
Т.В. Абанкина

РАЗВИТИЕ СЕТИ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РЕГИОНАХ: РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ» В 2007–2008 гг.

Статья поступила
в редакцию
в феврале 2009 г.

В рамках приоритетного национального проекта «Образование» в 2007–2009 гг. в 31 субъекте РФ началась реализация трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования. В статье представлены результаты регионов — участников проекта по развитию сети образовательных учреждений, обеспечивающих условия для получения качественного общего образования независимо от места жительства. Анализируются проблемы, с которыми в последние годы столкнулось большинство субъектов РФ. Оцениваются достижения регионов по реализации новых требований к состоянию сети образовательных учреждений: по обеспечению психофизической безопасности учащихся и комфортности условий образовательного процесса, в том числе по повышению доли школьников, обучающихся в школах, отвечающих современным критериям качества. Особое внимание уделено созданию для учащихся старшей ступени возможности выбора профиля обучения, индивидуальной образовательной траектории на основе вариативности образовательных программ с использованием сетевого взаимодействия образовательных учреждений, кооперации и интеграции образовательных ресурсов территории.

Аннотация

Ключевые слова: приоритетный национальный проект «Образование»; сети образовательных учреждений; психофизическая безопасность; профилизация; индивидуальные образовательные траектории.

Развитие сети общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование» нацелено на создание условий



для получения качественного общего образования независимо от места жительства.

В настоящее время качество образования обеспечивается не отдельным учебным заведением, а сетью образовательных учреждений, оно основано на партнерстве и межведомственном взаимодействии учреждений образования, культуры, спорта и других секторов социальной сферы. Рационализации использования образовательных ресурсов территории способствуют специализация учреждений, их кооперация и интеграция, внедрение новых вариативных моделей образовательных учреждений.

Развитие сети учреждений общего образования в новых условиях нацелено на повышение доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов, что требует:

- обеспечения полноты предоставляемых сетью образовательных услуг с учетом их территориальной доступности;
- создания условий, повышающих разнообразие и адекватность образовательных услуг потребностям учащихся разного возраста;
- рационализации использования ресурсов сети общеобразовательных учреждений на базе из кооперации и интеграции, в том числе с дополнительным и профессиональным образованием и организациями социально-культурной сферы.

В рамках национального проекта формируется мощный дополнительный финансовый поток, направленный на поддержку модернизации системы образования всех уровней (табл. 1).

Таблица 1 Объем финансирования приоритетного национального проекта «Образование» (млн руб.)

Направления	Годы				
	2006	2007	2008	2009	2010
Введение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях	3000,0	3000,0	3000,0	–	–
Введение инновационных образовательных программ (высшее профессиональное образование)	5000,0	15 000,0	10 000,0	–	–
Государственная поддержка подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств (начальное и среднее профессиональное образование)	–	1780,0	1800,0	1800,0	–
Поощрение лучших учителей	1000,0	1000,0	1000,0	1000,0	1000,0
Государственная поддержка талантливой молодежи	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0
Внедрение современных образовательных технологий	1500,0	4500,0	1100,0	1100,0	–
Оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием	2300,0	3278,2	2300,0	–	–



Окончание табл. 1

Направления	Годы				
	2006	2007	2008	2009	2010
Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений	3000,0	6450,0	4800,0	–	–
Дополнительное ежемесячное вознаграждение за классное руководство	11 680,0	11 427,9	11 180,8	11 180,8	–
Приобретение автобусов для государственных и муниципальных школ в сельской местности	1000,0	1000,0	1000,0	–	–
Региональные комплексные проекты модернизации образования	–	4054,7	5250,0	5250,0	–
Развитие системы профессиональной подготовки в армии (обучение в вузах лиц, прошедших военную службу по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации)	–	–	200,0	–	–
Совершенствование организации питания в общеобразовательных учреждениях	–	–	500,0	500,0	–
Методическое обеспечение и информационная поддержка	280,0	280,0	280,0	–	–

В последние годы большинство регионов РФ столкнулось со следующими проблемами, решение которых требует развития сети общеобразовательных учреждений:

- изменение демографической ситуации на территории — сокращение численности учащихся, миграция населения;
- нерациональное использование материально-технической базы и образовательных ресурсов территории;
- несоответствие пространственной и организационной структуры сети образовательных учреждений образовательным потребностям населения;
- недостаток в образовательных учреждениях материально-технического оснащения, которое соответствовало бы современным требованиям: компьютерных классов, высокоскоростного доступа в Интернет, предметных кабинетов, учебных лабораторий, спортивных залов и сооружений и т.д.;
- несоответствие существующей сети образовательных учреждений, в частности ее возможностей по обеспечению доступности качественного образования независимо от места проживания и социального статуса семьи, требованиям государства и ожиданиям общества.

