

О доступности качественного общего образования в арктическом регионе

Левитес Дмитрий Григорьевич – д-р пед. наук, профессор, Мурманский арктический государственный университет (Мурманск, Россия), Заслуженный учитель школы РФ; levites@inbox.ru

Пунацев Артем Алексеевич – аспирант, Мурманский арктический государственный университет (Мурманск, Россия); punancevartem51@gmail.com

Аннотация. *Статья посвящена проблеме измерения и оценки уровня доступности качественного образования в школе. Проанализированы основные подходы к понятию доступности и выявлению причин неравенства в образовании. Обосновывается существование арктического образовательного сегмента как объекта анализа текущего состояния доступности образования в нем.*

Ключевые слова. *Качество образования, доступность качественного общего образования, измерение доступности образования, территориальный образовательный сегмент, Арктическая зона Российской Федерации.*

В настоящее время одним из приоритетных направлений государственной политики в области образования является повышение его доступности [1]. Необходимость повышения доступности качественного общего образования обусловлена, в частности, проблемой неравномерности в развитии инфраструктуры школьного образования регионов России. В Стратегии национальной безопасности РФ сформулирована задача устранения дисбалансов в региональном развитии образовательной инфраструктуры [2]. Такие дисбалансы приводят к тому, что *в разных регионах страны фактически отсутствует общий уровень доступности учащимся качественного образования.* Общий (единый) уровень доступности критически важен при реализации программ общего образования, т.к. от качества их реализации зависят шансы учащихся на дальнейшую учебу. Его отсутствие блокирует социальную мобильность населения, усиливает проблему экономического, социального и культурного неравенства. К.Поппер отмечал, что государству следует следить за тем, чтобы

образование было доступно всем детям, и вмешиваться в процесс при отсутствии всеобщей доступности. В создании равных условий доступа к образованию он видел возможность защиты общей свободы социума в целом и индивидуальной свободы каждого его члена [3].

Со временем такое идеологическое обоснование дискуссии о равенстве доступа к образованию дополнилось экономическим обоснованием, связанным с необходимостью подготовки квалифицированной рабочей силы для удовлетворения потребностей экономики. Но ключевым, по нашему мнению, является наличие гуманитарного обоснования, которое в данном случае имеет отношение к идее справедливости и бережного отношения к ребенку.

Дальнейшие дискуссии в научном обществе способствовали появлению различных оснований для определения доступности образования. Преобладающий *современный подход основан на исследовании доступности образования через равенство возможностей его получения.* На сегодняшний день известны

две основные трактовки данного термина: «слабая» (мягкая, гибкая) и «сильная» (жесткая). Первая определяет равенство образовательных возможностей как наличие равных условий для участия претендентов в конкурсных испытаниях (в формате тестов, экзаменов и т.п.) или в борьбе за доступ к образованию более высокого качества. Вторая предполагает приобретение учащимися одинакового уровня знаний, развитие их интеллекта на равном уровне. Тем самым «жесткое» определение равных образовательных возможностей предполагает равенство не только стартовых позиций обучающихся, но и результатов освоения ими той или иной образовательной программы.

Б.Брик утверждает, что «мягкий» вариант опирается на представления о врожденных человеческих способностях, задача образования в данном случае – поддержать их развитие. «Жесткая» интерпретация равных образовательных возможностей базируется на вере в возможность образования преобразовать человеческую природу, направить ее в прогрессивное русло развития [3]. Отметим, что, несмотря на разные идеологические основания, обе трактовки редко используются в чистом виде обособленно друг от друга. Во многих странах применяется комбинированный подход к созданию равных образовательных возможностей для обучающихся: принцип «сильного» равенства действует на уровне начального общего образования, что предполагает успешное окончание всеми без исключения детьми начальной школы, на последующих же этапах в процессе обучения используются элементы соревновательности, т.е. «мягкого» равенства.

