УДК:37.014(470) DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-6-150-156

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

***Журавлева Л.А., Огнева В.В.[1]***

В статье акцентируется внимание на важности реализации государственной политики развития общего образования в Российской Федерации. Выделяются основные проблемные аспекты в данной сфере. Они связаны с содержанием обучения, его качеством, необходимостью укрепления материально-технической базы школьных учреждений, внедрением инновационных форм обучения, в частности дистанционного сегмента, улучшением инклюзивной среды, повышением квалификации педагогических и управленческих кадров, минимизацией бюрократических барьеров на пути развития современной системы школьного образования, рационализацией управления. Обращается внимание на неэффективность расходов, неспособность образовательных учреждений мобилизовать внутренние ресурсы для достижения поставленных целей. Предлагается ускорить процесс формирования целостной системы оценки школьных образовательных учреждений, совершенствовать формы и методы предпрофессиональной подготовки и профессиональной ориентации; практиковать внедрение проектных подходов к развитию школьного образования; оптимизировать механизм контроля за соблюдением гарантий государства в сфере общего образования.

***Ключевые слова:*** общее образование, государственная политика, развитие общего образования, российское образование, инновационные формы обучения.

# PUBLIC POLICY AND DEVELOPMENT MANAGEMENT OF GENERAL EDUCATION IN MODERN RUSSIA: SOME PROBLEMS AND THE WAYS OF THEIR SOLUTIONS

**ZHURAVLEVA L.A.** – Postgraduate Student, Department of Political Science and Public Policy of the Central Russian Institute of Management - a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: laris_57@mail.ru.

**OGNEVA V.V.** – Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of Political Science and Public Policy of the Central Russian Institute of Management - a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: ognevavv@yandex.ru

The article highlights the importance of implementing the state policy of development of general education in the Russian Federation. The main problematic aspects in this area are singled out. They are related to the content of training, its quality, the need to strengthen the material and technical base of school institutions, the introduction of innovative forms of education, in particular the distance segment, the improvement of the inclusive environment, the upgrading of the pedagogical and

*Журавлева Лариса Алексеевна* – аспирант кафедры политологии и государственной политики,Среднерусский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а; e-mail: laris_57@mail.ru

*Огнева Валентина Васильевна* – доктор политических наук, профессор кафедры политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а; e-mail: ognevavv@yandex.ru

managerial skills, the minimization of bureaucratic barriers to the development of the modern school system, rationalization of management. Attention is drawn to the inefficiency of expenditures, the inability of educational institutions to mobilize internal resources to achieve their goals. It is proposed to accelerate the process of forming an integral system for evaluating school educational institutions, improving the forms and methods of preprofessional training and vocational guidance; to practice the introduction of project approaches to the development of school education; to optimize the mechanism for monitoring the observance of state guarantees in the field of general education.

***Keywords:*** general education, state policy, problem aspects of the development of general education in the Russian Federation, priorities in the development of general education in the regions.

Образование в Российской Федерации находится в фокусе первостепенных государственных интересов, ведь от состояния российской образовательной системы во многом зависит будущее страны. Вот почему ключевым элементом в реформировании образования стало изменение содержания образования, повышение его качественных характеристик.

За годы реформирования образовательной сферы введены федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), осуществлен переход на многоуровневую систему высшего образования. Пересмотрено содержание гуманитарных и социально-экономических дисциплин; впервые были разрешены вариативность рабочих программ по изучаемым дисциплинам с сохранением федерального компонента, многообразие учебников и учебных пособий по ним.

Принципиально новым элементом реформирования образования стало введение негосударственного сектора образования. В настоящее время сложилась и новая система контроля качества обучения. Ключевыми элементами этой системы являются лицензирование и аттестация (аккредитация) учебных заведений.

Очевидно, что необходимым условием успешного реформирования системы образования выступает обеспечение организационной и содержательной целостности государственной образовательной политики в масштабах всей страны. Следует согласиться с мнением А.Н. Козырина, что государственная политика в сфере образования обеспечивает следующие условия: «создание демократической системы образования, гарантирующей необходимые условия для полноценного качественного образования на всех уровнях; индивидуализацию образовательного процесса за счет многообразия видов и форм образовательных учреждений и образовательных программ, учитывающих интересы и способности личности; конкурентоспособный уровень образования как по содержанию образовательных программ, так и по качеству образовательных услуг»[1].

