

УДК 37.07

Е. Е. Сартакова

## ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

В статье анализируются специфика сельских систем образования, историко-педагогические тенденции развития муниципальных образовательных систем РФ, направления и механизмы реализации идей доступности, качества и эффективности в процессе структурных комплексных изменений в 2002-2009 гг., тенденции процесса формирования сетей образовательных учреждений в рамках комплексного проекта модернизации образования (на примере Томской области).

**Ключевые слова:** *общие историко-педагогические тенденции развития муниципальных образовательных систем РФ, специфика сельских систем образования, тенденции реализации идей модернизации.*

Задачи формирования инновационной экономики РФ, перехода к постиндустриальному обществу объективно способствуют структурным и содержательным изменениям системы образования.

Необходимость модернизации образования вызвана возрастающей конкуренцией национальных образовательных систем, являющейся ключевым элементом глобальной конкуренции, требующей постоянного обновления технологий, ускоренного освоения инноваций, быстрой адаптации к запросам и требованиям динамично меняющегося мира. Одновременно возможность получения качественного образования продолжает оставаться одной из наиболее важных жизненных ценностей граждан, решающим фактором социальной справедливости и политической стабильности.

Одним из направлений модернизации образования России является модернизация общего образования в целом, региональных (РОС) и муниципальных (МОС) систем в частности. В целях реализации структурных изменений местных систем образования необходимо проведение проблемно-ориентированного анализа развития данных систем, концептуального обоснования модернизации РОС и МОС, определение условий их инновационного развития с целью повышения качества, доступности, эффективности педагогического процесса: переход на нормативное финансирование, введение государственного контроля за качеством общего образования, развитие содержания образования, внедрение инновационных педагогических технологий и др.

Изучение практики деятельности местных образовательных систем к 2000 г. показало, что существующие МОС не удовлетворяли потребности современного общества и российского государства: при формировании равенства возможностей к получению общего образования принцип доступности не соответствовал в полном объеме запросам общества на вариативные образовательные программы, в том числе инклюзивные, углубленные, развивающие, специальные; принцип качества образования регулировал формирование знаньевого, но не компетентностного ком-

понента содержания образования; принцип эффективности обуславливался только экономическими показателями, не был направлен на формирование сбалансированности всего спектра образовательных услуг, обеспечивающих высокое качество обучения и воспитания школьников.

Определение компетенций РОС и МОС (Закон об образовании, 1992 г.), основных направлений и механизмов их модернизации (концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., профильной подготовки, профильного обучения, реструктуризации сети ОУ, находящихся в сельской местности и др.) способствовало формированию нормативно-правовой, финансово-экономической основы развития образовательных систем, созданию различного вида образовательных сетей и др.

В то же время потребность в разработке стратегических линий и условий модернизации современных образовательных систем оказалась не удовлетворена. Наиболее остро вопрос стратегического проектирования процесса модернизации местных систем образования стоял для сельской местности, так как в условиях низкой плотности населения, слабой степени развития социальной инфраструктуры не были решены задачи оптимизации высоких затрат на обучение детей в сельских школах путем введения в полном объеме нормативно-подушевого финансирования, разработки новых форм и механизмов сетевого взаимодействия ОУ, формирования педагогических моделей и условий развития отдельных образовательных учреждений, в том числе малочисленных (МЧШ), малокомплектных (МКШ), отдаленных (ОСШ).

Таким образом, перед региональными образовательными системами РФ к 2000 г. стояло множество задач: концептуальное обоснование выдвинутых Министерством образования идей качества, доступности, эффективности; разработка стратегических направлений и этапов их реализации; обоснование механизмов и технологий реализации идей доступности, качества, эффективности с учетом геотерриториальных, социально-экономических, инфраструктурных и иных

особенностей региона; создание условий для реализации ведущих идей модернизации МОС и РОС в целом.

К началу 2010 г. уже можно подвести некоторые итоги процесса модернизации РОС на примере Томской области и выделить определенные тенденции реализации идей модернизации сельских муниципальных образовательных систем.

