

УДК 378:51

Ксэндзова Галина Федоровна

кандидат педагогических наук, заведующая Центром развития ребёнка «Алёнушка» (Республика Саха Якутия)
editor@hist-edu.ru

Ksendzova Galina Fedorovna

PhD in Pedagogy, Head of the Children Development Centre "Alenushka" (the Republic of Sakha Yakutia)
editor@hist-edu.ru

КОНЦЕПЦИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ОСНОВНАЯ ЗАДАЧА МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

THE CONCEPT OF ENSURING EDUCATIONAL SERVICES AVAILABILITY AS THE MAIN OBJECTIVE OF THE EDUCATION SYSTEM MODERNIZATION IN RUSSIA

В статье раскрыты концептуальные подходы к обеспечению доступности образовательных услуг, максимально удовлетворяющих ожидаемым и неожиданным образовательным потребностям населения на равных условиях при соблюдении их качества, надежности и соответствия требованиям социума. Выделены приоритетные задачи доступности образовательных услуг как конечной цели модернизации отечественного образования. Определено, что проводимая модернизация образования не способствует формированию концепции обеспечения доступности образовательных услуг.

In the article the conceptual approaches to ensuring availability of the educational services which are the most satisfying with the expected and not expected educational requirements of the population on equal terms observing their quality, reliability and compliance with society requirements are presented. Priority problems of availability of educational services as the ultimate goal of modernization of domestic education are highlighted. It is defined that the carried out modernization of education does not promote formation of the concept of ensuring educational services availability.

Ключевые слова: доступность образовательных услуг, образование, модернизация высшего профессионального образования, стратегия реализации образовательных услуг.

Key words: availability of educational services, education, higher education modernization, strategy of realization of educational services.

Понятие образования является весьма сложным и многоаспектным концептом, выступая в то же время базовым ресурсом, на основе которого формируется весь ресурсный потенциал человека. Являясь одной из наиболее значимых социальных категорий, связанных с качеством жизни, качество образования становится важнейшим фактором повышения уровня валового внутреннего продукта и благосостояния граждан страны. В связи с этим сегодня особую актуальность для нашего государства приобретает проблема обеспечения доступности образовательных услуг, в особенности, в условиях модернизации отечественной системы образования как комплексного, всестороннего обновления всех звеньев образовательной системы и всех сфер образовательной деятельности в соответствии с требованиями современной жизни, пересмотра принципов функционирования и управления данной системой, унаследованных от ушедшей эпохи [1]. Современная образовательная система несет в себе значительные рудименты прошлого, в частности, в области образовательного мировоззрения, все еще в немалой степени авторитарного, но в то же время сохранила и должна сохранить такую важнейшую традицию отечественного образования, как доступность. Два центральных направления модернизации образования – кардинальное обновление содержания образования не могут привести к конечному результату повышения его эффективности для населения страны без соответствия принципу доступности, стать двигателем поступательного развития страны.

Разработка теоретических концепций равенства, доступности и справедливости в сфере образования, а также эмпирических исследований в данной сфере имеет достаточно давнюю историю. Новый виток таких исследований обозначился с 1960-х гг. и получил новый стимул с 1990-х гг., сохраняя свою значимость до сегодняшних дней. Подобная ситуация объективно обоснованна. Доступность образования, равенство/неравенство возможностей его получения для разных категорий людей – эти вопросы в современной науке и практике относятся к числу тех, которые постоянно поднимаются и обсуждаются как непрерывный процесс, испытывающий влияние многочисленных факторов, в странах, где государство проводит политику развития демократических принципов организации общества, стимулирования экономического роста. Непрерывно происходящие политические, экономические, социальные и законодательные изменения, происходящие в нашей стране в последнее десятилетие, сохранили приоритетность постановки вопроса об анализе складывающейся ситуации с доступностью образования для различных групп граждан. Это связано также и с тем, что серьезные перемены продолжают происходить под воздействием процессов модернизации и в самой системе образования: резко выросло число учеб-