Обеспечение равных возможностей получения учащимися образования является одним из распространенных подходов к трактовке его доступности. При этом доступность образования рассматривается через призму равенства «входа» (доступа) в образовательный

процесс для всех индивидов вне зависимости от факторов, обуславливающих их дифференциацию (социального статуса, материального положения, территориального расположения и т.д.). Этому подходу придерживаются В.Шкатулла, Д.Константиновский, А.Клюев, Т.Евсеев, В.Фурсова [4]. Так, Т.Евсеев рассматривает доступность общего образования как «совокупность реальных условий обеспечения равных возможностей получения учащимися школьного образования независимо от экономического положения их родителей» [5]. Компиляционный подход к понятию доступности образования (М.Рахманова, В.Сухочев) предполагает учет влияния академического, организационного, экономического, территориального видов доступности [6]. С.Беляков и Я.Рощина рассматривают доступность образования с позиции вероятностного подхода: «фактическая (реальная) доступность образования представляет собой возможность (шанс) получить его» [4]. Выделяя основные процессы, происходящие в образовательных системах, Р.Бозиев отмечает, что повышение доступности образования характерно для процесса роста системы, при котором увеличивается мощность школьной сети [7]. А.Новиковым предложены примеры показателей, которые могут учитываться при оценке доступности образования для социально уязвимых групп населения.

Ряд идей указанных авторов был использован при разработке федеральных нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования (на этапе экспертного обсуждения). Так, в ряде документов закреплена гарантия общедоступности общего образования, повышение доступности качественного образования считается стратегической целью образовательной политики [1; 8]. Однако, по утверждению Г.Ксендзовой, *содержание концепта «доступность об-*

разования» в большинстве актов не конкретизируется, равно как и методологические аспекты формирования доступности и их практической реализации [9]. В практике статистических наблюдений Росстата и Министерства просвещения России в качестве основного показателя доступности используется исключительно охват обучающихся сетью общеобразовательных организаций [9].

Сказанное выше позволяет утверждать, что понятие «равенство образовательных возможностей» находится в общем понятийном поле с термином «доступность образования». Но оно не отражает содержательной стороны доступности, обозначая лишь возможность входа в образовательный процесс. В свою очередь, доступность образования не является достаточным условием того, что его можно охарактеризовать как качественное. Трактовка доступности общего образования, обособленная от компонента его качества, представляется недостаточно полной в условиях действия ФГОС общего образования.

С принятием в конце 2012 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» понятие «качество образования» приобрело нормативную трактовку [10]. Появление законодательно установленной дефиниции данного термина стало логическим завершением дискуссии о сущности качества образования, благодаря чему был не только унифицирован подход к его толкованию, но и стало возможным построение единого оценочного пространства в стране. За последние годы накоплен и значительный региональный опыт в области оценки качества образования в школе. Однако сегодня отсутствуют нормативно утвержденные процедуры, с помощью которых можно оценить доступность учащимся образования, соответствующего устанавливаемым критериям и показателям качества. Тем не менее, в научном сообществе ве-

дется поиск причин неравенства в сфере школьного образования. Так, например, в контексте образовательного неравенства исследуются следующие явления:

1) состояние образовательной среды (В.Ясвин);

2) уровень финансирования образовательной сети (Т.Клячко, И.Абанкина);

3) экономическое положение территории, в которой анализируется доступность образования (Т.Клячко, К.Зиньковский, П.Деркачев, И.Абанкина);

4) уровень жизни населения (М.Меркулов, Т.Клячко);

5) демографическая ситуация (Д.Константиновский, М.Шеремет, В.Солдагов).

Проблеме измерения состояния образовательной инфраструктуры посвящено исследование С.Заир-Бека, Т.Мерцаловой и А.Беликова [11]. Учеными разработана система индикаторов, по которым осуществляется оценка компонентов инфраструктуры, и в итоге дается обобщающая характеристика развитости образовательной инфраструктуры в том или ином регионе. Однако измерение доступности образования лишь по количественным показателям без учета запросов учащихся и их родителей, на наш взгляд, не представляется достаточным. Согласно ст. 2 Закона «Об образовании в РФ», образование характеризуется как процесс, осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства. Следовательно, помимо объективных критериев и показателей количественной оценки, в процессе анализа текущего состояния доступности должны использоваться элементы качественной (субъективной) оценки.

Понятие «доступность качественного общего образования» мы рассматриваем как интегральную категорию, отражающую степень формирования равных условий реализации программ общего образования в данном территориальном сегменте системы образования РФ. Интегральным понятие доступности яв-

ляется по причине наличия совокупности известных требований ФГОС (к структуре, условиям реализации и результатам освоения образовательных программ), соблюдением которых характеризуется, согласно закону, качество образования. Под территориальным образовательным сегментом мы понимаем обособленную совокупность региональных (субъектов РФ) подсистем отечественной системы образования, обладающих общими особенностями, проблемами и историей развития. Нельзя не согласиться с мнением ведущих экспертов в области образовательной политики и управления образованием, что при формировании в стране единого образовательного пространства возникают серьезные сложности [12; 13]. Несмотря на известную целостность, отечественная система образования больше похожа на «лоскутное одеяло», в котором локальные сегменты обладают собственной внутренней спецификой.

