

УДК 373.6

О. В. Шушпанова

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СЕЛЬСКИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Дается анализ процесса реализации ведущих идей модернизации образования в сельской школе – повышение доступности, эффективность, качество образования.

**Ключевые слова:** *принципы доступности, эффективность, качество образования, модернизация сельской школы.*

Возрастающее соперничество национальных образовательных систем в конце XX – нач. XXI в. требует постоянного обновления технологий, ускоренного освоения инноваций, быстрой адаптации к запросам и требованиям динамично меняющегося мира. Это обуславливает задачи формирования инновационной экономики России, перехода к постиндустриальному обществу, что объективно способствует модернизации системы образования и принципиально отличает ее от проходивших в России многочисленных образовательных реформ XX в.

При этом поставленные со стороны государства задачи комплексных структурных изменений в образовании в конце XX – нач. XXI в. полностью совпадают и с требованиями (может быть, не всегда осознаваемыми) со стороны общества и конкретной личности, направленными на сохранение социальной справедливости – соблюдения одной из наиболее важных жизненных ценностей граждан – принципа равного доступа к получению качественного образования.

Таким образом, процесс становления российской государственности и современного общества в конце XX в. был напрямую связан с модернизацией образования России.

Одним из направлений модернизации образования России является модернизация общего образования. В официально заявленный временной период процесса модернизации общего образования (2002<sup>1</sup>–2010) были реализованы крупные и менее значимые проекты по реструктуризации сети ОУ, находящихся в сельской местности, организации профильного обучения, введению единого государственного экзамена (ЕГЭ), реализации национального проекта «Образование» (НПО), комплексного проекта модернизации образования (КПМО), внедрению нормативно-подушевого финансирования (НПФ), новой системы оплаты труда (НСОТ) и пр. Однако степень достижения концептуально обоснованных целей модернизации – формирование системы образования, адекватной потребностям постиндустриального общества, – недостаточ-

на, что обусловило необходимость разработки Концепции развития образования до 2020 г., инновационного проекта «Наша новая школа».

Стратегическое проектирование очередной фазы модернизации образования будет более строгим, если опирается на комплексный анализ процессов и результатов прошедшего этапа комплексных структурных изменений. При этом особое внимание необходимо обратить на философские и педагогические основания, позволяющие определить степень готовности системы образования к конкретным последующим инновациям. Выявление историко-педагогических тенденций модернизации образования в России, а также ее этапов могло бы способствовать более точному проектированию временных периодов и содержанию инновационной деятельности.

Ведущим элементом российской системы общего образования являются региональные и муниципальные (местные) образовательные системы (РОС и МОС). Главной задачей развития образования в муниципалитетах субъектов Федерации является разработка местных и региональных системных программ развития, определяющих содержание дальнейшей фазы модернизации общего образования (до 2020 г.). Для создания результативных стратегических проектов формирования современных РОС и МОС необходимо обоснование педагогических закономерностей прошедшей фазы модернизации, определение которых связано на первой ступени с выявлением тенденций, т. е. с установлением с большей или меньшей степенью вероятности сущности, принципов, способов (технологий, механизмов), общих направлений реализации и диагностики эффективности.

Изучение практики деятельности местных образовательных систем показало, что существующие системы образования на селе (более 70 %) в силу своей специфики не могли использовать предложенные федеральными органами образования типовые механизмы их модернизации в рамках геотерриториальной, социокультурной, инфра-

---

Однако теоретическое обоснование процесса модернизации началось с 1998 г.; несмотря на то что официально модернизация системы образования началась в 2002 г., мы начало модернизации связываем с разработкой концепции модернизации общего образования до 2010 г., т. е. с 2000 г.

структурной специфики, что привело в условиях низкой плотности населения, слабой степени развития социальной инфраструктуры к недостаточной степени решения задач оптимизации высоких затрат на обучение детей в сельских школах путем введения в полном объеме нормативно-подушевого финансирования, разработки новых форм и механизмов сетевого взаимодействия образовательных учреждений (ОУ), формирования педагогических моделей и условий развития отдельных образовательных учреждений, в том числе малочисленных школ (МЧШ), малокомплектных (МКШ), отдаленных (ОСШ).

Все это обуславливает необходимость выявления тенденций, связанных с особенностями функционирования сельских муниципальных образовательных систем и степенью концептуального, технологического, нормативно-правового обеспечения их модернизации (2000–2010) для формирования вариативных механизмов разработки и внедрения новых проектов развития образования.

В процессе реализации НПО и КПО появились большое количество эмпирического материала по модернизации сельских муниципальных образовательных систем (МОС), изучение которого позволит доказать предположения о том, что:

– при формировании равенства возможностей к получению общего образования принцип доступности не удовлетворяет в полном объеме запросов на вариативные образовательные программы, в том числе инклюзивные, углубленные, развивающие, специальные;

– принцип качества образования регулирует формирование знаниевого, но не компетентностного компонента содержания образования;

– критерий эффективности обуславливается только экономическими показателями, не направлен на формирование сбалансированности всего спектра образовательных услуг, обеспечивающих высокое качество обучения и воспитания школьников;

– процесс модернизации сельских муниципальных образовательных систем не способствовал разработке инновационных механизмов и направлений подготовки педагога нового типа, характерного для постиндустриального общества.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена наличием объективных тенденций развития российского образования: нерешенностью в полном объеме задач модернизации сельских МОС в 2000–2010 гг., что определяет необходимость проведения научно-педагогического анализа всего объема источников по вопросам теоретического обоснования и проверки и концептуальных тенденций, и тенденций реализации идей модернизации местных систем образования в конце XX – нач. XXI в. с целью стратегического про-

ектирования развития сельских МОС в рамках следующей фазы модернизации.