Исходя из вышесказанного, в рамках национального проекта «Образование» в 2007–2009 гг. в 31 субъекте РФ осуществляются трехлетние региональные комплексные программы модернизации образования. Приоритетами развития сети образовательных учреждений, обеспечивающих условия для получения качественного общего образования независимо от места жительства, стали:



- реализация новых требований к состоянию сети образовательных учреждений, которые должны обеспечить психологическую безопасность учащихся и комфортность условий образовательного процесса;
- повышение доли школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса;
- создание для учащихся старшей ступени возможности выбора профиля обучения и обеспечение этого обучения необходимым оборудованием и высококвалифицированными кадрами для качественной реализации программ по каждому предмету на основе эффективного использования образовательных ресурсов;
- реализация возможности выбора индивидуальной образовательной траектории на основе вариативности образовательных программ с учетом возможностей сетевого взаимодействия образовательных учреждений, кооперации и интеграции образовательных ресурсов территории;
- построение механизмов, обеспечивающих доступность качественного образования независимо от места жительства за счет создания и развития вариативных моделей образовательных учреждений, развития и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий обучения;
- реализация комплекса мероприятий, обеспечивающих общественное участие и учет мнений граждан в принятии решений по развитию сети образовательных учреждений.

Одним из важнейших расчетных количественных показателей, отражающих создание условий для обеспечения доступности качественного образования независимо от места жительства, является *доля школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса*. Необходимо подчеркнуть, что указанный показатель является сложносоставным индикатором, отражающим широкий спектр требований к состоянию образовательного учреждения, уровню его благоустройства и оснащения учебным оборудованием и методическими материалами, уровню квалификации руководителей и педагогов образовательного учреждения.

В ходе реализации трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования состав именно этого показателя неоднократно корректировался и уточнялся. Фактически в 2007 г. по единой методике был проведен сплошной замер состояния образовательных учреждений в регионах и условий осуществления учебного процесса. Во многих регионах по указанным выше причинам этот замер выявил расхождение достигнутого уровня этого показателя не только с обязательствами по его повышению, взятыми регионами на 2007 г., но и с уровнем 2006 г., который был предъявлен в заявках регионов. Таким образом, по результатам мониторинга реализации комплексных региональных



программ в 2007 г. в целом ряде субъектов РФ доля школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям, оказалась ниже предъявленного в заявках уровня 2006 г.

В принципе в соответствии с достигнутыми значениями и взятыми обязательствами по повышению доли школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, регионы можно разделить на три неравные группы:

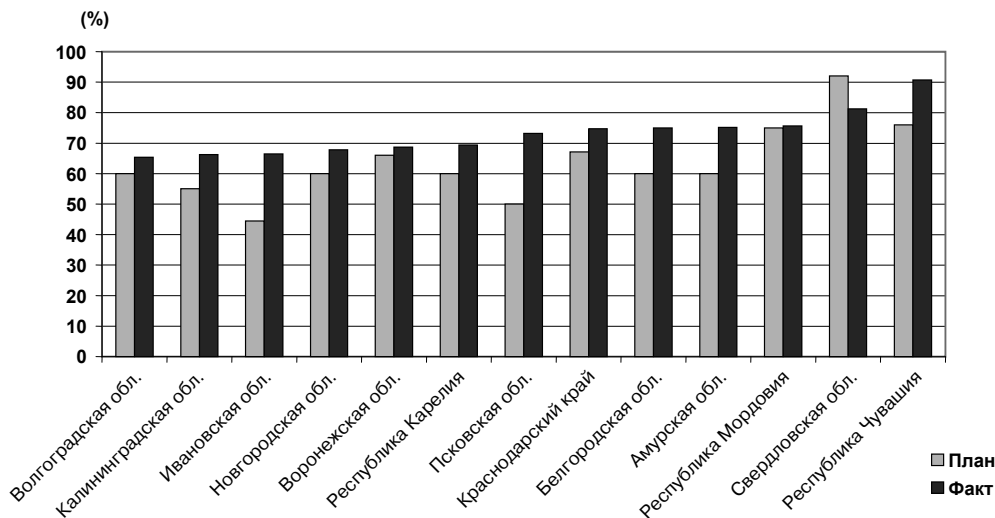
1-я группа — регионы, в которых фактическая доля таких школьников больше 65%;

