

**Тенденции и перспективы развития школьной сети в регионах:
что удалось достичь в рамках КПО**

Т.В.Абанкина

к.э.н., директор Центра прикладных экономических
исследований и разработок ГУ-ВШЭ

Любая попытка внесения изменений в экономике и социальной сфере обрекается на заведомый провал без внесения соответствующих изменений в сфере образования. В Послании Федеральному Собранию Д.А.Медведев отметил, что главным результатом модернизации школы «должно стать соответствие школьного образования целям опережающего развития». «Сам облик школ, как по форме, так и по содержанию, должен значительно измениться. Мы получим реальную отдачу, если учиться в школе будет и увлекательно, и интересно. Если она станет центром не только обязательного образования, но и самоподготовки, занятий творчеством и спортом. Обращаю внимание: российская школа не имеет права быть "ветхой" - и в прямом, и в переносном смысле этого слова. Необходимы не только новые образовательные стандарты, но и новые нормы проектирования школьных зданий и кабинетов, оснащения медпунктов, столовых и спортивных залов. Находиться в школе ребенку должно быть комфортно - и психологически, и физически». Таким образом, в эпоху глобализации и новых технологий образование - это не просто социальная сфера. Это вложение средств в будущее страны.

Развитие сети общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование» нацелено на обеспечение условий для получения качественного общего образования независимо от места жительства. В современных условиях качество образования обеспечивается не отдельным учреждением, а сетью образовательных учреждений, основанном на сетевом партнерстве и межведомственном взаимодействии образования, культуры, спорта и других секторов социальной сферы. Рационализации использования образовательных ресурсов территории способствует специализация учреждений, их кооперация и интеграция, внедрение новых вариативных моделей образовательных учреждений.

Необходимость развития сети учреждений общего образования в новых условиях связана с решением задач повышения 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 их 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 (см. 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	15000,0	10000,0	-	-
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	-	-
Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений	3000,0	6450,0	4800,0	-	-
Дополнительное ежемесячное вознаграждение за классное руководство	11680,0	11427,9	11180,8	11180,8	-
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 столкнулись 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 образовательных потребностей населения пространственной и организационной структуре сети образовательных учреждений;
- недостаток материально-технического оснащения образовательных учреждений, соответствующих современным требованиям – компьютерных классов, высокоскоростного доступа в Интернет, предметных кабинетов, учебных лабораторий, спортивных залов и сооружений и т.д.;
- несоответствие требований государства и ожиданий общества существующей структуре сети, ее возможностям по обеспечению доступности качественного образования независимо от места проживания и социального статуса семьи.

Исходя из вышесказанного, в рамках национального проекта «Образование» в 2007-2009 годах в 31 субъекте РФ началась реализация трехлетних региональных комплексных проектов 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 психофизическую 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, обеспеченного необходимым оборудованием и высококвалифицированными кадрами для качественной реализации соответствующих образовательных программ по каждому предмету и эффективного с точки зрения 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 проектов модернизации образования состав именно этого показателя неоднократно корректировался и уточнялся по сравнению с его характеристиками на момент подачи региональных заявок. Фактически в 2007 году был проведен сплошной замер состояния образовательных учреждений в регионах и условий осуществления учебного процесса по единой методике. Результаты этого замера во многих регионах по указанным выше причинам установили расхождения достигнутого уровня этого показателя не только с обязательствами по его повышению, взятыми регионами на 2007 год, но и с уровнем, уже достигнутым в 2006 году, который был предъявлен в заявках регионов. Таким образом, по результатам мониторинга реализации комплексных региональных проектов 2007 года в целом ряде субъектов РФ доля школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям, оказалась ниже предъявленного в заявках уровня 2006 года.

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:

- ✓ регионы, в которых фактическая доля таких школьников больше 65%;
- ✓ регионы, в которых фактическая доля таких школьников находится в интервале от 35% до 65% ;
- ✓ регионы, в которых фактическая доля таких школьников меньше 35%.

