

ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Как обеспечить равновысокое качество образования?

Мария Коверова

АННОТАЦИЯ В статье на материалах публикаций 2000-х годов обзорно представлен процесс успешного реформирования системы образования Тюменской области, включающий переход на нормативно-подушное финансирование и новую систему оплаты труда. Новизна статьи заключается в том, что в ней показаны преемственность и взаимосвязь изменений в образовании Тюменского региона, приоритетного национального проекта «Образование», комплексного проекта модернизации образования и реформ в системе московского образования в период с 2011 по 2020 г.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА Реформа, система образования, эффективность, тюменская модель образования, нормативно-подушное финансирование, новая система оплаты труда, комплексный проект модернизации образования, московская система образования, пилотный проект, равенство образовательных возможностей, формульное управление.

DOI 10.22394/2078-838X-2021-1-34-44

История вопроса

Система образования строится и функционирует на основе единства целеполагания, корреляции и взаимодействия ее компонентов (Чернобай, 2016; Молотков, 2018). Целью является достижение высокого качества образования, а задачами — обеспечение планируемых образовательных результатов, развитие кадрового потенциала, материально-технической базы, информационной образовательной среды.

На протяжении последних нескольких десятиков лет тема повышения качества образования находится в эпицентре внимания и развивается на новых этапах реформирования системы образования.

В начале 2000-х годов новый этап реформирования был настоятельно необходим, ибо в предшествующий период не были решены важные проблемы стратегического развития отечественного образования, в частности, его приоритетность, финансовое обеспечение, качество и конкурентоспособность (Загвязинский, 2008).

В этот период некоторые регионы ставили перед собой задачу включения в широко-масштабную экспериментальную деятельность, проводили анализ состояния образовательной системы, выявляли слабые точки.

Мария Ивановна
КОВЕРОВА

руководитель аппарата Президента ФГАОУ ДПО
«Академия реализации государственной политики
и профессионального развития работников
образования Министерства просвещения
Российской Федерации»
(125212, Россия, Москва,
Головинское шоссе, д. 8, корп. 2а).
E-mail: KoverovaMI@apkprou.ru

Такой анализ в 2002–2003 годах был проведен в Тюменской области. Тюмень являлась тем регионом, в котором администрация области уделяла беспрецедентное внимание сфере образования (Загвязинская, 2005). Одной из болезненных точек стало отсутствие баланса между количеством учащихся и работающих в отрасли. Существовала диспропорция: доля обеспечивающего персонала в школах составляла от 33 до 80 % общей численности работающих. Педагоги получали низкую заработную плату (3,5–4 тысячи рублей), что ограничивало приток в отрасль высококвалифицированных молодых специалистов. Среди прочих минусов наблюдалась низкая мотивация учителей к повышению

эффективности труда и несоответствие их социального статуса социально-экономической значимости системы образования (Суслова, 2009).

Анализ функционирования образовательных учреждений Тюменской области подтвердил необходимость и возможность концептуального изменения принципа финансирования в системе. В основание нового финансово-экономического механизма был положен нормативно-подушевой подход. Введены три основополагающих тезиса: «Деньги следуют за учащимся», «Школе гарантируется сохранение фактически сложившегося объема расходов», «Зарботная плата педагога зависит от реальных трудозатрат, результатов труда и результатов учеников» (Там же).

С 2003 года Тюменская область приступила к внедрению в системе общего образования принципа нормативно-подушевого финансирования и отраслевой системы оплаты труда работников общеобразовательных учреждений (Учительская газета, 2008).

О нормативно-подушевом финансировании образования можно дискутировать много, но, так или иначе, именно нормативный принцип формирования бюджета на образование гарантирует равную доступность государственного образовательного стандарта каждому учащемуся (Там же).

Переход на подушевой норматив преследовал две приоритетные цели. Во-первых, обеспечение равных условий для развития талантов каждого ученика в любой школе – и в сельской, и в городской. Во-вторых, переход от финансирования сети образовательных учреждений к финансированию образовательных программ. Внедрение нормативного финансирования среди прочих плюсов способствовало появлению в крупных населенных пунктах реальной «здоровой» конкуренции между образовательными учреждениями, то есть заставило их бороться за каждого ученика.

Необходимо оговориться: разрозненная реализация любого из этих двух направлений хоть и вероятна, но малоэффективна. Во всяком случае, регион и сама система общего образования не располагают ресурсом времени, позволяющим, к примеру, сначала попытаться внедрить норматив, потом отработать его на практике в каждой школе, и лишь после проведенной работы над

ошибками приступить к переходу на новую систему оплаты труда (Там же).