2-я группа — регионы, в которых фактическая доля таких школьников находится в интервале от 35 до 65%;

3-я группа — регионы, в которых фактическая доля таких школьников меньше 35%.

Распределение регионов и достигнутые показатели доли школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, представлены на рис. 1–3.

Рис. 1. Доля школьников, обучающихся в ОУ, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса: 1-я группа регионов



Повышение доли школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, является основной и наиболее трудоемкой управленческой задачей по обеспечению доступности качественного образования независимо от места жительства. Именно на этом направлении были сосредоточены основные риски реализации трехлетних региональных комплексных программ по развитию региональной сети образовательных учреждений.



Рис. 2. Доля школьников, обучающихся в ОУ, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса: 2-я группа регионов

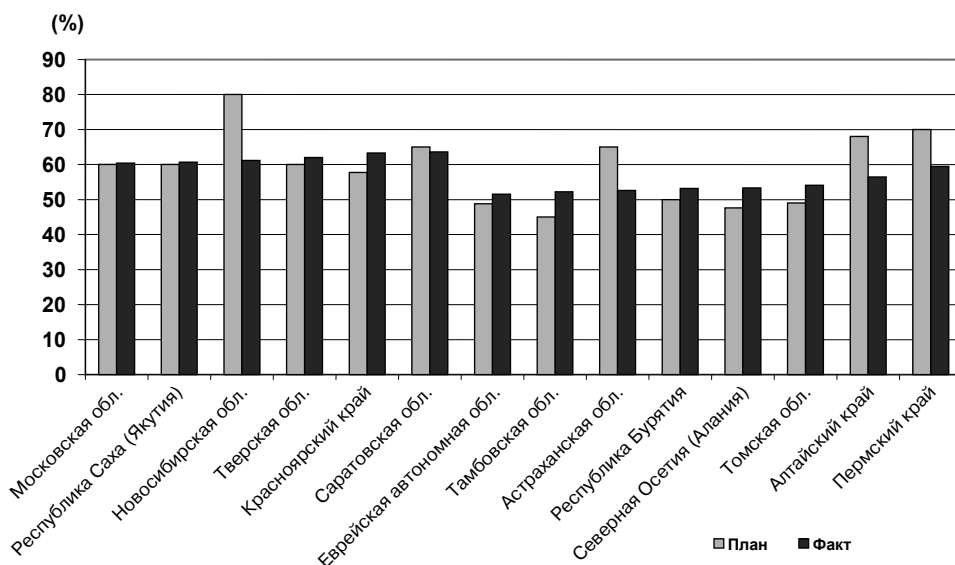
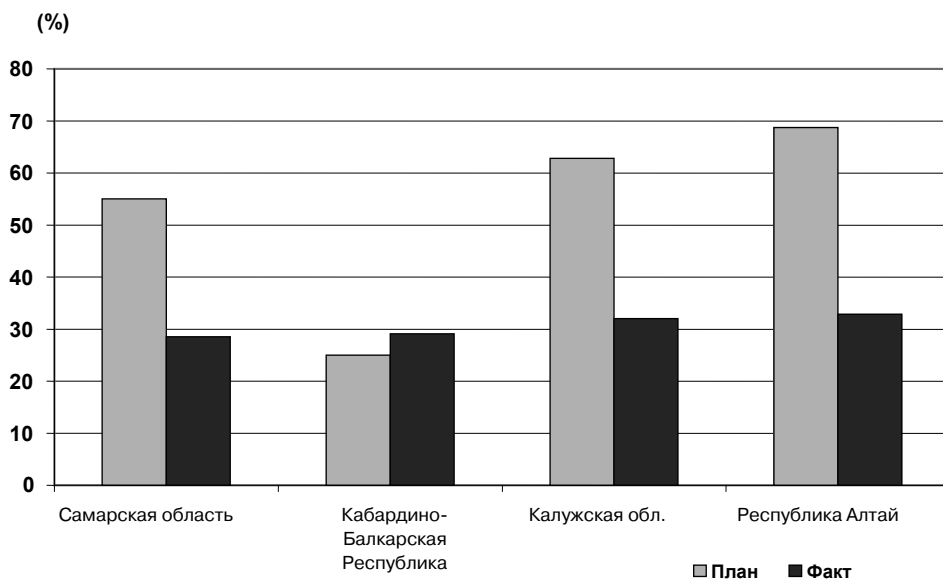