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

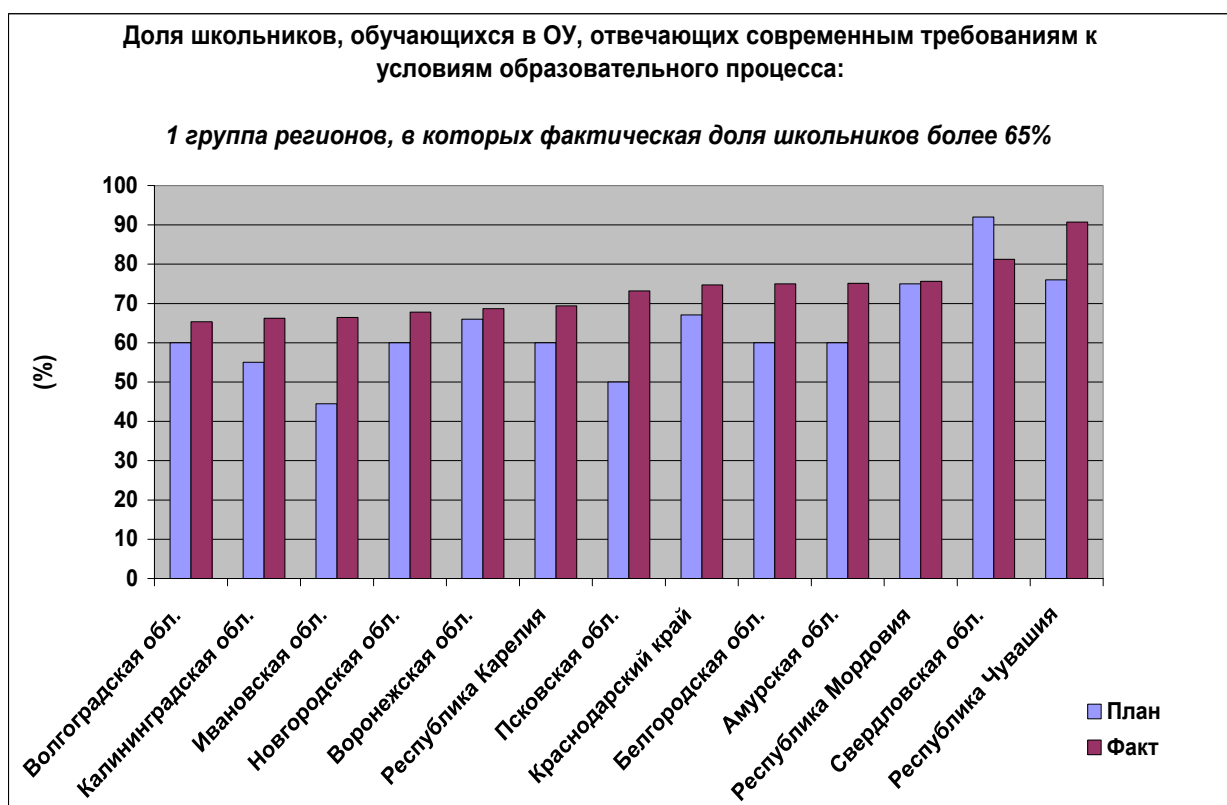


Рис. 1

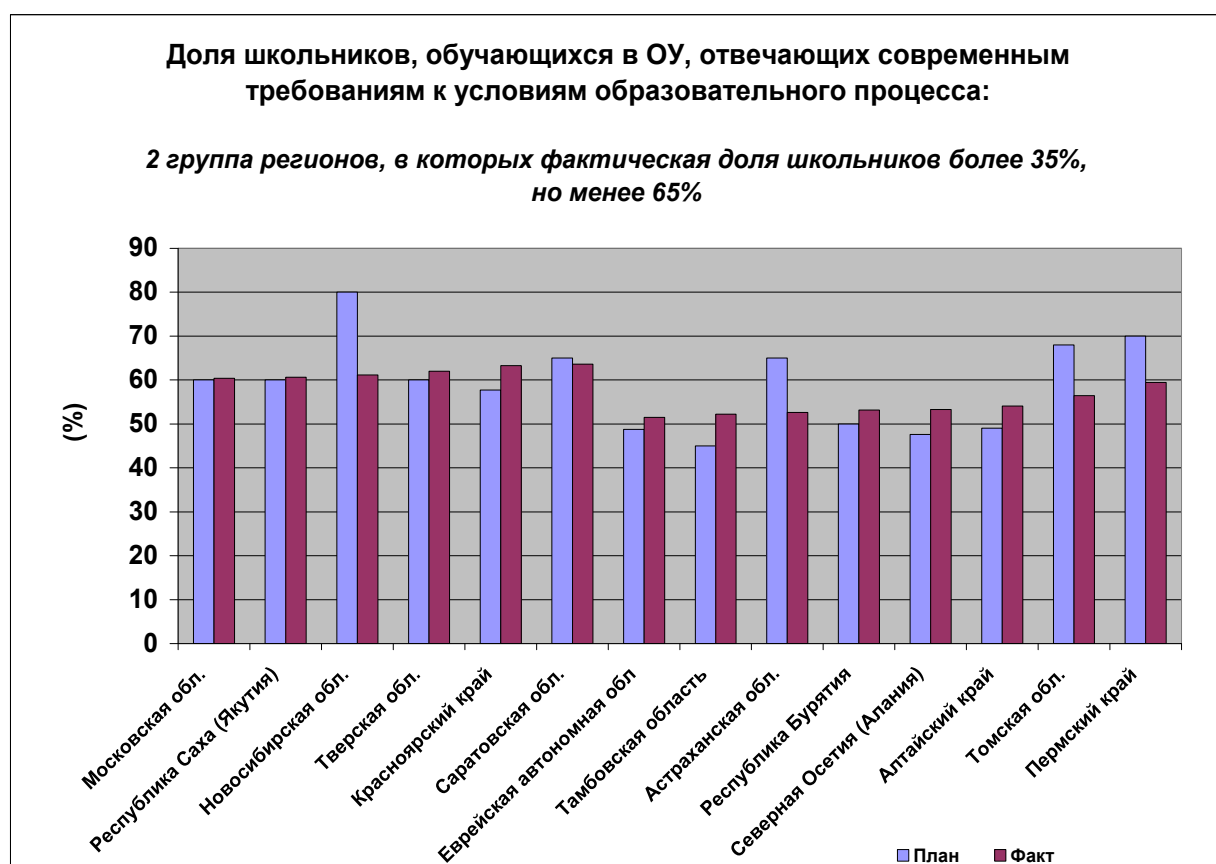


Рис. 2

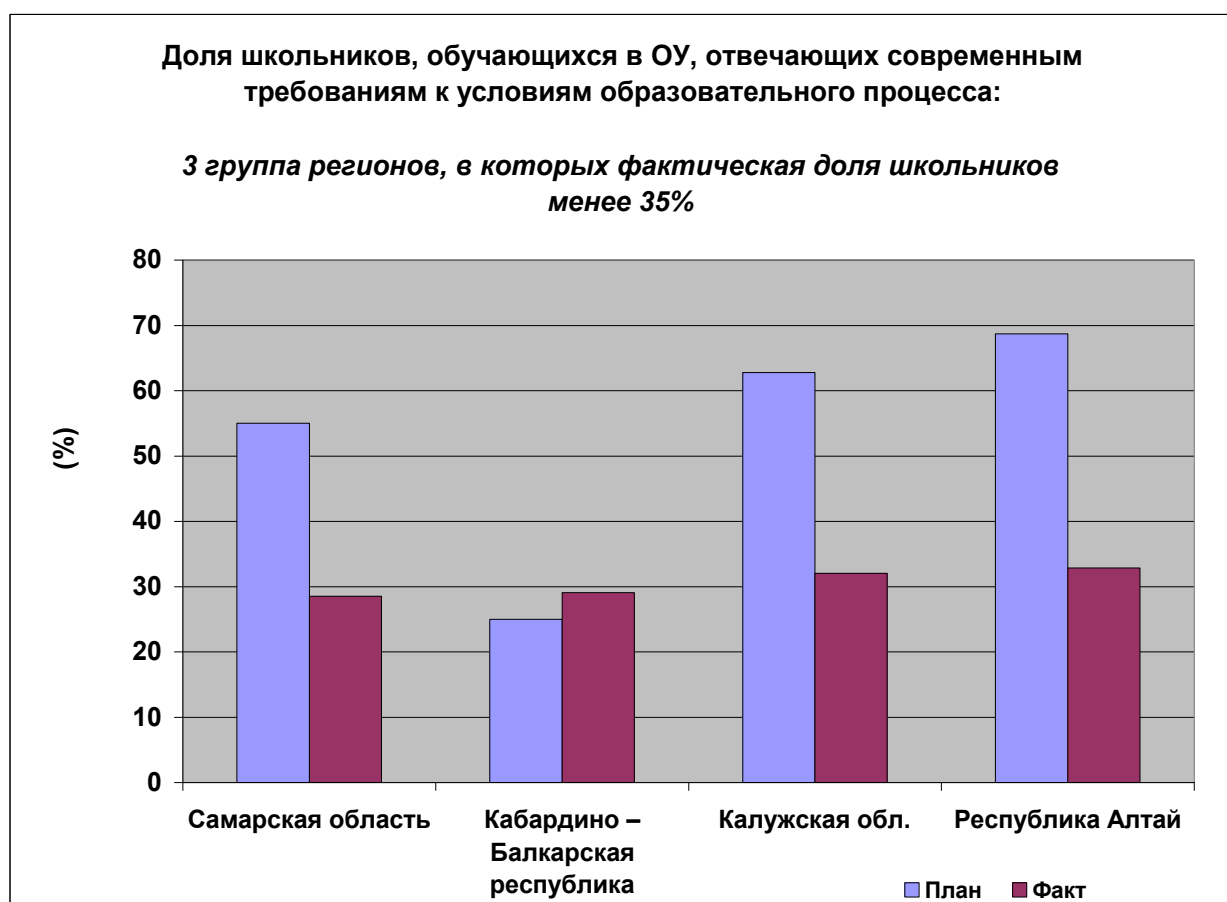


Рис. 3

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

В целом, среднее значение доли школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к организации учебного процесса, по всем регионам, участвующим в реализации трехлетних региональных комплексных проектов модернизации образования, составляет уже более 54% и постепенно приближается к 60%. Есть регионы, которые по объективным причинам не могут пока обеспечить высокие значения этого показателя, что приводит к снижению среднего значения по всем регионам. Так, достаточно низкий уровень достигнутого значения показателя 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 году составляли 25%.

Только три региона, что составляет 10% всех участников реализации трехлетних региональных комплексных проектов модернизации образования, серьезно не справляются со взятыми на себя обязательствами по созданию современных условий обучения. В этих регионах обязательства выполнены только на половину 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 проектов 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 значения достигнутых показателей очень близки к уровню взятых обязательств – практически все регионы более чем на 80% свои обязательства выполнили.