Структура норматива включала в себя расходы на оплату труда работников образовательных организаций, расходы, связанные непосредственно с обеспечением образовательного процесса, и расходы на хозяйственные нужды. При этом расходы на содержание зданий, коммунальные расходы, расходы по капитальному ремонту образовательных учреждений не включались в размер норматива и обеспечивались либо за счет других целевых ассигнований из областного бюджета, либо за счет средств местных бюджетов.

Именно реализация механизма нормативного финансирования отрасли образования Тюменской области обусловила внедрение отраслевой системы оплаты труда в общеобразовательных учреждениях.

Постановлением Администрации Тюменской области от 6 декабря 2004 года № 164-пк «Об утверждении методики формирования фонда оплаты труда работников образовательных учреждений в Тюменской области» регламентировался порядок формирования базовой и стимулирующей частей фонда оплаты труда, направленный на установление взаимосвязи результативности и качества оказываемых услуг с размером заработной платы (Гребенкина, 2013).

Новая система оплаты труда (далее – НСОТ) базировалась на том, чтобы за меньшее количество часов учитель получал те же самые деньги, но был привязан не к классам, а к ученику. При этом устанавливалась прямая зависимость гарантированной, базовой части заработной платы педагога от количества обучаемых им детей (учителю оплачивается каждый час его работы с каждым учеником) с учетом полученных в итоге знаний, то есть с **ориентиром на конечный образовательный результат**. Теперь учитель стал рассматриваться как центральная, ключевая фигура в системе общего образования, а его заработная плата рассматривалась как основной фактор качества его работы (Суслова, 2009).

Такая система оплаты труда привела к тому, что родители обучающихся стали полноправными участниками жизнедеятельности школы. Деньги напрямую шли в школы и распределялись на две части: 70 % всей суммы –

заработная плата педагогов, 30 % — фонд стимулирования школы. Причем 30 %-ным фондом распоряжался не директор школы, а коллектив педагогов совместно с родительским советом.

Надо сказать, что при распределении фонда премирования педагогов учитывались три главных показателя работы, на уровне области возведенные в ранг важнейших. Во-первых, качество обучения, при котором в расчет брались в том числе результаты ЕГЭ, положительная динамика успеваемости, участие детей в научно-практических конференциях, индивидуальные консультации. Во-вторых, показатели, направленные на сохранение здоровья учеников (санитарно-гигиенические условия кабинета, питание, отсутствие травм, участие в спортивных олимпиадах, эстафетах). В-третьих, воспитательная деятельность (участие родителей школьников в жизни класса, индивидуальная работа учителя с семьями и детьми, внеклассные мероприятия, отсутствие правонарушений и т. п.) (Там же). Классные руководители стали получать солидную доплату за свою профессиональную деятельность.

Изменились условия оплаты труда управленческих кадров. Теперь должностной оклад директора школы стал напрямую зависеть от среднего должностного оклада педагогов, непосредственно осуществляющих учебный процесс в школе, с учетом дополнительного коэффициента, соответствующего группе оплаты труда того или иного руководителя. Прямая увязка оклада директора с должностным окладом учителя объясняется тем, что в должностном окладе учителя предусмотрены составляющие, которые находятся в непосредственной сфере управления директором (стоимость ученико-часа, зависящая от количества часов по учебному плану и от количества учащихся, в котором заинтересован директор в рамках нормативного финансирования; количество педагогов с категориями, обеспечивающих более высокое качество предоставляемой услуги, и пр.). Тем самым была выстроена четкая

мотивированная зависимость директора от преобразований внутри школы. Мы видим два взаимоувязанных процесса: заинтересованность педагога в конечном результате его труда, а директора — в росте оплаты труда учителей (Учительская газета, 2008).

Тюмень первой из регионов перешла на отраслевую систему оплаты труда педагогов (Загвязинская, 2005).

Новая система оплаты труда создала неоспоримые преимущества для управления как образовательным учреждением, так и системой образования в целом (Учительская газета, 2008).

Переход на нормативно-подушевое финансирование и новая система оплаты труда привели к тому, что школы заинтересовались увеличением контингента обучающихся. Они перестали отчислять неперспективных и проблемных учеников. В образовательных организациях открывались профильные классы. У школ появился стимул делать разнообразной образовательную среду, предлагая

большой перечень дополнительных услуг. Если раньше такие школы были единичны, то теперь их стало большинство. Некоторые школы вынужденно сократили лишние штатные единицы, особенно работников администрации и неэффективно работающих педагогов дополнительного образования. Были закрыты кружки, переставшие пользоваться спросом у детей. Приоритетными направлениями стали спорт, техническое творчество, патриотическая и туристическая работа.

Школа наконец-то стала признавать учеников и родителей полноценными субъектами образовательной деятельности, учитывать их социальный заказ на объем и содержание образования и их мнение о качестве предоставляемых образовательных услуг. Развивалась здоровая конкуренция за ученика между различными школами (Загвязинская, 2005).