Рис. 3. Доля школьников, обучающихся в ОУ, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса: 3-я группа регионов



Среднее значение доли школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к организации учебного процесса, по всем регионам, участвующим в реализации трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования, составляет уже более 54% и посте-



ленно приближается к 60%. Есть регионы, которые по объективным причинам не могут пока обеспечить высокие значения этого показателя, что приводит к снижению среднего значения по всем регионам. Так, достаточно низкий показатель сейчас у Кабардино-Балкарской Республики — 29,1%. Тем не менее республика перевыполнила взятые обязательства по повышению доли школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к организации учебного процесса, которые в 2008 г. составляли 25%.

Только три региона — это 10% всех участников — серьезно не справляются со взятыми на себя обязательствами по созданию современных условий обучения. В этих регионах обязательства выполнены только наполовину и доля школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к организации учебного процесса, реально пока еще очень низка: в Самарской области — 28,5%, в Калужской области — 32,0%, в Республике Алтай — 32,9%.

В ходе реализации трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования с выполнением обязательств по повышению *средней наполняемости классов в городских школах* справились более 60% регионов, с выполнением обязательств по повышению *средней наполняемости классов 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 достигнутые показатели очень близки к уровню взятых обязательств: практически все регионы более чем на 80% свои обязательства выполнили.

Распределение регионов и достигнутые значения средней наполняемости классов в городских и сельских школах представлены на рис. 4–7.

Подчеркнем, что программы модернизации образования реализуются в крайне неблагоприятной демографической ситуации: во всех регионах наблюдается значительное сокращение численности 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 мероприятия по оптимизации школьной сети, но во многих республиках и областях возможности реструктуризации ограничены природно-климатическими условиями, сложившейся системой расселения, удаленностью населенных пунктов друг от друга, недостатком транспортных средств и качеством дорог, которые не позволяют обеспечить необходимый уровень безопасности при организации подвоза учащихся в базовые (опорные) школы.

В целом, несмотря на неблагоприятные демографические тенденции, регионы — участники трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования в основном справляются со взятыми на себя обязательствами по обеспечению средней наполняемости классов в городских и сельских школах. Отстава-



ние по достижению запланированных показателей для части регионов составляет менее 20%.

Рис. 4.