В России, как известно, существуют различные уровни образования. Их регламентирует специальныйЗакон РФ «Об образовании» (273–ФЗ, глава 2 статья 10). Согласно данному закону, уровни образования в Российской Федерации разделяются на два основных вида – общеобразовательное и профессиональное. Первый вид включает в себя дошкольное и школьное образование, второй – все остальные[2]. Дошкольное образование направлено на развитие навыков, которые помогут в будущем при усвоении школьного материала. Сюда включены первичные элементы письменной и устной речи, основы гигиены, этики и здорового образа жизни. Эти задачи решают как муниципальные, так и частные учреждения дошкольного образования.

[1] Козырин А.Н., Корф Д.В., Ялбулганов А.А. Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства // Реформы и право. – 2016. – № 3. – С. 50.

[2] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

Общеобразовательный уровень включает начальное и основное образование. Начальное образование является продолжением дошкольного и направлено на развитие у учащихся мотивации, оттачивание навыков письма и устной речи. Главная задача основного образования – изучение основ различных наук, глубокое изучение государственного языка, формирование склонностей к тем или иным видам деятельности; во время периода основного образования у ученика должны сформироваться навыки самостоятельного познания мира.

Содержание обучения каждого уровня общего образования определяется соответствующими образовательными программами, которые разрабатываются самостоятельно образовательными организациями на основе федеральных государственных стандартов и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Как показывают региональные практики реформирования школьного образования, в данной сфере сложилось немало проблем.Речь идет об улучшении общего уровня подготовки учащихся, взаимосвязях между качеством обучения и ротацией педагогических кадров, ресурсной обеспеченностью и рациональным использованием выделенных средств, социальным позиционированием педагогических работников и удовлетворенностью учителей профессиональной деятельностью и др.[1]

Многие образовательные учреждения нуждаются в полноценной технической и технологической модернизации, чего требует внедрения ФГОС. Это затрагивает и вопросы капитального строительства, и реконструкцию школьных зданий, и развитие сети базовых школ и филиалов, и повышение квалификации кадров и т.п.) Данный процесс актуален в связи с тем, что ФГОСЫ выпущены, но учителя и руководство школ еще не в полной мере понимают, как их применить на практике.

До сих пор наблюдается проблемная ситуация с малокомплектными школами. Так, например, в Брянской области, несмотря на то, что департамент образования и администрации муниципальных образований области продолжают работу по реорганизации образовательных учреждений с целью создания сети, состоящей из базовых школ и примыкающих к ним филиалов, для сохранения малокомплектных учреждений в отдаленных или малонаселенных пунктах на экономически более выгодных условиях, все же ситуация остается сложной в связи с тем, что переход на нормативно-подушевое финансирование выгоден школам с большим количеством учащихся и убыточен для школ, приближенных к малокомплектным. При этом малокомплектные школы закрываются, и дети вынуждены ходить в школу за несколько километров, при этом остается актуальной оснащенность школьными автобусами для перевозки детей.

Также актуален вопрос лицензирования образовательных программ, так как государство заинтересовано в повышении уровня и качества всех форм и видов образовательной деятельности, осуществляемых бюджетными, частными и общественными образовательными учреждениями с различными возрастными категориями граждан. Лицензирование образовательных учреждений и их государственная аккредитация служат своего рода социальным фильтром, в задачу которого входит обеспечение качества надлежащей деятельности образовательных учреждений в соответствии с государственными требованиями на получение образования[2].

---

[1] Общее образование: мониторинг эффективности / под ред. Е. М. Авраамовой, Г. С. Токаревой. – М.: Дело, 2015. – С. 375; Эффективность школьного образования: позиция учителей / Е. М. Авраамова, Т.Л. Клячко, Д. М. Логинов, Г.С. Токарева; под ред. Т.Л. Клячко. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – С.14–16, 54–57.