Изменения в системе образования привели к тому, что начал формироваться сильный

НОВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА ПРИВЕЛА К ТОМУ, ЧТО РОДИТЕЛИ ОБУЧАЮЩИХСЯ СТАЛИ ПОЛНОПРАВНЫМИ УЧАСТНИКАМИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ШКОЛЫ

управленческий корпус директоров школ. При равном для всех уровней финансовом обеспечении через норматив директора искали ресурсы внутри своих коллективов, стремясь задействовать потенциал каждого педагога. Руководитель стал прямо заинтересован в достижении школой высоких образовательных результатов. И в таких условиях он уже не тратил силы на поиск причин, аргументов, оправданий, потому что понимал: он работает в точно таких же условиях, как и любой другой его коллега. И если кому-то что-то удастся лучше, а у кого-то получается хуже, причины нужно искать в себе. Есть общая логика восприятия нового, когда учредитель задает требования, и все остальное – компетенция директора и коллектива.

По итогам всех изменений тюменская школа стала не простым исполнителем сметы, а распорядителем ресурсов, направленных на обучение детей. Школа получила финансовую самостоятельность, а с ней – определенную степень свободы (Суслова, 2009).

Из чего вырос нацпроект?

В сентябре 2005 года было объявлено о начале реализации четырех национальных проектов, одним из которых стал приоритетный национальный проект «Образование» (далее – ПНПО). В образование вводилась отраслевая система оплаты труда, свободу в вопросах финансирования школ и формирования учительских зарплат получали региональные власти.

По словам Андрея Фурсенко – на тот момент министра образования и науки РФ – нацпроект должен был стать катализатором изменений в системе образования и ни в коем случае не подменять собой «плановые работы». Иначе говоря, нацпроект рассматривался как проект, запускающий и формирующий необходимые изменения в отрасли, которые потом должны были перейти в режим саморазвития (Старцев, 2012).

В нацпроект было заложено два основных механизма стимулирования необходимых системных изменений в образовании. Во-первых, это выявление и приоритетная поддержка лидеров – «точек роста» нового качества образования. Во-вторых, внедрение в массовую

практику элементов новых управленческих механизмов и подходов.

В перечень направлений ПНПО, связанных с решением вопросов школьного образования, вошли такие, как: выплаты за классное руководство, поддержка лучших учителей и инновационных школ, цифровизация образования, современное учебное оборудование, школьное питание, сельский школьный автобус. Фактически все названные направления были тесно связаны с ключевым направлением национального проекта – модернизацией региональных систем образования. Оно предполагало введение новой системы оплаты труда работников общего образования, направленной на повышение доходов учителей, переход на нормативно-подушевое финансирование, развитие региональной системы оценки качества образования, обеспечение условий для получения качественного образования независимо от места жительства и расширение общественного участия в управлении образованием.

Любая реформа – это сложный процесс обновления и изменения системы. Так и в случае с ПНПО: вопросов и проблем было много, и в целях поиска наиболее удачных вариантов развития Министерство образования и науки РФ обращалось за помощью к региональным департаментам образования, чтобы получить конструктивные предложения о ходе модернизации системы. Одним из таких регионов стала Тюменская область. На федеральном уровне высоко оценили схему модернизации системы образования, которая фактически была признана лучшей в стране. На редкость успешно были реализованы проекты реструктуризации школьной сети, перехода на нормативное финансирование и новую систему оплаты труда (Старцев, 2012). Опыт Тюменской области был представлен другим регионам с целью его тиражирования и адаптации.

В 2007 году был дан старт новым направлениям нацпроекта: комплексным проектам модернизации образования (далее – КПО).

Первый принцип КПО – «деньги в обмен на обязательства» – впоследствии был преобразован в тезис «деньги в обмен на эффективность». Можно сказать, что это был определенный сигнал: государство собирается увеличивать свой вклад в систему образования, но оно не

намерено поощрять бездействие или консервацию архаичных форм. Например, Тюменская область внедрила подушевое финансирование, значит, надо поощрить эту область, передав дополнительные федеральные средства на развитие ее образовательной системы (Старцев, 2012).

Второй принцип КПМО – та самая комплексность, которая была заложена в названии. Данную характеристику сущностно отражает высказывание Исаака Калины, в на тот момент заместителя министра образования и науки РФ: «Мы не зря используем термин “система образования”, ведь в системе все взаимосвязано. Как только изменяется одна составляющая (например, механизмы финансирования), сразу же возникает потребность менять многое другое – проводить реструктуризацию, которая, в свою очередь, приводит к необходимости профильного обучения, а оно дает возможность участвовать в эксперименте по единому экзамену. Реструктуризация сети образовательных учреждений невозможна без перехода на нормативное финансирование. Когда я слышу от некоторых коллег из регионов, что после введения какой-нибудь одной новации изменений к лучшему не произошло, то не удивляюсь. Эффект модернизации образования равен не сумме изменений, а их произведению. И если один из множителей равен нулю, то и произведение равно нулю. В этом и заключается комплексность модернизации образования».