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

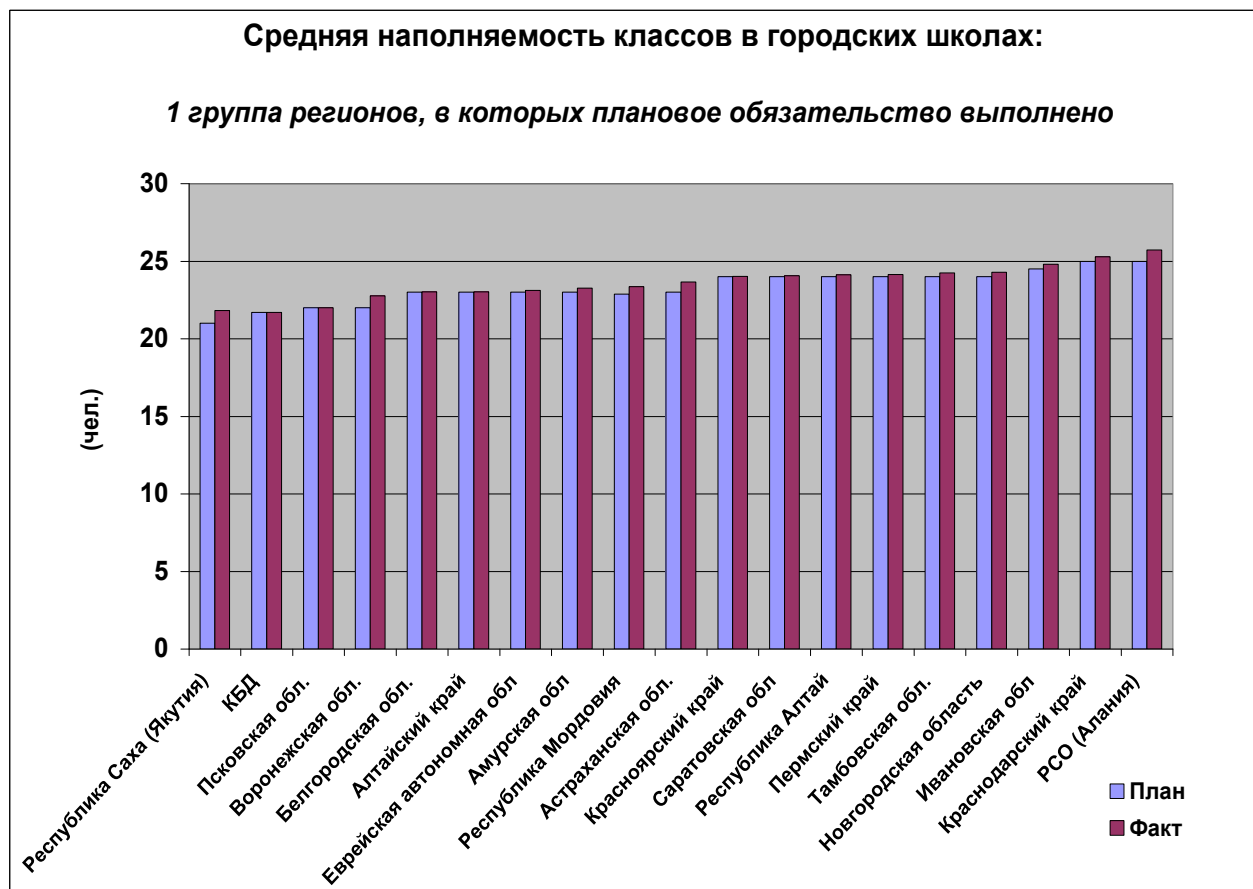


Рис. 4

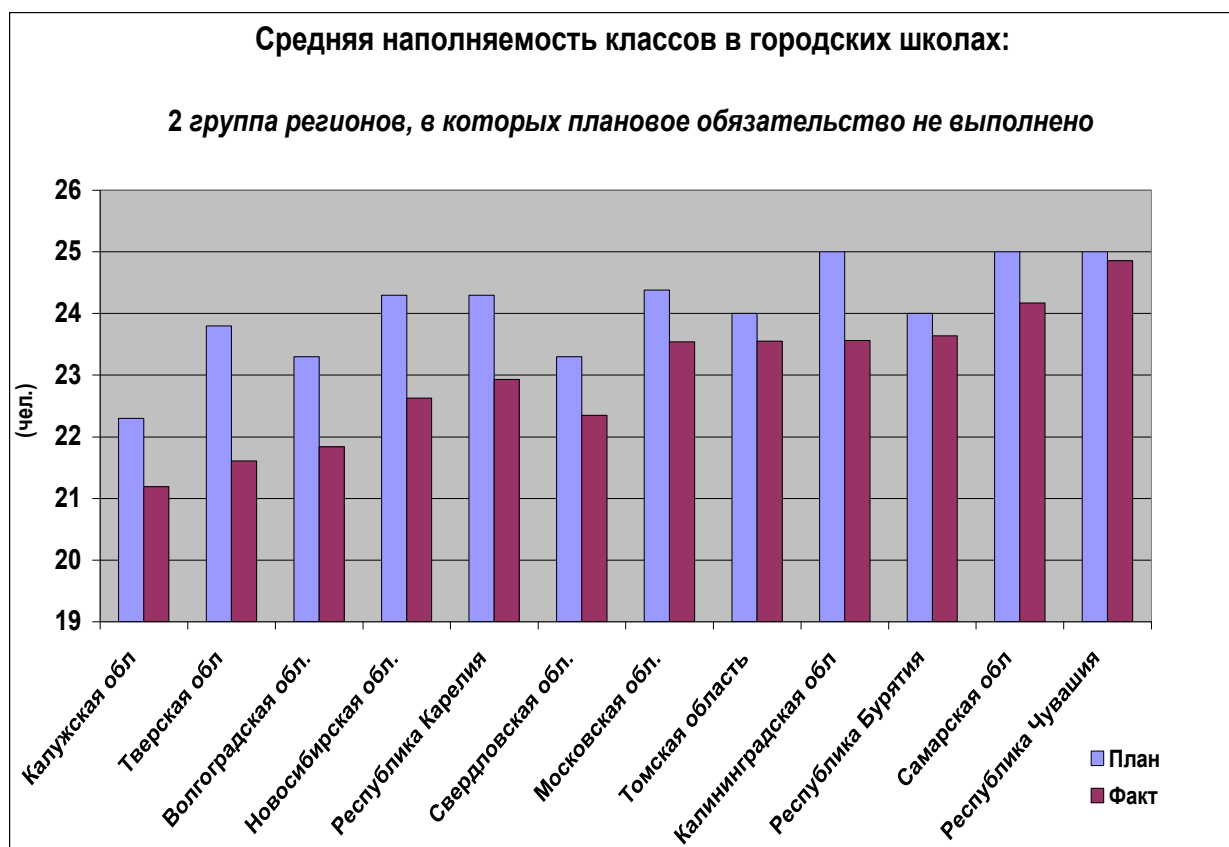


Рис. 5

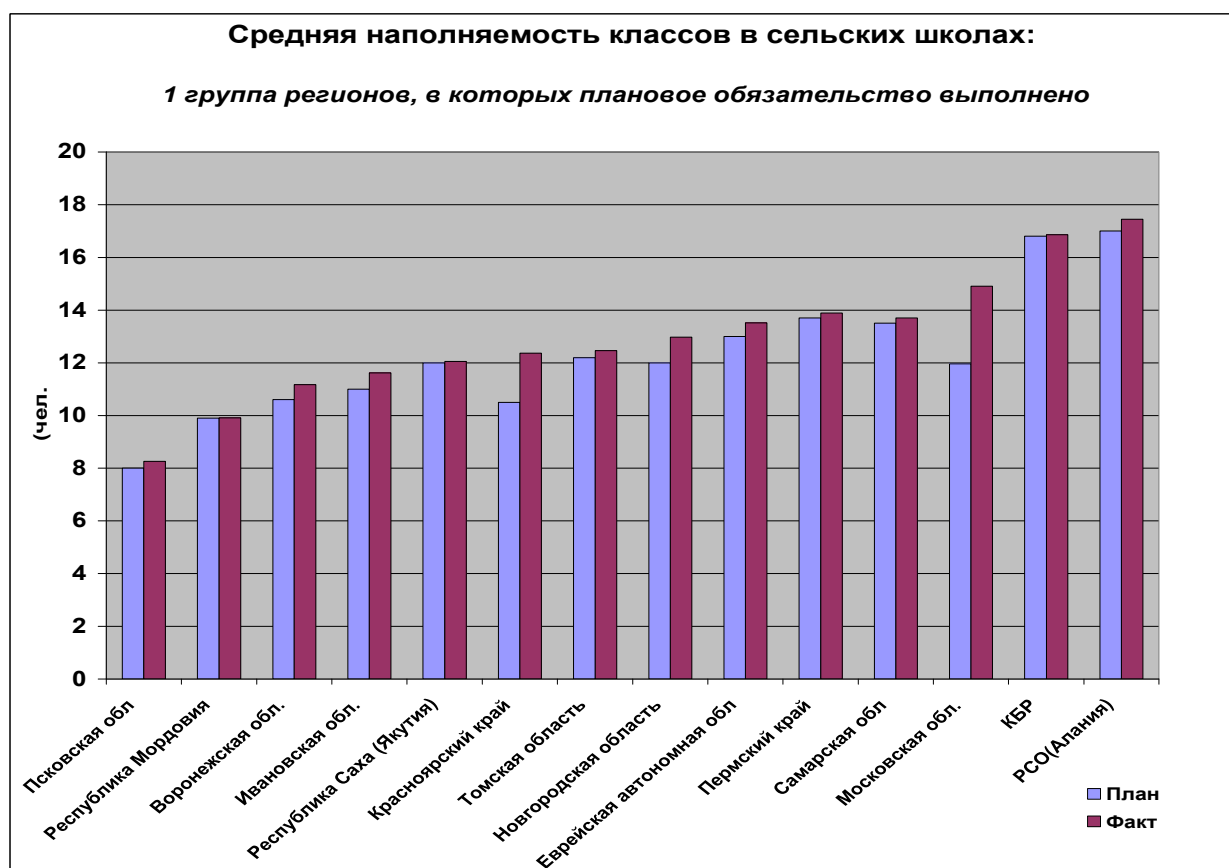


Рис. 6

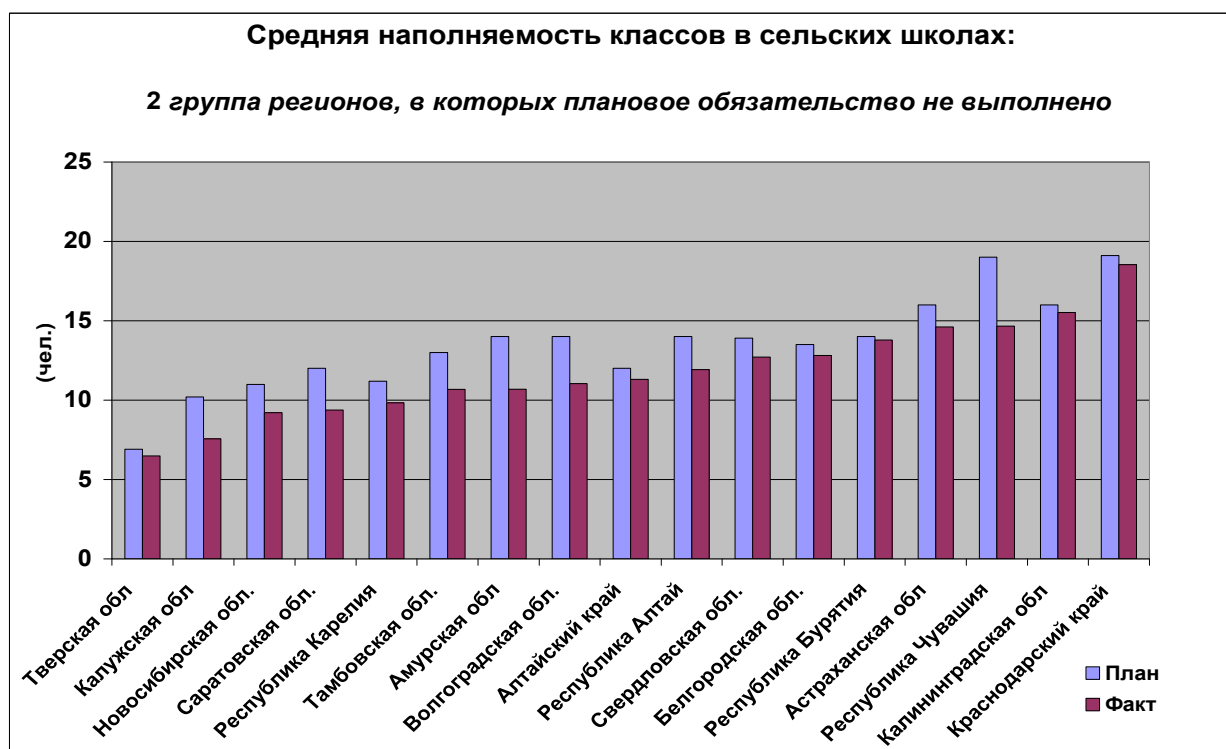


Рис. 7

Подчеркнем, что регионы реализуют проекты модернизации образования 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 реструктуризации школьной сети, но во многих регионах возможности реструктуризации ограничены природно-климатическими условиями, сложившейся системой расселения, удаленностью населенных пунктов друг от друга, транспортными условиями 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 проектов модернизации образования в основном справляются со взятыми на себя обязательствами по обеспечению средней наполняемости классов в городских и сельских школах. Отставание по достижению запланированных значений этих показателей для части регионов составляет менее 20%.