**Средняя наполняемость классов в городских школах:
регионы, в которых плановое обязательство выполнено**

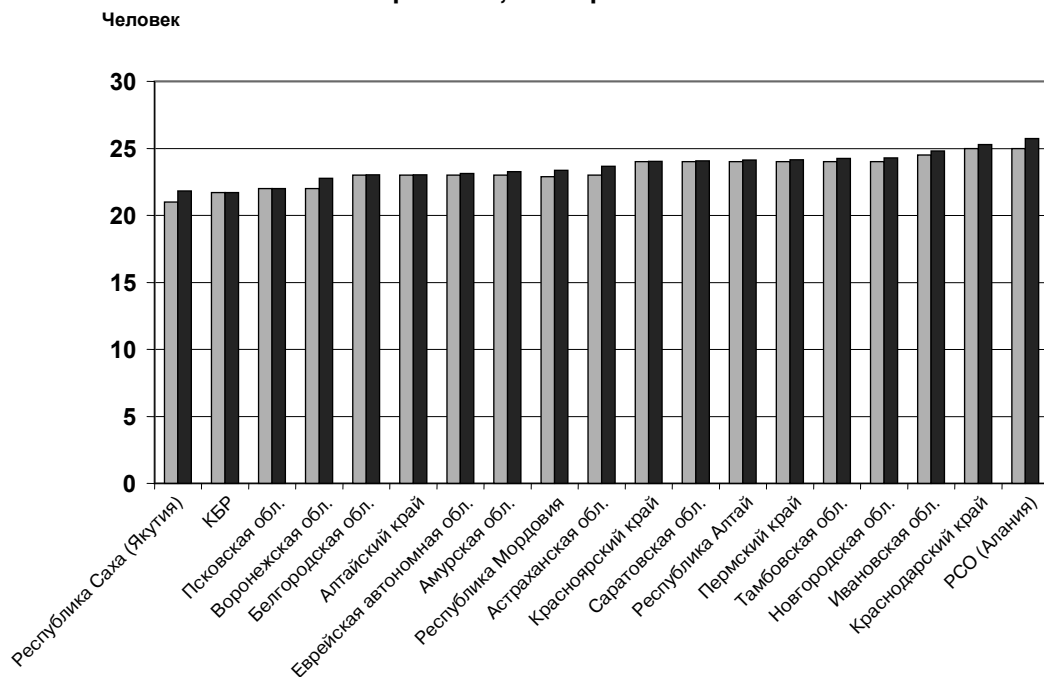


Рис. 5.

**Средняя наполняемость классов в городских школах:
регионы, в которых плановое обязательство не выполнено**

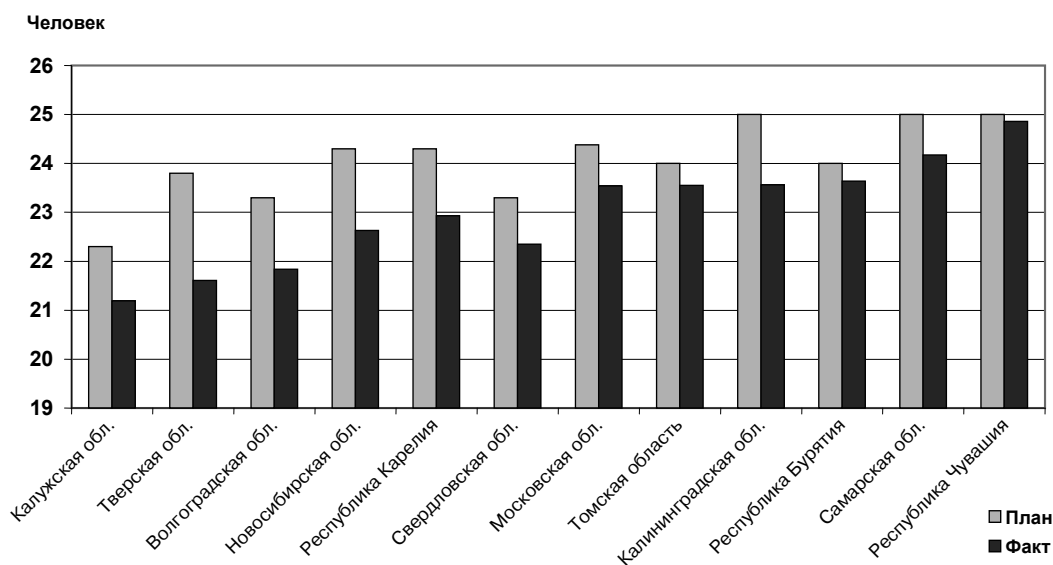




Рис. 6. Средняя наполняемость классов в сельских школах: регионы, в которых плановое обязательство выполнено

