер-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

важная и требует принятия существенных мер по обеспечению мотивации молодых специалистов.

Учёт детей и контроль за посещением школ

Успешность реализации Закона об обязательном среднем образовании во многом обусловлена деятельностью муниципальных органов управления образованием и муниципалитетов в целом по организации учёта детей школьного возраста и контроля за посещением ими школы.

Своевременность реакции семьи, школы, комиссии по делам несовершеннолетних по возвращению ребёнка к учёбе зависит от наличия информации. Необходимо проводить ежегодные переписи детского населения, возобновить работу школ в закреплённых микрорайонах по этому вопросу. О том, что необходимость такой работы существует, свидетельствуют факты статистики.

В 2002 г. доля населения страны, официально не имеющего общего среднего образования, составляла 22,5%. Сегодня около миллиона человек не имеют начального образования. Причина существования таких цифр — наличие потерь на всех этапах обучения. Так, охват начальным образованием составляет 95,6% от всего контингента детей соответствующего возраста. В отдельных регионах процент охвата значительно ниже, например, в Ивановской области — 91,5%, в Ингушетии — 73,7%, в Еврейской АО — 88,6%. Напоминаю, что речь идёт о начальном образовании! Основным образованием по России охвачено 91% детей, в то же время в Ингушетии — 58,3%, а в Томской области — 79,2%, в Новгородской — 85,7% детей соответствующего возраста. Полным

средним образованием по России охвачено 91,5% детского населения, в то же время в Читинской области — 69,9%, в Республике Тыва — 71,1%, а в Ингушетии — 39,1%. Кажется, есть над чем задуматься руководителям образования. Тем более если суммировать все потери на всех ступенях образования.

Потери имеют место и при переходе со ступени на ступень. Если доля выбывших без уважительных причин в процессе обучения в целом по Российской Федерации составляет 2,8%, то по отдельным регионам, связанным с проживанием народов Крайнего Севера (Вологодская, Архангельская, Пермская, Камчатская области), доля выбывших составляет от 6 до 10%. Многие учащиеся не заканчивают учреждения НПО (до 25%), от 15 до 20% учащихся НПО не получают аттестат зрелости.

Неутешительная статистика — свидетельство неблагополучия, и требует принятия мер. При этом не следует забывать, что в результате такой неуспешной учёбы подростки приобретают отрицательный опыт образования на всю оставшуюся жизнь. А это в условиях необходимости непрерывного образования на протяжении жизни делает молодого человека изгоем в мобильном мире.

Поддержка детей из малообеспеченных семей

Одной из гарантий со стороны государства, обеспечивающей равные возможности получения обязательного образования детьми из малообеспеченных семей, является оказание материальной помощи нуждающимся учащимся из государственных фондов.

Такая помощь оказывалась раньше из специальных средств, называемых «Фондом

всеобуча». Там, где такие фонды не сохранились, необходимо их восстановить. Организация самого фонда потребует мобилизации бюджетных средств, а также благотворительных пожертвований. При этом необходимо иметь в виду, что поддержка малообеспеченных семей в деле образования — это не только благотворительность. Это существенный резерв формирования национальной элиты, которая не может формироваться по имущественному принципу. Поэтому политика поддержки детей из малообеспеченных семей соответствует национальным интересам страны.

В заключение хотелось бы ещё раз обратить внимание на то, что задача реализации Закона об обязательном общем среднем образовании в основе своей управленческая. Её решение зависит от умения организовать эффективный учебный процесс, используя для этого резервы и возможности муниципальной сети учреждений и организаций образования. От того, насколько эффективным будет управление процессами, зависят качественные и количественные показатели всеобуча.

Интеграция позволяет использовать возможности успешных в отдельных направлениях учреждений для всей сети. Она же создаёт условия для реальной организации индивидуальной образовательной траектории в соответствии с интересами ребёнка, позволяет специализировать учреждения и организации образования в соответствии с возрастными особенностями, создаёт особую среду для самоопределения личности и многое другое. А всё это в совокупности не что иное, как разворот всей системы лицом к ребёнку, его нуждам и интересам, его обязательному образованию. Необходимо, чтобы муниципальные органы управления образованием сделали всё возможное для успешного решения поставленной задачи. **НО**