[2]Аронов И., Рыбакова А., Теркель А. Без чего не обойдется аккредитация? // Стандарты и качество. – 2009. – № 2. – С. 19; Козырин А.Н. Образование и право на образование // Реформы и право. – 2015. – № 2. – С. 48; Мигин С.В. Аккредитация в области оценки соответствия: стратегия и тактика // Методы оценки соответствия. –

Существенной проблемой остается высокий уровень неэффективных расходов в системе образования[1]. Это издержки управления данной сферой общественной жизни. В условиях постоянного недофинансирования системы образования, неэффективности расходуемых учебными заведениями средств их дефицит перекладывается на финансовые ресурсы родителей. От располагаемых родителями ресурсов во многом зависит возможность получения школьного дополнительного образования детей. Субъективная сторона проблемы доступности заключается, к сожалению, в том, что в обществе растет убежденность в повышении платности образования, постепенном сокращении получаемых образовательных услуг. При этом проблема доступности школьных образовательных услуг в современной России, по мнению С. Любомила, перестает быть исключительно проблемой социально уязвимых слоев населения, она затрагивает почти все население, что создает неравные условия для социальной мобильности молодежи[2].

В настоящее время в разряд актуальных выдвинулись проблемы дистанционного обучения, в особенности для детей с ограниченными возможностями и инвалидов. Очевидно, что применение дистанционного образования предполагает использование современных информационных технологий. Объем образовательной программы, реализуемой в дистанционном варианте, в данном случае является не субъективным, а объективным показателем внедрения информационно-коммуникативных технологий в образовательный процесс. Однако на сегодняшний день в образовательном процессе школы дистанционные технологии составляют незначительную долю. Изучение деятельности школьных учебных заведений Брянской, Орловской, Курской областей показывает, что процесс внедрения дистанционного образования движется слишком слабо. На это есть объективные причины:

– не соответствующее уровню современных требований техническое оснащение образовательных учреждений;

– слабые или отсутствующие каналы связи;

– дефицит IT-оборудования и доступа в сеть Интернет у учащихся;

– недостаточная подготовленность педагогических кадров (наблюдается устойчивое старение педагогов образовательных учреждений);

– отсутствие необходимой нормативной базы[3].

Ясно, что эти вопросы ждут своего оперативного решения. Нужно также оперативно решать задачу формирования целостной системы оценки образовательных достижений (это управленческая задача), которая должна включать и международные исследования качества образования, и деперсонифицированные национальные исследования качества образования, главная задача которых – выявление реальных результатов обучения в школе на всех ступенях, а не только в выпускных классах, и самооценку школ.

Ежегодно все больше выпускников девятых классов продолжают обучение не в старшей школе, а на программах начальной профессиональной подготовки и среднего

2008. – № 10. – С. 19; Болотин В.С., Савилов М.Г. Институт лицензирования как объект правового регулирования нормами гражданского и административного законодательства // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – № 4. – С. 125.

[1] Еделев Д.А., Майорова Н.В. Эффективность государственных расходов на образование // http://naukarus.com/effektivnost-gosudarstvennyh-rashodov-na-obrazovanie (дата обращения: 30.09.2017).

[2] Любомила С. Проблемы доступности образования в современной России // http://www.pandia.ru/text/77/302/26173.php (дата обращения: 10.09.2017).

[3] Ребышева Л.В., Васильченко Е.В. Проблемы дистанционного образования на современном этапе развития // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2–2. – С. 684 // https://science-education.ru/ru/article/view?id=22704; Программа развития «Интеграция общего и дополнительного образования в условиях реализации индивидуальных траекторий личностного и социального развития обучающихся (СОШ №31 г. Курска) // https://yandex.ru/clck/jsredir?bu=uniq1511964618036777982 (дата обращения: 19.10.2017).

профессионального образования. Это свидетельствует, с одной стороны, об успешной профессиональной ориентации и повышении привлекательности организаций среднего профессионального образования, а с другой стороны, о неудовлетворенности старшеклассников возможностями профильного обучения в школах. Качество общеобразовательной подготовки в организациях среднего профессионального образования не подтверждено сдачей единого государственного экзамена, соответствующие программы нуждаются в серьезной модернизации.