Процесс укрупнения старшей школы, необходимый для широкомасштабного перехода к профильному обучению в старших классах, отражает динамика показателя - *число обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение, имеющее старшую ступень*. Минимальный уровень значений этого показателя, фактически отвечающий наличию 2-х классов в параллели в старшей школе, что позволяет сформировать профильные классы, составляет 100 обучающихся в расчете на 1 образовательное учреждение, имеющее старшую ступень.

Отметим, что только два региона – Калининградская область и Астраханская область – взяли на себя обязательства достичь уровня более ста обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение. Остальные регионы даже обязательства по этому показателю брали существенно меньше ста обучающихся в расчете на одно общеобразовательное учреждение, имеющее старшую ступень. Среднее значение этого показателя по всем регионам составляет около 60 обучающихся.

Несмотря на низкие значения взятых регионами обязательств по повышению числа обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение, имеющее старшую ступень, 94% регионов-участников реализации трехлетних региональных комплексных проектов модернизации образования не выполнили своих обязательств по достижению запланированных значений этого показателя. Фактически можно говорить о тотальном невыполнении региональных обязательств по этому показателю. Только два региона - Кабардино–Балкарская республика и Белгородская область – полностью выполнили взятые обязательства по достижению плановых значений этого показателя. Отметим, что Кабардино–Балкарская республика почти на 40% перевыполнила взятые обязательства, т.е. достигла значения показателя - 73,56 обучающихся в старшей школе в расчете на одно общеобразовательное учреждение, в то время как обязательства брала на уровне 53,8 обучающихся.

Распределение регионов и достигнутые значения по повышению числа обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение, имеющее старшую ступень, представлено на рис. 8.