ных заведений всех форм, типов и уровней и число обучаемых, расширяется спектр образовательных услуг, развиваются и массово внедряются в образовательную среду многочисленные инновационные технологии, формы и средства обучения [4, с. 5]. Так, по данным Росстата и независимых исследований [3, 4], общее число учебных заведений в период с 1990/91 уч. г. до 2010/11 уч. г. увеличилось в 3,2 раза, а численность обучаемых в 3,62 раза. В дополнение к бесплатному обучению развивается рынок платных образовательных услуг (рост более чем в 7 раз за период с 1990-2011 гг.), снижается число бюджетных учреждений. Например, за тот же временной период только в системе высшей школы доля государственных и муниципальных вузов сократилась более чем на 41%, а студентов данной категории вузов – со 100% до 83,2%. Присутствует заметное отставание России от развитых стран по охвату населения высшим образованием. Так, в 2011 г. значение этого показателя в РФ составляло 19,8%, в то время как в западных странах в среднем – 28-35%. Эти процессы, безусловно, меняют ситуацию с доступностью образования для населения страны, и их влияние крайне неоднозначно.

Повышение доступности образовательных услуг, их качества и эффективности определено в качестве ведущей идеи модернизации российской образовательной системы и стратегической цели государственной политики в области образования. В частности, вступивший в силу в 2012 г. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [5] как важнейший нормативно-правовой акт в данной области, определяет ответственность образовательных организаций за качество образования своих учеников и устанавливает государственные гарантии качества образования в нашей стране, связывая понятие качества с соответствием единству обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения. В то же время законодательный акт предоставляет гражданам РФ гарантии общедоступности образовательных услуг на различных уровнях образовательной системы в соответствии с ФГОС; декларирует важность обеспечения равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей. Однако содержание концепта «доступность» в данном документе не конкретизируется, как и конкретные методологические аспекты по формированию доступности образовательных услуг и их дальнейшей практической реализации. Утверждающий механизмы стимулирования системных изменений в системе российского образования и направленный на ускорение темпов модернизации Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО) [6], реализуемый с 2006 г., конкретизирует наиболее действенные регулятивы качества образования в нашей стране. Однако при изучении его составляющих очевидно, что корреляция качества образования и его доступности, детализация мер по обеспечению доступности образования для населения в его положениях и дополняющих его содержание правовых и ведомственных актах отсутствует. Положение о доступности образования закреплено в ведущих федеральных концептуально-программных документах, в частности, в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 гг. (далее – Концепция ФЦПРО), констатирующей резкое снижение в последние годы уровня доступности образовательных услуг в сфере образования [7]. Таким образом, следует подчеркнуть, что понятия доступности образования и образовательных услуг остаются достаточно неоднозначной категорией в науке и практике. При их несомненной значимости и актуальности как объектов научного исследования в то же время их содержание трактуется в науке достаточно дискуссионно, преимущественно сводясь в научных исследованиях к определению их структуры, средств и условий обеспечения, а в нормативно-правовых источниках – исключительно к терминологической фиксации как актуальной тенденции. Между тем, невозможно обеспечить формирование концепции и обеспечить реализацию явления, содержание до конца не определенного. Подобная цель изначально теоретически недостижима. Именно в этом, по нашему мнению, лежит объяснение многочисленных неудач в обеспечении доступности образовательных услуг как инструментов социального развития и отсутствии конкретных мероприятий по достижению доступности образования в нормативно-правовых и концептуально-программных федеральных законодательных актах страны. В нашей научной статье мы считаем в первую очередь целесообразным уточнить данный концепт, понимая под доступностью образовательных услуг обеспечение возможности их использования (как видов деятельности, максимально удовлетворяющих ожидаемые и неожиданные образовательные потребности конкретных потребителей) всеми категориями населения на равных условиях при соблюдении их качества, надежности и соответствия требованиям социума.

Обеспечение доступности образовательных услуг как конечная цель модернизации образования в России предполагает, согласно Концепции ФЦПРО, решение следующих приоритетных задач:

- достижение соответствия образовательных услуг актуальным и перспективным запросам личности государства и общества;
- обеспечение практической, а не декларированной доступности всего спектра образовательных услуг для населения, независимо от социального и экономического положения, возраста, вероисповедания и других факторов;
- обеспечение инновационного характера образовательных услуг и эффективность использования для этого материальных, интеллектуальных и иных ресурсов.
- модернизацию институтов системы образования как инструментов социального развития и объектов предоставления доступа к образовательным услугам;
- создание современной открытой системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров;
- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях [7].