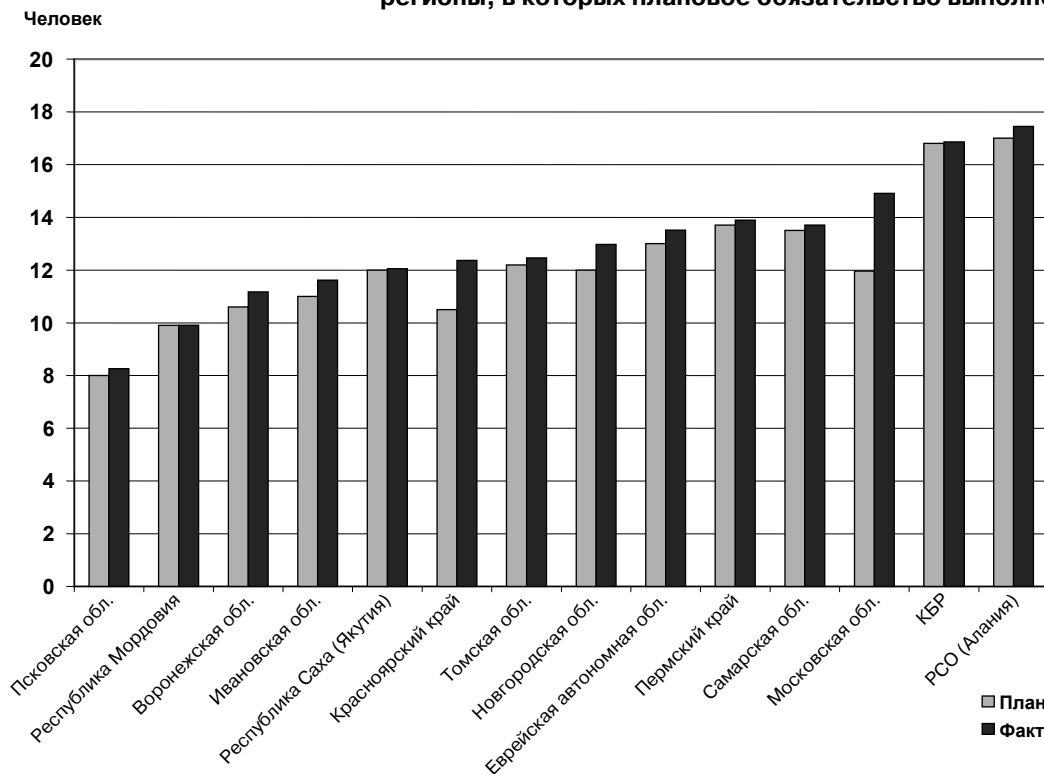
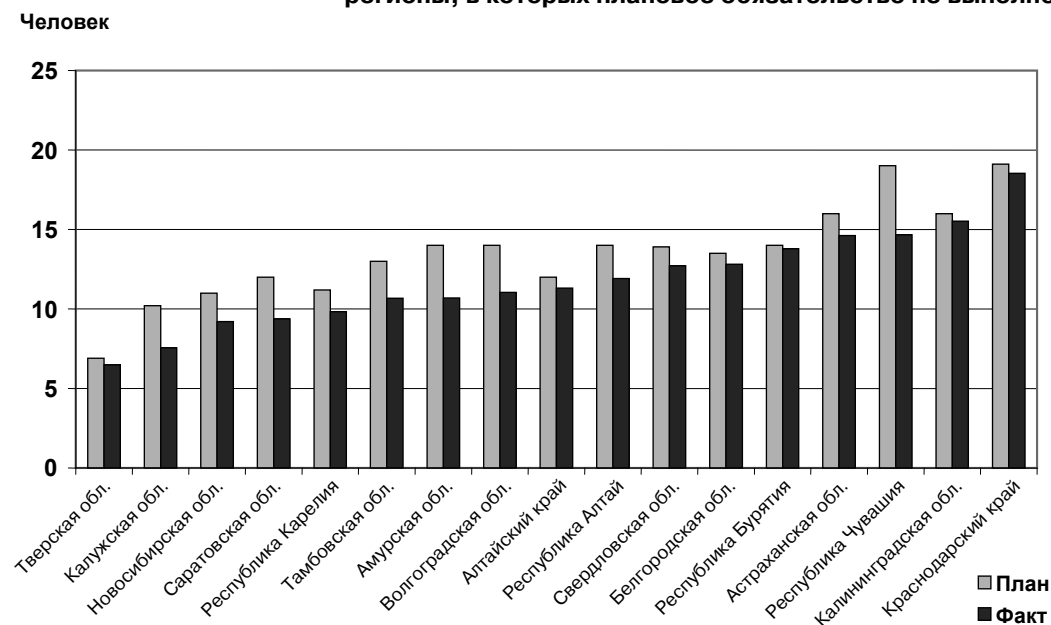


Рис. 7. Средняя наполняемость классов в сельских школах: регионы, в которых плановое обязательство не выполнено





О ходе укрупнения старшей школы, необходимого для широко-масштабного перехода к профильному обучению в старших классах, можно судить по такому показателю, как *число обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение, имеющее старшую ступень*. Минимальный уровень значений этого показателя, фактически отвечающий наличию двух классов в параллели в старшей школе, что позволяет сформировать профильные классы, составляет 100 обучающихся в расчете на одно образовательное учреждение, имеющее старшую ступень.