В качестве такого территориального образовательного сегмента выступает совокупность систем образования арктических субъектов Федерации. Актуальным является вопрос создания равных условий доступа к качественному общему образованию обучающимся, проживающим в регионах Арктической зоны РФ. Арктические субъекты Федерации обладают мощным ресурсным и геоэкономическим потенциалом, их освоение и развитие признано общегосударственной задачей. Поэтому решение данного вопроса может стать логическим продолжением комплексной государственной политики по повышению привлекательности проживания и трудовой деятельности в данном макрорегионе страны.

Арктической зоной Российской Федерации (АЗРФ) считается часть Арктики, в которую полностью (в административных границах) включены Мурманская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, а также частично – муниципалитеты Архан-

гельской области, Красноярского края и Республики Саха (Якутия). Данный перечень территорий утвержден Указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» [14]. Законодательное закрепление Российской Арктики, скорее, продиктовано необходимостью реализации *геополитических и геоэкономических* интересов России на этой территории. Особый режим государственного регулирования социально-экономического развития северных регионов географически обширнее, чем арктическая зона. Поэтому образовательные системы этих двух групп территорий не могут считаться синонимичными категориями как с точки зрения физико-географических показателей, так и в социальном, экономическом и правовом разрезе проблемы.

Современная сеть школ в арктическом регионе в основном сформировалась в период существования Советского Союза, унаследовав от того периода принципы территориального размещения школ. Школьная сеть – неотъемлемая часть социальной инфраструктуры, которая исторически формировалась под влиянием территориально-отраслевого фактора. Начиная со второй половины 1920-х гг. стала осуществляться политика централизованного государственного планирования развития народного хозяйства, включая определение направлений развития производительных сил. Характер размещения производительных сил на отдельных территориях определил впоследствии их отраслевую специализацию. В эти же годы начался новый, самый масштабный в отечественной истории этап освоения северных территорий страны. Создание крупных промышленных предприятий стало приоритетом государственной политики в области развития районов Крайнего Севера. Решение данной задачи требовало привлечения в эти районы значительной численности экономически активного населения. Была

создана мощная индустриальная база, которая в конечном итоге «обросла» необходимой социальной инфраструктурой. *Производственная инфраструктура носит «очаговый» характер размещения* – крупные производства не распределены равномерно, а сконцентрированы на небольшой территории. Эта особенность и определила специфику сети общеобразовательных организаций арктического региона (территориальное расположение, число школ, распределение контингента учащихся).

Период кризиса 1990-х г. сопровождался деструктивными процессами в функционировании образовательных систем большинства арктических субъектов РФ. Фактический отказ государственных институтов от решения вопросов развития образовательной инфраструктуры приарктических территорий способствовал ее частичной деградации. В условиях отсутствия прежних объемов государственной поддержки началось сокращение масштабов деятельности промышленных предприятий. Это привело к снижению привлекательности рабочих мест, сокращению их количества, что, в свою очередь, вызвало значительный отток населения в регионы с более благоприятными климатическими условиями. В отдельных местах разветвленная сеть образовательных учреждений перестала соответствовать новым реалиям. Как правило, органами управления образованием в регионах эта проблема решалась двумя способами: либо сокращением финансовой поддержки существующих школах, либо уменьшением числа самих школ. Все эти процессы привели к тому, что обучающиеся, проживающие в регионах Арктической зоны РФ, оказались в неравном положении по сравнению с детьми, живущими в других, более благоприятных регионах.

На современном этапе региональные системы образования арктических субъектов РФ функционируют в следующих условиях:

1) сохранение отрицательных демографических процессов в большей части регионов Российской Арктики;

2) отток трудовых ресурсов (особенно с высокой квалификацией) в южные регионы страны и за ее пределы,

3) несоответствие социальной инфраструктуры характеру и динамике расселения [15].