Опираясь на приведенное авторское определение понятия доступности, можно констатировать, что, декларируя важность повышения доступности образования, Концепция ФЦПРО в перечне задач и шагов, обеспечивающих реализацию данной цели предлагает преимущественно инструменты, направленные на повышение качества образования, но отнюдь не на формирование его доступности. Таким образом, можно констатировать, что в российском образовании в последние годы сложились концептуальные тенденции и подходы к осознанию условий, обеспечивающих качество, но не доступность образовательных услуг. Теория и практика в данном направлении пока не демонстрируют количественно и качественно значимых точек соприкосновения в отечественной образовательной системе.

Уровень развития отечественного образования пока не соответствует требованиям инновационного социально ориентированного развития страны. Поддержка лидеров в лице отдельных образовательных учреждений и региональных систем образования, отдельных категорий субъектов системы образования в той или иной степени позволила продемонстрировать новые подходы к осуществлению образовательной практики. Однако это не сделало образовательные услуги учебных заведений более доступными для населения страны.

Утвержденная на федеральном уровне Концепция ФЦПРО определяет в качестве ведущего практического метода для комплексного достижения поставленных целей программно-целевой метод. Использование этого метода предполагает создание целевой программы с обеспечением единства ее четко структурированной содержательной части с созданием и использованием конкретных финансовых и организационных механизмов реализации, а также контролем за промежуточными и конечными результатами выполнения. Однако сам по себе концептуальный подход к решению проблемы обеспечения доступности образования при этом, как нам видится, остается не до конца реализованным. Концептуальный подход чаще всего трактуется в отечественной науке как базовый способ оформления, организации и развертывания определенного знания, редуцируется к теоретической схеме. Однако в то же время забывается то, что концептуальный подход, в особенности в социогуманитарном знании, вводит в методологию отдельной проблемы элементы планирования, прогнозирования, контроля и мониторинга, без которых невозможна последующая эффективная и более детальная проработка презентуемой идеи [6, с. 47], а именно программно-целевое решение. Таким образом, концепция выступает «каркасом» методологической организации конкретных шагов внутри отдельной научной проблемы, которая в своей полной «развертке» выступает как ее реализация, переводя исходные базовые концепты в конструкторы [6, с. 48]. Между тем, подобное видение концептуального подхода к проблеме доступности в утвержденной ФЦПРО отсутствует. Доступность образовательных услуг в ней содержательно не определена, неявно коррелирует лишь с текущим (и то не полностью), а также идеальным состоянием образовательной системы, качеством образовательных услуг, предусматривая непрерывный мониторинг и контроль изменений системы образования, но не динамики состояния доступности на практике. Реализация принципа доступности на основе подобных концептуальных основ, а точнее, их отсутствия, крайне затруднена. Это актуализирует формирование отдельного концептуального документа по проблеме – федеральной Концепции доступности образовательных услуг, учитывающей непрерывность проблематики социокультурной исторической обусловленности данной научной проблемы в целом. Его необходимость обусловлена тем, что присутствует целесообразность проведения систематических и непрерывных развернутых исследований доступности образования в современной России на разных уровнях, систематизации имеющихся знаний и представлений, накопленных современной наукой – как отечественной (не игнорируя позитивный исторический опыт), так и зарубежной, о различиях в