Отметим, что только два региона — Калининградская и Астраханская области — взяли на себя обязательства достичь уровня более 100 обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение. Остальные регионы даже обязательства по этому показателю брали существенно меньше: среднее значение этого показателя по всем регионам составляет около 60 обучающихся. Но даже эти невысокие обязательства 94% регионов — участников трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования не выполнили. Фактически можно говорить о тотальном невыполнении региональных обязательств по этому показателю.

Только два региона — Кабардино-Балкарская Республика и Белгородская область — достигли плановых значений этого показателя. Отметим, что Кабардино-Балкарская Республика почти на 40% перевыполнила взятые обязательства, т.е. достигла значения показателя 73,56 обучающегося в старшей школе в расчете на одно общеобразовательное учреждение, в то время как обязательство брала на уровне 53,8 обучающегося.

Распределение регионов и достигнутые показатели числа обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение, имеющее старшую ступень, представлены на рис. 8.

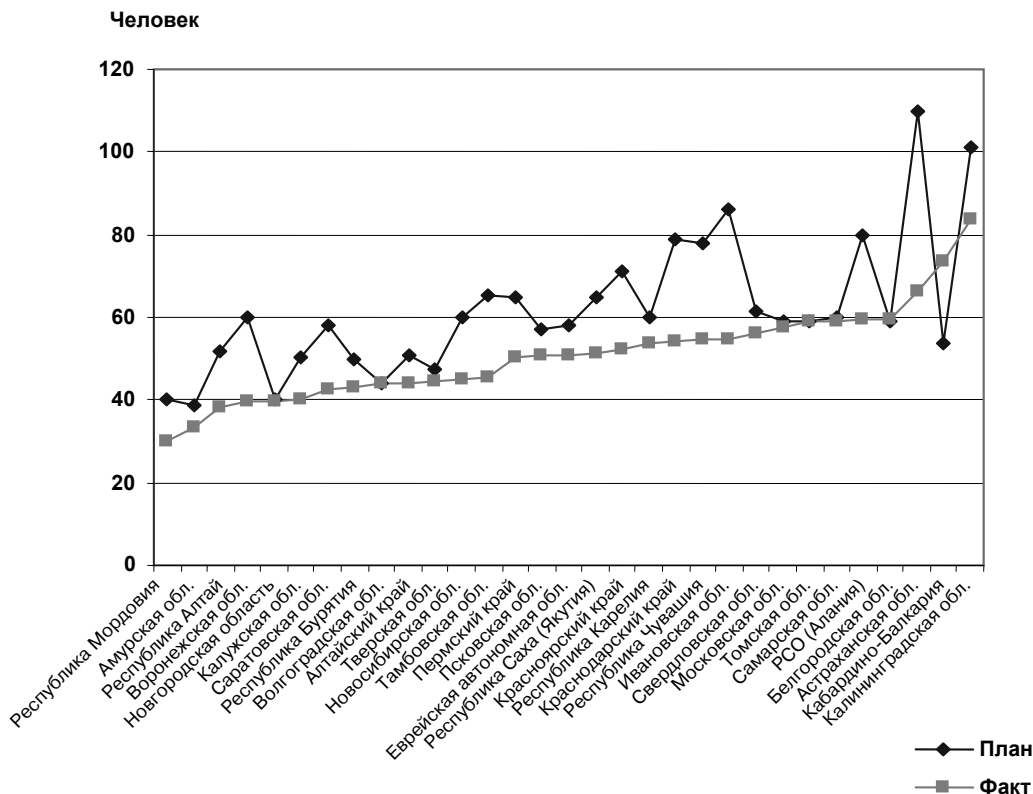
Таким образом, обобщая результаты реализации в 2007–2008 гг. приоритетного национального проекта «Образование» в части развития сети общеобразовательных учреждений в регионах, можно констатировать, что большинство (90%) регионов — участников трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования полностью или почти полностью справилось с выполнением обязательств по ключевому показателю, отражающему процесс развития сети образовательных учреждений, а именно с созданием условий, отвечающих современным требованиям к осуществлению образовательного процесса. В среднем по всем регионам доля школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям, приближается к 55%.