Эта ситуация доказывает актуальность задачи существенного обновления профильного обучения в старшей школе, в том числе с возможностью получения профессиональной подготовки. Принятым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» понятие профиля было закреплено нормативно[1]. Отработаны различные модели профильного обучения. В образовательных стандартах закреплены условия для реализации профильного обучения. Теперь важно создать условия, которые настраивают образовательную программу на увеличение разнообразия форм и методов освоения предметных дисциплин, на активное применение методов предпрофессиональной подготовки и профессиональной ориентации. Профильное обучение требует специальных условий, которые возможны через сетевое взаимодействие прежде всего с высшими учебными заведениями.

В настоящий период Правительство России поставило задачу перехода к обучению в одну смену[2]. В этой связи необходима реализация комплексной программы ликвидации второй и третьей смен в школах. Она должна включать и строительство новых зданий школ взамен тех, чей износ превышает 70%.

Проведенные ранее подключения всех школ к сети Интернет и широкая компьютеризация образования требуют не только сохранения созданной информационно-технологической инфраструктуры, но и ее модернизации. Уже в ближайшие годы предстоит решить вопрос о достаточной скорости подключения школ к сети Интернет, об обеспечении школ периферийным оборудованием для использования информационных технологий.

Внедрение новых организационно-экономических механизмов, проектные подходы к развитию образования и высокие ожидания нашего населения требуют нового качества управления системой образования на всех уровнях[3]. В то же время энергичные инициативы на федеральном уровне, борьба за исполнительскую дисциплину, стандартизация регламентов и механизмов иногда приводят к снижению предприимчивости и активности на местах, к росту формализма и бюрократической нагрузки.

Основными причинами бюрократизации школьного образования можно считать деятельность служб, учреждений и организаций, которые нагружают школы всевозможными «срочными мерами»; традиционная бюрократическая вертикаль; устаревший стиль управленческого мышления работников органов управления образованием; неготовность управленцев в системе образования к применению безбумажных технологий управления и основ еуправления; коррумпированность системы образования, которую усиливает ее централизация. Основными препятствиями для демократических изменений и внедрения школьной автономии являются попытка централизовать все финансовые потоки и кадровые назначения в районных управлениях образования, что вызывает коррупцию и манипулирование

[1] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
[2] К 2025 году планируется полностью перейти на обучение школьников в одну смену // ГАРАНТ.РУ: http://www.garant.ru/news/640398/#ixzz4zq7nwoBx (дата обращения: 30.09 2017).
[3] Черных А. Использование методов и инструментов качества в образовании // Власть. – 2013. – № 10. – С. 61–63; BarnettR. RealizingtheUniversityinanAgeofSupercomplexity. – Buckingham. OpenUniv. Press, 1999. – С. 45–47.

руководителями школ; отсутствие специального управленческого образования и систематического обучения руководителей школ по финансово-хозяйственным вопросам; несформированность нормативно-правовой базы для автономии учебных заведений и др.

Обеспечение доступности образования требует совершенствование механизмов контроля за исполнением норм законодательства, защиты прав всех субъектов образовательного процесса, соблюдения гарантий государства в сфере образования. Государству предстоит перенастроить систему образования на освоение современных компетентностей, отвечающих общемировым требованиям к человеческому капиталу.

Эффективная реализации новых ФГОСов требует создания системы сетевого взаимодействия общего образования и дополнительного образования детей и формирования на этой основе единого образовательного пространства в субъектах Российской Федерации. Можно сказать, что фактически общественная система образования развивается таким образом, что обеспечивает воспроизводство социальных диспропорций в обществе. Неравенство возникает на уровне дошкольного образования и в дальнейшем сохраняется и усиливается на всех дальнейших стадиях получения образования. Это тоже серьезная проблема, которая нуждается в дополнительном исследовании.

В целом же дальнейшее реформирование системы общего образования связано с усовершенствованием его нормативно–правовой базы, рациональным использованием финансовых средств, повышением профессиональной квалификации кадров, рациональной эффективностью управления данной сферой общественной жизни, последовательным решением всех насущных проблем.