возможностях получения образования у отдельных категорий населения, прояснение изменяющегося в соответствии с требованиями социума содержания терминологического аппарата, отслеживание изменений и постановка новых проблем и задач, заслуживающих приоритетного изучения в определенный временной период. На этой базе необходима разработка конкретных практических шагов, обеспечивающих доступность образования населению страны на различных уровнях. Например, уже сейчас статистические данные Росстата явно свидетельствуют о том, что снижение доли общественного сектора высшей школы, где формируется будущий кадровый профессиональный резерв страны, сегодня значительно ограничивает возможности доступа к качественному образованию для представителей групп населения страны, имеющих низкие среднедушевые доходы [3]. Между тем, в современной России это довольно многочисленный слой: за чертой бедности в 2011 г. находилось 19,7%, а в диапазоне 3-х кратного размера прожиточного минимума (критерий определения уровня бедности) – более 69% населения страны [6, с. 101]. Отставание от рекомендуемого ЮНЕСКО уровня государственных расходов на образование (более чем на 7%) является одной из причин значительного роста объема платных услуг в России, повышения нагрузки на семьи учащихся, связанной с их финансированием. Иными словами, можно зафиксировать тенденцию переноса центра тяжести с бюджетного финансирования на активное привлечение внебюджетных средств, прежде всего, средств домохозяйств, что значительно снижает доступность образовательных услуг. Нужно отметить, что отечественная система высшего образования в силу исторически сложившихся традиций еще недостаточно готова к практике привлечения других внебюджетных источников финансирования (грантовые, конкурсные системы, финансирование из средств НКО и др. общественных организаций и т.д.), которые могли бы способствовать снижению данной нагрузки для семей обучаемых и формированию большей доступности для них образовательных услуг. Способствовать решению проблемы могло бы также и более активное развитие сектора дистанционного образования, снижающего стоимость образовательной услуги для населения, обеспечивающей вариативность ее предоставления и доступ обучаемых вне зависимости от географического фактора. Происходящее в настоящее время снижение доли неэффективных вузов, продолжающийся процесс «слияния» учреждений, определение нормативов численности бюджетных мест в вузах как доли от лиц в возрасте от 17 до 30 лет, а не от населения в целом, декларируемые в качестве инструментов формирования доступности образования и повышения его качества, на наш взгляд, являются недостаточно оправданными ввиду того, что отсутствуют гарантии увеличения бюджетного финансирования эффективных учреждений, отсутствует связь данных шагов с практикой, с мнением педагогической общественности, родителей и учеников, что приводит к прямо пропорциональной ситуации формирования недоступности образовательных услуг.

Конкретизировать методологически подобные шаги по формированию доступности образовательных услуг и их практической реализации в условиях статичного документа в общем плане определяющего перспективу развития отечественной образовательной стратегии, безусловно, невозможно. Названные аспекты, в частности, могут быть учтены в рамках формирования Концепция доступности образовательных услуг в сфере высшего образования и определения шагов по ее реализации. Но даже в условиях отдельного документа как методологического базиса, решение данных задач, ввиду их комплексности, видится затруднительным. Целесообразным представляется создание методологической обновляемой концептуальной электронной базы-концепции. Обоснуем справедливость данного тезиса на примере частичного определения круга других проблем, препятствующих обеспечению доступности образовательных услуг в РФ и переходу от концептуального уровня к программно-целевому из-за отсутствия их глубокого исследования и учета.

Так, в частности, для современного российского образования по-прежнему на практике характерно рассогласование номенклатуры предоставляемых образовательных услуг и требований к качеству и содержанию образования со стороны рынка труда. Присутствует недостаточное соответствие образовательных услуг современным государственным стандартам (принятие которых существенно опережает разработку методологии их реализации), потребностям социально-экономического развития конкретных российских регионов. Это приводит к невостребованности предоставляемых образовательных услуг.

Не до конца учтенными и прогнозируемыми остаются социальные проблемы, в том числе связанные с последствиями демографических изменений, что связано с недостаточно результативным функционированием официального института статистики в РФ. Отсутствует включенность в решение проблемы доступности образования всех имеющих к ней отношение субъектов. В частности, современные дети, подростки, юношество – будущее поколение, для которого со-

здаются гарантии доступности образования, не включены всерьез, последовательно в сферу данной деятельности общества, в обсуждение (на доступном им уровне) проблем образования, что закономерно снижает спрос на образовательные услуги.

Необходимы меры по изменению образовательных учреждений с целью обеспечения на практике государственных гарантий доступности качественного образования всем слоям населения. По-прежнему бессистемный характер имеет решение проблемы непрерывного обучения одаренных детей. Сохраняется неравный доступ детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями к качественным и непрерывным образовательным услугам. Еще одной зоной риска, не имеющей методологически обоснованных гарантий доступности образования, остаются дети без попечения родителей, дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Изменения на рынке образовательных услуг привели к усложнению форм перехода от дошкольного – к школьному и к высшему образованию. Развитие новых организационных форм образовательной деятельности усилило дифференциацию образовательных услуг по престижности обучения, стоимости и т.п. Согласно опросу родителей сегодняшних детей, для 30% из них платность образования увеличивает его доступность, но для 70% это делает образовательные услуги менее доступными [4, с. 67].