В первую очередь на основе анализа историко-педагогических аспектов развития систем образования России и западно-европейских государств (работы Б. М. Бим-Бада, Э. Д. Днепров, А. Н. Джуринского, Т. Д. Корнейчика, Ф. Ф. Королева, А. И. Пискунова, З. И. Равкина, К. И. Салимовой, Ф. А. Фрадкина и др.) определим общие историко-педагогические тенденции развития МОС и РОС в целом для РФ:

1. Инвариантные, характерные для государств Западной Европы, Северной Америки и России:

- выделение РОС и МОС в качестве основного элемента функционирования и развития систем образования России и Запада в процессе их конвергенции;
- соответствие моделей РОС и МОС социально-экономическому, политическому развитию региона и государства в целом;
- социальная направленность реформирования РОС и МОС в условиях постиндустриального мира;
- полисубъектность управления процессом развития РОС и МОС.

2. Вариативные, свойственные только для РФ:

- направленность на формирование единого образовательного пространства;
- инициатива модернизаций со стороны властных структур (так называемая модернизация «сверху»), но с опорой на некоторые (в XVIII – нач. XIX вв.) или мощные (XIX–XX вв.) педагогические инициативы «снизу»;
- все большая степень регионализации образования (по сравнению с предыдущими);
- попытки подкрепления теоретико-методологическим, технологическим, диагностическим обеспечением со стороны власти при недостаточном использовании научных разработок;
- низкая степень готовности модернизаций на первом этапе, особенно в области ресурсного обеспечения (кадры, финансы, материально-техническая база).

Данные историко-педагогические тенденции развития сельских муниципальных образовательных систем характерны и для современных структурных комплексных изменений, в течение которых можно выделить на основании содержания ведущих направлений инновационной деятельности ряд этапов:

- 1998–2002 гг. – концептуальное обоснование идей модернизации системы образования;
- 2002–2004 гг. – демократизация управления образовательными системами, реструктуризация сети сельских ОУ, эксперимент по отработке структуры и содержания общего среднего образования, информа-

тизации, разработка и реализация модели государственного контроля за качеством образования (ЕГЭ), массовое повышение квалификации педагогов и менеджеров;

– 2004–2007 гг. – внедрение профильного обучения в ОУ Томской области; переход на нормативно-подушевое финансирование (НПФ), модернизация МКШ;

– 2008–2009 гг. – комплексный проект модернизации образования (КПМО), реализуемый по пяти направлениям в рамках новой системы оплаты труда (НСОТ) и НПФ.

Выделение данных этапов связано не только с существенностью протекающих в данный период инноваций, но и управленческой деятельностью по реализации процесса радикального изменения целей, содержания, технологий организации образовательного процесса, управления и его ресурсного обеспечения, адекватного социально-экономическим и культурным запросам общества, обеспечивающего эффективность его функционирования и развития.

Так, на первом этапе вполне закономерно решался вопрос о диагностике состояния региональной и муниципальных образовательных систем, выявлялась их специфика, уточнялись цели, содержание, технологии реализации модернизационных процессов (1998–2002 гг.).

Начало второго этапа (хоть и официально установлена дата – 2002 г.) необходимо связать с 2000 г. (с провозглашением основных направлений модернизации). Содержание деятельности данного периода определяют оптимизационные мероприятия и ресурсное обеспечение процесса реализации проекта, т. к. именно в 2000–2004 гг.:

- массово реструктуризировалась школьная сеть, т. е. шел процесс оптимизации сети ОУ;
- делалась попытка определения структуры и содержания общего среднего 12-летнего образования, т. е. начался процесс формирования современных вариативных образовательных программ;
- проводилась целенаправленная работа по организации профессионального роста педагогов, особенно по вопросам инновационного развития (в Томской области через МЕГА-проект Фонда Сороса) – таким образом готовился кадровый ресурс реформирования системы образования;
- разрабатывались и апробировались различные варианты модели государственного контроля за качеством образования (ЕГЭ) – так решался вопрос об эффективности и результативности модернизации региональных и муниципальных образовательных систем.

Содержание третьего и четвертого этапов связано уже с комплексными изменениями: введением нормативно-подушевого финансирования, новой системы оплаты труда, профилизацией старшей школы, формированием современной, адекватной требованиям постиндустриального общества сети ОУ, созданием моделей государственно-общественного управления и др.