Это позволяет ожидать следующих эффектов:

- улучшения материально-технического состояния базовых школ, ресурсных центров в рамках реализации региональных целевых программ;



Рис. 8. Число обучающихся на старшей ступени в расчете на одну школу, имеющую старшую ступень



- повышения квалификации педагогического и управленческого персонала образовательных учреждений;
- выравнивания качества образовательных услуг в сельских и городских школах;
- повышения доступности (прежде всего транспортной) образовательных услуг современного качества для учащихся сельских школ;
- увеличения разнообразия образовательных услуг, предоставляемых учащимся системой образования;
- институционализации новых вариативных моделей образовательных учреждений, таких как базовая школа с филиалами, ресурсный центр, социокультурные комплексы системы образования различных уровней, школа полного дня, школа ступеней образования;
- постепенной институционализации новых структур управления системой образования, таких как школьный округ, образовательный округ.

Эффекты, которые констатируют регионы — участники реализации трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования:



- реинвестирование бюджетных средств, высвободившихся в результате реализации мероприятий по реструктуризации сети образовательных учреждений, в развитие региональной системы образования;
- завершение строительства школьных зданий, законсервированных в предыдущие годы;
- строительство новых школьных зданий, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса;
- ускоренное оснащение школ современным учебным оборудованием, столовыми с горячим питанием, спортивными комплексами, школьными автобусами, доступом к скоростному Интернету, что создает условия для получения качественного образования;
- широкое внедрение новых моделей образовательных учреждений, развитие процессов интеграции и кооперации образовательных и социокультурных учреждений, распространение образовательных инноваций, укрепление социального партнерства;
- интенсивная переподготовка учителей и директоров школ.

Основным риском реализации трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования по направлению «развитие сети образовательных учреждений» стало тотальное невыполнение регионами обязательств по укрупнению старшей школы для создания условий для полномасштабного внедрения профильного обучения на старшей ступени. Регионы брали на себя невысокие обязательства по увеличению числа обучающихся в старшей школе в расчете на одно образовательное учреждение, имеющее старшую ступень, но и эти обязательства не выполнили 94% регионов.

Основные причины, препятствующие укрупнению старшей школы:

- укрупнение старшей школы предполагает концентрацию старших классов в одном образовательном учреждении при одновременном сокращении старшей ступени в других школах и преобразовании их из полной школы в основную. Однако основная школа без старшей ступени экономически неэффективна. В условиях нормативно-подушевого финансирования 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 достаточное количество 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 удается организовать полноценную предпрофильную подго-



товку школьников. Происходит нарушение преемственности и свободы выбора при переходе к профильному обучению в старшей школе. Переход после основной школы в старшую профильную школу в другое образовательное учреждение без соответствующей предпрофильной подготовки вызывает у школьников сильный стресс, резкое снижение успеваемости, они плохо адаптируются к новой школе и не усваивают профильную программу. Большинство педагогов считают, что переход в образовательное учреждение, где есть старшая ступень, лучше осуществлять за два года до старшей школы, в течение которых учащийся адаптируется к новым условиям и проходит предпрофильную подготовку в полном объеме.

Таким образом, наиболее эффективным направлением реструктуризации сети образовательных учреждений является преобразование основной школы в филиал полной средней школы и формирование школьного/образовательного округа. Роль средней полной школы в этом случае выполняют либо базовая (опорная) школа, либо ресурсный центр, либо социокультурный комплекс, которые могут обеспечить доступность качественного образования для всех учащихся, включая обучающихся в филиалах, за счет внедрения гибких образовательных технологий, дистантного обучения и подвоза учащихся старшей школы.

На основании изложенного можно сделать несколько выводов.

- Основной моделью профильной школы становится не профилизация классов старшей школы, а межклассная дифференциация и индивидуализация обучения в старшей школе.
- Для полномасштабного внедрения профильной старшей школы необходимо создавать условия для реализации индивидуальных образовательных траекторий старшеклассников, а также для сетевой организации профильного обучения сельских школьников.

Подводя итоги, можно сказать, что на 2009 г. ключевым условием успешной реализации трехлетних региональных комплексных программ модернизации образования по направлению «развитие сети образовательных учреждений» становится обеспечение условий для укрупнения старшей школы, а также для внедрения гибких индивидуальных образовательных траекторий и сетевой организации профильного обучения в старшей школе.