Развитие образовательной инфраструктуры сдерживают и такие ограничения, как транспортная удаленность отдельных территорий, низкая трудовая мобильность населения в пределах арктического региона, вызванная «очаговым» характером размещения производительных сил. Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации предусмотрена модернизация объектов социальной инфраструктуры, в том числе образовательных учреждений. На формирование образовательной системы (включая ее размеры, разветвленность сети школ) определяющее влияние оказывает численность привлеченных на эту территорию жителей. В экспертном сообществе обсуждается ряд дискуссионных тем, связанных с выбором оптимальной современной модели освоения арктических территорий:

а) механизм привлечения трудовых ресурсов (формирование постоянно проживающего населения или вахтовый метод);

б) присутствие в Арктической зоне России значительного контингента постоянно проживающего населения;

в) создание и поддержание социальной инфраструктуры в дискомфортных условиях проживания и трудовой деятельности.

Нам близка позиция тех специалистов, которые полагают, что именно постоянно проживающее население реализует важную геополитическую и геоэкономическую функции присутствия России в Арктике, занимаясь активной экономической деятельностью в приарктических районах [16]. А поддержание кон-

тингента постоянно проживающего населения требует наличия необходимой для жизни в дискомфортных условиях инфраструктуры, прежде всего образовательной. Но сегодня по-прежнему отсутствуют механизмы, способные обеспечить преимущество арктической зоны в государственной поддержке ее региональных систем образования. Так, по оценке НИУ ВШЭ, в 2015 г. Мурманская область по объемам средств, выделяемых на обучение одного учащегося основной школы («городской норматив»), уступала, например, Ленинградской области [17].

Представляется, что одним из путей решения проблем может стать *объединение образовательных систем регионов Арктической зоны РФ в отдельный территориальный сегмент*, который, сохраняя общие для всей страны черты, имеет свою специфику и тенденции развития. Следовательно, образовательная политика государства в отношении систем образования арктических субъектов РФ должна строиться с учетом этой специфики. Для повышения привлекательности проживания на этих территориях необходима оценка текущего состояния инфраструктуры, прежде всего школьного образования, а для этого требуется оценка существующего уровня доступности образования.

Эффективному осуществлению важнейшего принципа государственной политики – единства образовательного пространства – препятствует *противоречие между необходимостью выполнения общеобязательных требований ФГОС и различием реальных условий реализации образовательных программ в регионах с разным уровнем социально-экономического развития*. Таким образом, существует объективная потребность в разработке такого механизма сравнительной оценки доступности качественного образования, который помог бы зафиксировать имеющиеся

в регионах различия и, следовательно, наметить соответствующие приоритеты политики государства по развитию региональных систем образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17.11.2008).
2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683).
3. Фрумин И.Д. Основные подходы к проблеме равенства образовательных возможностей // Вопросы образования. 2010. № 2. С. 5–22.
4. Константиновский Д.Л., Вахштайн В.С., Куракин Д.Ю., Рощина Я.М. Доступность качественного общего образования в России: возможности и ограничения // Статистика и социология образования. 2006. № 4. С. 186–202.
5. Константиновский Д.Л. Неравенство в сфере образования: российская ситуация // Мониторинг общественного мнения. 2010. № 5 (99). С. 40–66.
6. Сухочев В.И. Государственные гарантии доступности образования в России // Экономика образования. 2009. № 5. С. 5–19.
7. Бозиев Р.С. Методология исследования образования в национальных регионах России // Наука и школа. 2017. № 1. С. 52–63.
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года).
9. Ксендзова Г.Ф. Концепция обеспечения доступности образовательных услуг как основная задача модернизации системы образования в России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. № 1 (17). С. 148–154.
10. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ.
11. Заир-Бек С.И., Беликов А.А., Мерцалова Т.А. Индекс образовательной инфраструктуры субъектов Российской Федерации: Факты образования. Спецвыпуск № 1 (август 2016 г.). М., 2016.

12. Клячко Т.Л. Новые тенденции в развитии образования // Университетское управление: практика и анализ. 2016. № 2. С. 28–35.

13. Маслихина В.Ю. Пространственное неравенство в России: социально-экономический ракурс: Монография. Йошкар-Ола, 2018.

14. О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 № 296.

15. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ).

16. Иванова М.В. Вектор развития Северных регионов России // Вестник ИНЖЭКО-НА, серия «Экономика». 2011. Вып. 1(44). С. 95–100.

17. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ, 2016. 64 с.