Слабо обеспечена преемственность основных образовательных программ от дошкольного до высшего профессионального образования, включая магистратуру, отсутствует практика предоставления бесплатных мест для обучения в бакалавриате вузов. Чтобы поступить после детского сада в школу, а из школы в планируемый колледж или вуз, более половине учащихся приходится пользоваться дополнительными формами подготовки. Усугубляется проблема территориальных ограничений доступности образовательных услуг. Сохраняется коррупционность системы образования. Очевидно, что выделенные проблемы требуют разработки методологических мер по их уменьшению с использованием концептуального подхода. Эти факторы должны учитываться при формировании и реализации концепции доступности образования на федеральном и региональных уровнях. Концепция доступности образования должна определить методологические меры по созданию прозрачной системы поступления в учебные заведения на всех уровнях и получения в них востребованных обществом образовательных услуг, что, на наш взгляд, является единственным выходом из сложившейся ситуации недостаточного институционального равновесия в отечественном образовании и основным шагом по концептуальной реализации принципа доступности.

Немаловажную проблему представляет собой задача измерения неравенства доступа к образованию. Необходима тщательная разработка перечня целевых индикаторов, позволяющих отслеживать изменения в доступности, а также регулярные исследования по прогнозированию влияния различных социально-демографических факторов на доступ разных социальных групп к образовательным услугам различного уровня и качества. Индикаторами результативности реализации концепции доступности образования могут, в частности, выступить текущие индикаторы ФЦПРО [7], Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [9], ПНП «Образование» [6] и др.; дополняемые такими категориями, как: анализ текущей ситуации в системе предоставления образовательных услуг, в том числе на уровне субъектов РФ, различных уровней образования, типов ОУ; анализ данных Росстата, экспертных исследований международных организаций (ЮНЕСКО и др.), уточненных на основе данных динамики охвата детей из различных социальных категорий услугами образования и удовлетворенности ими, полученных от общественных объединений и НКО, родительских сообществ, ученических объединений, в рамках педагогических эмпирических исследований.

Только в условиях методологической разработки алгоритма преодоления вышеназванных проблем, список которых не претендует на свою завершенность, в условиях применения концептуального подхода может произойти качественное обновление спектра образовательных услуг и формирование их доступности как механизмов развития конкурентной образовательной среды. В подобных условиях будет происходить обоснованный переход от теории, к реализации на практике, постепенно нивелироваться одно из самых негативных явлений нашего времени – разделение системы образовательных услуг на две не коррелирующие между собой плоскости: элитное образование, характеризующееся высоким качеством предоставляемых услуг и массовое образование невысокого качества. Дальнейшее отсутствие равного доступа граждан к образовательным услугам в нашей стране будет означать закрепление экономического и социального неравенства, что недопустимо для политики демократического государства, на статус которого претендует наша страна.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Васильева М.В.* Макроуровневые параметры и ориентиры реализации концепции социально-экономического развития России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 17.
2. *Васильева М.В., Федорова О.В.* Развитие системы финансирования инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в России // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 9.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010-2011: Статистический сборник. М., 2012.
4. Проблемы доступности высшего образования. Препринт WP3/2003/01 / отв. ред. С.В. Шишкин. Независимый институт социальной политики. М., 2003.
5. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. // Российская газета. 2012. Фед. выпуск № 5976.
6. Приоритетный национальный проект «Образование» // Министерство образования и науки РФ. 2006-2013. URL: <http://old.mon.gov.ru/pro/pnpro/> (дата обращения 23.12.2012).
7. Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 163-р «О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011 - 2015 годы» (Текст официально не опубликован) // Garant.Ru. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55070647/> (дата обращения 23.12.2012).
8. *Карлович В.Н.* Термины в структуре теорий. Новосибирск, 2008.
9. Распоряжение Правительства РФ «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 17 ноября 2008 г. №1662-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст.5489