При этом необходимо выделить ряд тенденций реализации идей модернизации в образовательной системе Томской области. К первой тенденции необходимо отнести тезис о том, что идеи модернизации МОС и РОС в целом дополнялись и изменялись в течение всего периода с 1998 до 2010 гг., при этом зачастую их концептуальное обоснование осуществлялось при использовании практических наработок отдельных регионов.

Итак, 1998–2002 гг. – начало концептуального обоснования идей модернизации системы образования в целом, Томской области в частности. В национальной доктрине образования РФ было выдвинуто 28 задач [1].

В Концепции модернизации российского образования уже более четко были сформулированы пять положений: обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования; достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования; формирование в системе образования нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования внебюджетных ресурсов; повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки; развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса – обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения [2].

При анализе данных положений мы видим значительную эволюцию основных идей модернизации – от общих деклараций в 1998 г. до выдвижения идей доступности, качества, эффективности вариативных образовательных услуг.

В 2002 г. в рамках обоснования идеи доступности было отмечено следующее: бесплатность полного среднего образования; равный доступ всех граждан России к образованию разных уровней; получение образования в соответствии с установленными государственными образовательными стандартами; использование государственных гарантий обучения на учебно-материальной базе; создание условий, гарантирующих защиту прав личности обучающегося в образовательном процессе; бесплатное пользование учащимися фондами государственных, муниципальных и учебных библиотек; осуществление специальных мер по поддержке сельской школы; создание специальных условий для обучения детей с асоциальным поведением; создание сети учебно-воспитательных учреждений по типу... кадетских школ и корпусов; создание специализированных консультативных подростковых центров и др. [2].

Идея качества была представлена тезисами о пересмотре структуры и содержания общего образо-

вания, введения ФГОС, оптимизации учебной, психологической и физической нагрузки учащихся и создании в образовательных учреждениях условий здоровьесбережения, технологизации процесса обучения, профильности, усилении роли дисциплин, способствующих социализации личности детей, информатизации образования, разработке нормативно-правовой базы для развития новых типов общеобразовательных учреждений, создании независимой от органов управления образованием государственной системы оценки качества образования.

Безусловно, идеи модернизации были выдвинуты сверху. Реализация данных идей должна быть скорректирована ввиду значительного разнообразия РОС РФ. Однако РОС и их составляющие МОС РФ обладают определенной спецификой, определяющейся следующими параметрами [3]:

- малочисленность сельских МОС ввиду низкой плотности расселения;
- низкая степень концентрации ОУ (в большинстве регионов РФ) при условиях малой заселенности и больших расстояний между поселениями;
- низкая степень развитости муниципальных образовательных сетей (как общих, так и профильных) в большинстве регионов РФ ввиду недостаточности социальной инфраструктуры;
- безальтернативность ОУ в предоставлении образовательных услуг;
- недостаточный уровень предоставления образовательных услуг в области инклюзивного, специального образования;
- недостаточный уровень качества образовательных услуг, предоставляемых периферийными ОУ, в том числе отдаленным (ОСШ), малокомплектными (МКШ), малочисленными (МЧШ) школами;
- инвариантность спектра образовательных программ (в том числе и дополнительного образования) сельских образовательных учреждений;
- слабая степень адаптации сельских МОС к НПФ ввиду высокой стоимости обучения;
- неадекватность высокого уровня затрат на общее и дополнительное образование уровню его качества (особенно в МЧШ, МКШ, ОСШ).

Это обуславливало необходимость уточнения и отдельных концептуальных положений, и технологий их реализации, что приводило к широкому использованию опыта отдельных МОС и РОС при дальнейшей коррекции составляющих идей повышения качества, доступности и эффективности.

Определенный опыт Томской области по созданию образовательных округов (как механизмов постепенной реструктуризации), по технологиям реализации ЕГЭ, по формированию механизмов организации повышения квалификации, в области технологий информатизации образования, по проблемам модернизации МКШ, по механизмам формирования содержания образования (особенно региональный компо-

нент, профильное обучение), по реализации технологий поддержки одаренных детей, по формированию государственно-общественной системы управления образованием, по формированию нормативно-правовой базы развития РОС Томской области и др. был распространен на территории РФ.