Дата поступления – 20.11.2019

On the availability of quality general education in the Arctic region

Dmitriy A. Levites – Dr. Sci. (Pedagogics), professor, Murmansk Arctic State University (Murmansk, Russia), Honored Teacher of Russian School; levites@inbox.ru

Artiom A. Punantsev – postgraduate student, Murmansk Arctic State University (Murmansk, Russia); punancevartem51@gmail.com

Abstract. *The article is devoted to the problem of measuring and assessing the level of accessibility of quality education at school. The main approaches to the concept of accessibility and identifying the causes of inequality in education are analyzed. The existence of the Arctic educational segment as an object of analysis of the current state of accessibility of education in it is substantiated.*

Key words. *Quality of education, accessibility of quality general education, measurement of accessibility of education, territorial educational segment, Arctic zone of the Russian Federation.*

REFERENCES

1. Konceptija dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda [Concept of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period up to 2020. Adopted by the order of the Government of the Russian Federation No. 1662-R, November 17, 2008].

2. Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii [National security strategy of the Russian Federation. Approved by presidential decree No. 683, December 31, 2015].

3. Frumin I.D. Osnovnye podhody k probleme ravenstva obrazovatel'nyh vozmozhnostej [Basic approaches to the problem of equality of educational opportunities]. *Voprosy obrazovanija* [Educational studies]. 2010. No. 2. P. 5–22.

4. Konstantinovskij D.L., Vahstajn V.S., Kurakin D.J., Roshhina J.M. Dostupnost' kachestvennogo obshhego obrazovanija v Rossii: vozmozhnosti i ogranichenija [Availability of quality General education in Russia: opportunities and limitations]. *Statistika i sociologija obrazovanija* [Statistics and sociology of education]. 2006. No. 4. P. 186–202.

5. Konstantinovskij D.L. Neravenstvo v sfere obrazovanija: rossijskaja situacija [Inequality in education: the Russian situation]. *Monitoring obshhestvennogo mnenija* [Monitoring of public opinion]. 2010. No. 5 (99). P. 40–66.

6. Suhochev V.I. Gosudarstvennye garantii dostupnosti obrazovanija v Rossii [State guarantees of access to education in Russia]. *Ekonomika obrazovanija* [Economics of education]. 2009. No. 5. P. 5–19.

7. *Boziev R.S.* Metodologija issledovanija obrazovanija v nacional'nyh regionah Rossii [Education study methodology in national regions of Russia]. *Nauka i shkola*. [Science and School]. 2017. No. 1. P. 52–63.

8. Konstitucija Rossijskoj Federacii [Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993].

9. *Ksendzova G.F.* Konceptija obespechenija dostupnosti obrazovatel'nyh uslug kak osnovnaja zadacha modernizacii sistemy obrazovanija v Rossii [Concept of ensuring the availability of educational services as the main task of modernization of the education system in Russia]. *Istoricheskaja i social'no-obrazovatel'naja mysl'* [Historical and socio-educational thought]. 2013. No.1 (17). P. 148–154.

10. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii [On education in the Russian Federation: Federal law No. 273-FZ, December 29, 2012].

11. *Zair-Bek S.I., Belikov A.A., Mercalova T.A.* Indeks obrazovatel'noj infrastruktury sub'ektov Rossijskoj Federacii: Fakty obrazovanija. Specvypusk № 1 (avgust 2016 g.) [Index of educational infrastructure of the subjects of the Russian Federation: Facts of education. Special issue No. 1 (August 2016)]. Moscow: 2016.

12. *Kljachko T.L.* Novye tendencii v razvitii obrazovanija [New trends in the development of education]. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz* [University management: practice and analysis]. 2016. No. 2. P. 28–35.

13. *Maslihina V.J.* Prostranstvennoe neravenstvo v Rossii: social'no-jekonomicheskij rakurs: Monografiya [Spatial inequality in Russia: socio-economic perspective]. Yoshkar-Ola, 2018.

14. O suhoputnyh territorijah Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii [On land territories of the Arctic zone of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 296, May 2, 2014].

15. Strategija razvitija Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i obespechenija nacional'noj bezopasnosti na period do 2020 goda [Strategy for the development of the Arctic zone of the Russian Federation and national security for the period up to 2020. Approved by the President of the Russian Federation].

16. *Ivanova M.V.* Vektor razvitija Severnyh regionov Rossii [Vector of development of Northern regions of Russia]. *Vestnik INZhEkONA, serija «Ekonomika»* [Vestnik ENGECON, series "Economy"]. 2011. Vol. 1(44). P. 95–100.

17. Analiz normativnogo podushevogo finansirovanija obshhego obrazovanija v sub'ektah Rossijskoj Federacii [Analysis of normative per capita financing of General education in the subjects of the Russian Federation]. Moscow: HSE, 2016. 64 p.

Submitted – 20.11.2019