***Библиография/References:***

1. Аронов И., Рыбакова А., Теркель А. Без чего не обойдется аккредитация? // Стандарты и качество. – 2009. – № 2. – С. 18–22.
2. Болотин В.С., Савилов М.Г. Институт лицензирования как объект правового регулирования нормами гражданского и административного законодательства // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – № 4. – С. 125–134.
3. Еделев Д.А., Майорова Н.В.Эффективность государственных расходов на образование. – URL: http://naukarus.com/effektivnost-gosudarstvennyh-rashodov-na-obrazovanie
4. Козырин А.Н. Образование и право на образование // Реформы и право. – 2015. – № 2. – С. 42–53.
5. Козырин А.Н., Корф Д.В., Ялбулганов А.А. Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства // Реформы и право. – 2016. – № 3. – С. 43–62.
6. Мигин С.В. Аккредитация в области оценки соответствия: стратегия и тактика // Методы оценки соответствия. – 2008. – № 10. – С. 17–21.
7. Общее образование: мониторинг эффективности / под ред. Е. М. Авраамовой, Г. С. Токаревой. – М.: Дело, 2015. – 470 с.
8. Ребышева Л.В., Васильченко Е.В. Проблемы дистанционного образования на современном этапе развития // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2–2.– С. 684.
9. Черных А. Использование методов и инструментов качества в образовании // Власть. – 2013. – № 10. – С. 61–63.
11. Эффективность школьного образования: позиция учителей / Е. М. Авраамова, Т.Л. Клячко, Д. М. Логинов, Г.С. Токарева; под ред. Т.Л. Клячко. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 80 с.

12. Barnett R. Realizing the University in an Age of Supercomplexity. – Buckingham. Open Univ. Press, 1999. – 97 p.

1. Aronov, I., Rybakova, A., Terkel', A. (2009) Bez chego ne oboidetsia akkreditatsiia? [Which will accreditation cost?] // Standarty i kachestvo [Standards and quality]. – № 2. – P. 18 – 22. (In Russ.)
2. Bolotin, V.S., Savilov, M.G. (2017) Institut litsenzirovaniia kak ob"ekt pravovogo regulirovaniia normami grazhdanskogo i administrativnogo zakonodatel'stva [The Institute of licensing as the object of legal regulation of norms of civil and administrative law] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences].– № 4. – P. 125 – 134. (In Russ.)
3. Edelev, D.A., Maiorova, N.V. Effektivnost' gosudarstvennykh raskhodov na obrazovanie [The efficiency of public spending on education] – URL:http://naukarus.com/effektivnost-gosudarstvennyh-rashodov-na-obrazovanie. (In Russ.)
4. Kozyrin, A.N. (2015) Obrazovanie i pravo na obrazovanie [Education and the right to education] // Reformy i pravo [Reforms and the law]. – № 2. – P. 42 – 53. (In Russ.)
5. Kozyrin, A.N., Korf, D.V., Ialbulganov, A.A. (2016) Upravlenie obrazovaniem: sravnitel'nyi analiz rossiiskogo i zarubezhnogo zakonodatel'stva [Education management: comparative analysis of Russian and foreign legislation] // Reformy i pravo [Reforms and the law]. – № 3. – P. 43 – 62. (In Russ.)
6. Migin, S.V. (2008) Akkreditatsiia v oblasti otsenki sootvetstviia: strategiia i taktika [Accreditation of conformity assessment: strategy and tactics] // Metody otsenki sootvetstviia [Methods of conformity assessment]. – № 10. – P. 17– 21. (In Russ.)
7. Obshchee obrazovanie: monitoring effektivnosti [General education: monitoring of efficiency] / pod red. E.M., Avraamovoi, G.S., Tokarevoi. – M.: Delo, 2015. – 470 p. (In Russ.)
8. Rebysheva, L.V., Vasil'chenko, E.V. (2015) Problemy distantsionnogo obrazovaniia na sovremennom etape razvitiia [Issues of distance education at the present stage of development] // Sovremennye problemy nauki i obrazovaniia [Modern problems of science and education]. – № 2-2. – P. 684. (InRuss.)
9. Chernykh, A. (2013) Ispol'zovanie metodov i instrumentov kachestva v obrazovanii [The use of methods and tools of quality in education] // Vlast' [The Power]. – № 10. – P. 61– 63. (In Russ.)
10. Effektivnost' shkol'nogo obrazovaniia: pozitsiia uchitelei [Efficiency of school education: the position of teachers] / E.M., Avraamova, T.L., Kliachko, D.M., Loginov, G.S., Tokareva; pod red. T.L., Kliachko. — M.: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS, 2017. – 80 p. (In Russ.)