Если проанализировать предполагаемые результаты идей модернизации 2002 г., то получим блестящие показатели. Эволюция же идей модернизации заставляла постоянно забывать о полученных результатах, иногда даже их не замечать, нивелировать и спешить реализовывать новые, вновь появившиеся потребности общества и государства. Например, если в 2002 г. идея доступности трактовалась только как механизм получения обязательного общего образования, то к 2008 г. доступность есть возможность получения вариативных образовательных услуг (в том числе и различными группами обучающихся вне зависимости от места жительства). Соответственно, необходимо было срочно решать задачи, связанные с новой трактовкой идей модернизации (в нашем примере с предоставлением обязательного широкого спектра образовательных услуг как внутри, так и вовне ООУ путем реализации сетевых образовательных программ).

Идея качества в 2002 г. реализовывалась через разработку на основе Базисного учебного плана 2004 г. (БУП-2004 г.) и внедрение региональных базисных учебных планов (РБУП), Федерального компонента ГОС общего образования 2004 г., профильное, дистанционное обучение и др. Уже с 2004 г. перед муниципальными органами управления образованием и ООУ идея качества связывалась уже с попытками внедрения компетентностного подхода и соответствующих технологий его реализации.

Значительно интереснее трансформировалась идея эффективности: в 2002 г. она связывалась с оптимизацией расходов, в 2005–2006 – с нормативно-подушевым финансированием, в 2008–2009 гг. – с идеей оптимального использования ресурсов для получения наиболее высокого качества реализации вариативных (основных, дополнительных) образовательных программ и внеурочной деятельности. Иногда (особенно в богатых регионах) принцип эффективности сводился даже к качественному функционированию школ полного дня.

При этом наблюдалась следующая тенденция – эволюция идей модернизации и возрастающие требования к РОС и МОС в течение всего периода структурных изменений привели к тому, что их промежуточный результат и значимость слабо осознавались субъектами инновационных процессов и тем более гражданами РФ.

Также можно констатировать, что ввиду постоянной эволюции идей модернизации в области качества, доступности и эффективности образования темпы структурных изменений, которые задавались сверху, не всегда способствовали их качественному концептуальному обоснованию и реализации. Так, проект профильного обучения был рассчитан только на крупные посе-

ления либо на сеть близко расположенных ОУ. Адаптация предложенных моделей профилизации иногда значительно искажала саму сущность задуманного проекта.

Мало того, но темпы модернизационных процессов и их масштабность зачастую способствовали формированию противоречий между отдельными направлениями структурных изменений. Например, профильность и ЕГЭ в теории модернизации образования прекрасно дополняли друг друга. Идея профильности способствовала при сохранении базового уровня образования, полученного в основной школе, дифференциации среднего образования. ЕГЭ позволял осуществить контроль за качеством полученного базового и профильного образования. В практической деятельности ООУ обучающиеся зачастую концентрировали свое внимание далеко не на специализированных курсах, элективах, практиках, а на подготовке и сдачу ЕГЭ по базовым предметам.

Последний этап модернизации образования (2007–2010 гг., для Томской области – 2008–2010 гг.) связан с процессом реализации комплексного проекта модернизации образования (КПМО), главный результат которого, на наш взгляд, – современная сеть ОУ муниципальных образовательных систем как частей РОС, которая должна была бы функционировать на новой нормативно-правовой базе и в условиях НПФ; предоставлять качественные образовательные услуги, которые контролировались бы через механизмы ЕГЭ и региональной системы управления качеством образования; быть управляемой в рамках действующей государственно-общественной системы; развиваться с помощью кадрового ресурса.

Сама же сеть ОУ должна предоставлять вариативные образовательные услуги (в том числе и сетевые) в рамках перехода к ФГОС второго направления, соответствовать современным требованиям образовательного процесса с точки зрения материально-технического и учебно-методического обеспечения, создавать условия для полноценного развития одаренных обучающихся и детей и особыми нуждами, формировать механизмы поддержки малокомплектных, малочисленных, отдаленных ОУ, реализовывать вариативные модели дистанционного и интерактивного образования.

На сегодняшний момент можно констатировать следующие тенденции реализации идей доступности и качества образования в рамках реализации КПМО Томской области:

– разработаны и согласно индивидуальным графикам реализации внедрены проекты «Предшкольное образование»; «Модернизация МКШ Томской области»; «Одаренные дети»; «Формирование многообразия образовательных учреждений и вариативности образовательных программ» и др.