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 западноевропейских 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 региональных и муниципальных образовательных систем 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 в.) 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, среди которых можно выделить 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, информатизация, 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, модернизация малокомплектных школ;

– 2008–2009 гг. – реализация комплексного проекта модернизации образования (КПМО), реализующегося по пяти направлениям в рамках НПФ и перехода на новую систему оплаты труда.

Выделение данных этапов связано не только с сущностью 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).

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

– массово реструктуризировалась сеть сельских ОУ, 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 г., при этом зачастую их концептуальное обоснование осуществлялось при использовании практических наработок отдельных регионов.

Так, 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, в том числе идеи качества, доступности, эффективности образовательных услуг [2]. При анализе данных положений наблюдается значительная эволюция основных идей модернизации: от общих деклараций 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; осуществление специальных мер по поддержке сельской школы; создание сети учебно-воспитательных учреждений по типу кадетских школ и корпусов и др. [2].

Идея качества была представлена была тезисами о пересмотре структуры и содержания общего образования, 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, характеризующейся следующими параметрами [3]: малочисленность сельских МОС ввиду низкой плотности расселения; низкая степень концентрации ОУ (в большинстве регионов России) при условиях малой заселенности и больших расстояний между поселениями; низкая степень развитости муниципальных образовательных сетей (как общих, так и профильных) в большинстве регионов страны 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 отдаленными (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 отдельных концептуальных положений, но, скорее, технологий их реализации. Это приводило к тому, что зачастую опыт отдельных МОС или РОС широко использовался при дальнейшей коррекции составляющих идей повышения качества, доступности и эффективности.

Так, 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 компонент, 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 России.

Если проанализируем предполагаемые результаты идей модернизации от 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 определялась как 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 идеи модернизации (в нашем примере с предоставлением обязательного широкого спектра образовательных услуг как внутри, так и вовне ОУ 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., то напрямую 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, к 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 соответственно возрастающие требования к РОС и МОС в течение всего периода структурных изменений привели к тому, что их 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 поселения либо на сеть близко расположенных ОУ. Адаптация предложенных моделей профилизации иногда значительно искажала саму суть 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 осуществлять контроль за качеством полученного и базового, и профильного образования. В практической деятельности ООУ обучающиеся зачастую концентрировали свое внимание далеко не на специализированных курсах, элективах, практиках, а на подготовку и сдачу ЕГЭ по базовым предметам.

Последний этап модернизации образования (2007–2010, для Томской области – 2008–2010) 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 (первое и второе направление); предоставлять качественные образовательные услуги, которые бы контролировались через механизмы ЕГЭ и региональной системы управления качеством образования; быть управляемой в рамках действующей государственно-общественной системы (пятое направление); развиваться с помощью кадрового ресурса (шестое направление).

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 следующие проекты: «Предшкольное образование»; «Модернизация МКШ Томской области»; «Одаренные дети»; внедрение моделей инклюзивного образования, формирование многообразия образовательных учреждений и вариативности образовательных программ, развитие учебно-методической и материально-технической базы ОУ и др.

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

В рамках КПМО Томской области в 2008–2009 гг. был проанализирован показатель 4.1. «Доля школьников, обучающихся в муниципальных ООУ, отвечающих современным требованиям к 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.

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 надбавки) наиболее эффективны с точки зрения качества ОУ Томска, Северска, Шегарского, Первомайского районов, а деятельность школ Томской и Верхнетокской сельских МОС пока данному показателю не соответствует. Очевидно, в Томском районе идет адаптация сельской МОС к новым условиям. В северном Кетском районе существующие затраты пока слишком высоки и не оптимизированы.

В настоящее время уровень нормативно-правового обеспечения развития сети находится на достаточном уровне. Концептуальное обоснование формирования муниципальных 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 видового разнообразия 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, модернизацию сельских МОС в данный временной промежуток можно считать достаточно эффективной. Однако выделенные противоречивые тенденции в процессе комплексных структурных изменений не позволяют говорить о ее завершенности и решении всех поставленных задач.

### 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.

Шушпанова О. В., кандидат педагогических наук, доцент, начальник отдела развития образования.

**Департамент общего образования Томской области.**

Пр. Ленина, 111, г. Томск, Томская область, Россия, 634050.

*Материал поступил в редакцию 20.08.2009.*

*O. V. Shushpanova*

### THE PROBLEMS OF REALIZATION OF THE MODERNIZATION IDEAS OF RURAL EDUCATIONAL SYSTEMS

The article provides analysis of the process of realizing the leading ideas of modernization of education in rural schools: improving access, efficiency, quality of education.

**Key words:** *principles of accessibility, efficiency, quality education, modernization of rural schools.*

**Department of General Education of Tomsk Region.**

Pr. Lenina, 111, Tomsk, Tomsk region, Russia, 634050.