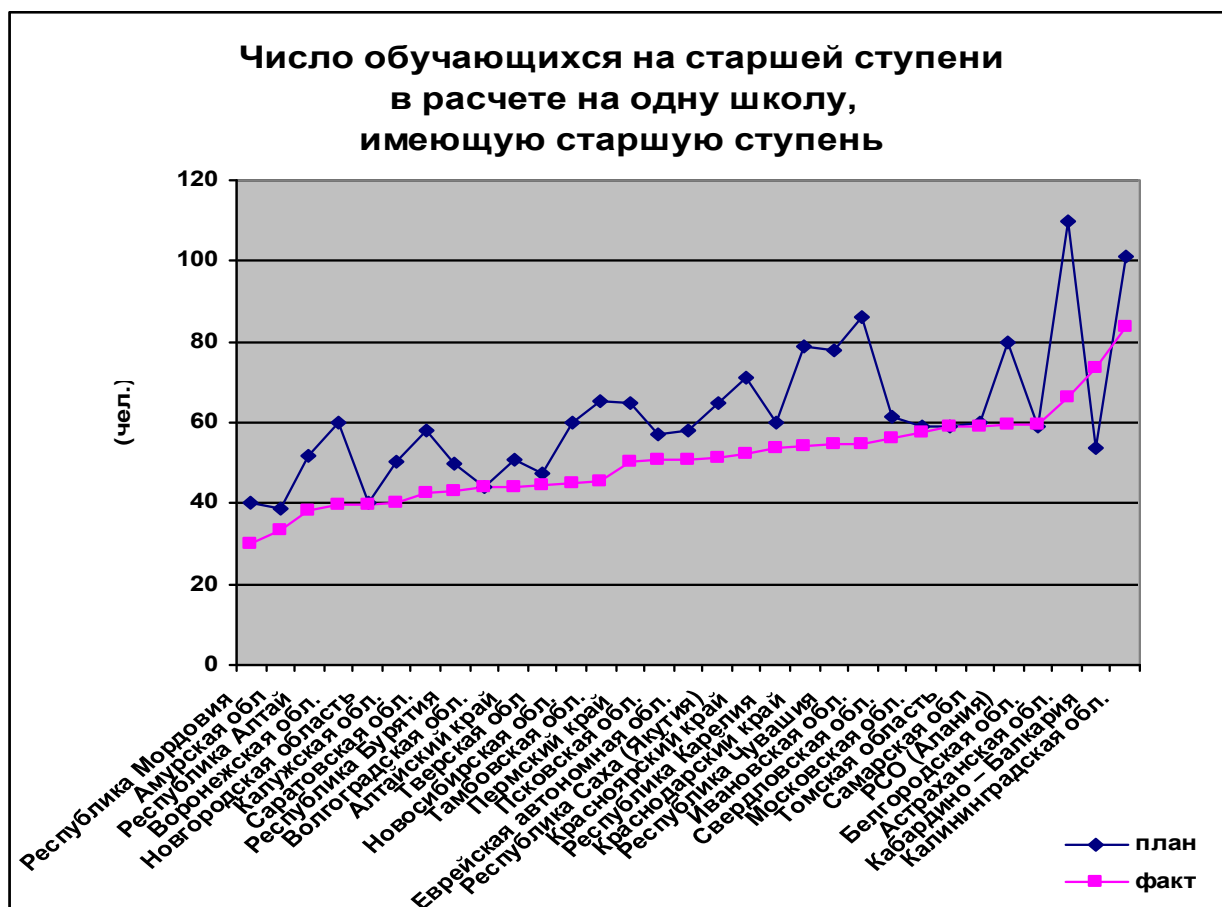


Рис. 8

Таким образом, обобщая результаты реализации Приоритетного национального проекта «Образование» в 2007-2008 гг. по развитию сети общеобразовательных учреждений регионов, можно констатировать, что большинство (90%) регионов-участников реализации трехлетних региональных комплексных проектов модернизации образования полностью или почти полностью справились с выполнением обязательств по ключевому показателю, отражающему процесс развития сети образовательных учреждений, а именно с созданием условий, отвечающих современному требованию к осуществлению образовательного процесса. В целом в среднем по всем регионам доля школьников, обучающихся в образовательных учреждениях, отвечающих современному требованию, приближается к 55%.

Это позволяет ожидать следующие эффекты:

- Улучшение материально-технического состояния базовых школ, ресурсных центров в рамках реализации региональных целевых программ.
- Повышение квалификации педагогического и управленческого персонала образовательных учреждений.
- Выравнивание качества образовательных услуг предоставляемого системой образования региона учащимся сельских и городских школ.
- Повышение (прежде всего транспортной) доступности образовательных услуг современного качества для учащихся сельских школ.
- Увеличение разнообразия образовательных услуг, предоставляемых учащимся системой образования.
- Институционализация новых вариативных моделей образовательных учреждений: базовая школа с филиалами, ресурсный центр, социокультурный комплекс системы образования различных уровней, школа полного дня, школа ступеней образования.
- Постепенная институционализация новых структур управления системой образования, таких как школьный округ, образовательный округ.

Эффекты, которые констатируют регионы-участники реализации трехлетних региональных комплексных проектов 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 современному требованию 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 успешной реализации трехлетних региональных комплексных проектов модернизации образования по направлению «Развитие сети образовательных учреждений» стало тотальное невыполнение регионами обязательств по укрупнению старшей школы для создания условий полномасштабного внедрения профильного обучения на старшей ступени. В среднем 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 школу. 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 удастся организовать полноценную предпрофильную подготовку 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 сильный стресс у школьников, резкое снижение успеваемости, ребята 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 2 года до старшей школы, в течение которых учащихся спокойно 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 выполняет либо базовая (опорная) школа, либо ресурсный центр, либо социокультурный комплекс, которые могут обеспечить для всех учащихся доступность качественного образования, включая обучающихся в филиалах, за счет

внедрения гибких образовательных технологий, дистантного обучения и подвоза учащихся старшей школы.

Из этого можно сделать несколько выводов.

➤ Основной моделью профильной школы становится не модель профилизации 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 год ключевым направлением, обеспечивающим успешную реализацию трехлетних региональных комплексных проектов модернизации образования по направлению «Развитие сети образовательных учреждений» становится обеспечение условий для укрупнения старшей школы, а также внедрения гибких индивидуальных образовательных траекторий и сетевой организации профильного обучения в старшей школе.