Каковы же результаты и тенденции реализации идей доступности и качества образования в рамках КПМО?

В рамках КПОМО Томской области в 2008–2009 гг. был проанализирован показатель 4.1. «Доля школьников, обучающихся в муниципальных ООУ, отвечающих современным требованиям и условиям образовательного процесса, в %», который констатировал достаточный уровень учебно-методического и материально-технического обеспечения МОС Томской области (от 63 до 100 % в Молчановской МОС).

Показатель «Эффективность образовательных услуг» связан с показателями деятельности ОУ в соответствии НПФ, а также ростом заработной платы педагогов сельских МОС.

Итак, все МОС в настоящее время развиваются в условиях НПФ. При этом расходы на одного обучающегося постоянно растут и составили в 2009 г. 40 700 руб. при росте средней заработной платы почти на четверть в рамках перехода на НСОТ 30 % ОУ Томской области.

Можно констатировать, что показатель соответствия качества образования и расходов на оказание образовательных услуг (как соотношение качества образования и степени финансирования сельских МОС) пока четко не определяется. При примерно одинаковых затратах на обучающегося (не учитывая северные коэффициенты) наиболее эффективны с точки зрения качества ОУ Томска, Северска, Шегарского, Первомайского районов, а деятельность школ Томской и Верхнекетской сельских МОС пока данному показателю не соответствует. В Томском и Верхнекетском районах существующие затраты пока слишком высоки и не оптимизированы.

В настоящее время уровень нормативно-правового обеспечения развития сети ОУ достаточно высок. Концептуальное обоснование формирования муници-

пальных сетей было проведено практически во всех муниципалитетах, конкретные планы развития сети по годам существуют во всех 20 районах. Проектный уровень развития сети дополняется приказами, постановлениями глав администраций.

К 2009 г. внедрены все известные педагогические модели сельских ОУ, однако организационного видообразия ОУ практически нет. ОУ повышенного уровня (лицей и гимназии) были представлены отдельными учреждениями (14.9 % от общей численности всех ОУ региона).

Удельный вес детей, обучающихся в 10–11 классах по профильным программам в 2008 г., составил 58.8 %. Программа эксперимента по подготовке и введению профильного обучения на старшей ступени общего образования Томской области на 2004–2007 гг. позволила к 2008–2009 учебному году перевести обучающихся старшей ступени школы на модели профильного обучения.

Таким образом, по результатам процесса модернизации сельских МОС можно сделать выводы о результативности процесса их развития в рамках реализации принципов доступности, эффективности, качества образовательных услуг.

*Статья выполнена при финансовой поддержке проекта № 3858 «Научно-методическое обеспечение совершенствования содержания и разработка образовательных программ дополнительного образования учителей малокомплектной сельской школы (МКШ) в условиях введения ФГОС нового поколения» аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 годы)».*

## Список литературы

1. Национальная доктрина образования РФ. М., 2000.
2. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. М., 2002.
3. Сартакова Е. Е. Модернизация сельских муниципальных образовательных систем. Томск: ТГПУ, 2009.

Сартакова Е. Е., кандидат исторических наук, доцент.

**Томский государственный педагогический университет.**

Ул. Киевская, 60, г. Томск, Томская область, Россия, 634061.

*Материал поступил в редакцию 27.11.2009*

*E. E. Sartakova*

### TENDENCIES OF REALIZATION OF IDEAS OF RURAL MUNICIPAL EDUCATIONAL SYSTEMS MODERNIZATION

The paper analyzes the specifics of rural education, historical and pedagogical trends in municipal educational systems of Russia, the direction and mechanisms for implementing the ideas of accessibility, quality and efficiency in the complex process of structural change in the years 2002–2009. Tendencies of the formation of networks of educational institutions in an integrated project modernization of education (on the example of Tomsk Oblast).

**Key words:** *general historico-pedagogical tendencies in municipal educational systems development in Russia, rural educational systems specificity, tendencies of realization of ideas of modernization.*

**Tomsk State Pedagogical University.**

Ul. Kievskaya, 60, Tomsk, Tomskaya oblast, Russia, 634061.