В 2007 году 21 субъект Российской Федерации по итогам открытого конкурса получил средства на реализацию своих комплексных проектов в течение трех лет. Тюменская область в числе трех субъектов РФ была определена Министерством образования и науки РФ регионом-консультантом.

Целью КПМО стало предоставление всем школьникам, независимо от места жительства, возможности получить качественное образование. Реализуя комплексные проекты,

субъекты Российской Федерации должны были внедрить в системе общего образования нормативно-подушевое финансирование и новую систему оплаты труда развивать региональную систему оценки качества образования, оптимизировать школьную сеть, обеспечив условия для получения качественного образования независимо от места жительства учащихся.

Важнейшей составляющей КПМО стал переход на новую систему оплаты труда. За основу рекомендованных Министерством образования и науки РФ методик нормативно-подуше-

вого финансирования и новой системы оплаты труда были взяты тюменские подходы. В методике было несколько принципиальных новшеств. Во-первых, в качестве одного из коэффициентов при расчете зарплаты учитывалось количество детей в классе, с которыми работает учитель. При расчете оклада учителя использовался так называемый ученико-час – «цена» работы педагога с одним учеником в течение одного академического часа. Каждая школа имела право ввести коэффициенты за сложность и приоритетность предмета. Во-вторых, зарпла-

та учителя была разделена на базовую и стимулирующую части, причем последняя могла достигать 30 % (Старцев, 2012).

Каждый регион на основе модельной методики разработал свою систему оплаты труда, но так или иначе за годы реализации КПМО в некоторых субъектах РФ был зафиксирован невиданный доселе рост зарплат учителей. Это было связано не только с ежегодным ростом расходов на образование в целом по России и целенаправленными вливаниями в рамках КПМО, но и с другими факторами – прежде всего, с реструктуризацией (укрупнением) школьной сети и переходом на нормативно-подушевое финансирование. Директора школ были заинтересованы в повышении зарплат педагогов, ведь в соответствии с модельной методикой зарплата директора школы стала

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ВСЕМ ШКОЛАМ РАВНЫХ СТАРТОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПОВОЛИЛО СИСТЕМЕ МОСКОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ СТАТЬ ОТКРЫТОЙ

напрямую зависеть от средней зарплаты учителя (Старцев, 2012).

Несмотря на неоднозначное отношение в регионах к тюменской модели образования, ее опыт активно использовали – прежде всего, в рамках комплексного проекта модернизации образования 2007–2009 годов. Тюменский опыт по введению новой системы оплаты труда и увеличению самостоятельности школ был успешно адаптирован многими регионами, в частности, Республикой Саха (Якутией), Новосибирской, Белгородской, Калининградской и другими областями, где школьники показывали высокие образовательные результаты (Абанкина, 2010).

Город лидерства

Анализ опыта реформирования образования в Тюменском регионе помог отобрать все лучшее и позволил выстроить систему изменений в московском образовании. В рамках данного раздела статьи невозможно в полной мере описать масштаб всего сделанного в системе московского образования за последние 10 лет, поэтому мы остановимся на ключевых изменениях, показывающих преемственность с тюменскими реформами.

К концу 2010 года система столичного образования была представлена достаточно разнообразно. Она включала в себя свыше 4 тысяч образовательных учреждений. Финансирование организаций зависело от их статусов: имея статус школы с углубленным изучением отдельных предметов, гимназии, лицея или центра образования, образовательное учреждение получало значительно лучшее финансирование, чем просто средняя общеобразовательная школа. Так называемые «статусообладающие» школы получали в 3–5 раз больше средств, чем обычные. Надо сказать, что учащихся они отбирали, тем самым ограничивая доступ московских семей к качественному образованию. При анализе такой ситуации возникает много вопросов. Чем дети из общеобразовательных, «непривилегированных» школ хуже так называемых «элитных»? Ведь каждый ребенок ценен. Зачем изначально ставить ребят в неравные условия и не оставлять им ни малейшего шанса «обнаружить» свои способности? (Чернобай, 2016; Молотков, 2018).

Доходная часть бюджета школы складывалась из следующих компонентов: статуса; часов учебного плана; административно-управленческого штата; квадратных метров занимаемых помещений. К расходной же части относились ученики и работающие с ними учителя.

Ситуация, сложившаяся в системе московского образования к 2011 году, накалялась и требовала комплексных изменений в области управления образованием, новых подходов в финансировании образовательных организаций, формирования единых требований к результатам деятельности школ, а главное – предоставления одинаковых стартовых возможностей всем московским детям (Чернобай, 2016; Молотков, 2018).

В ноябре 2010 года на должность министра образования Правительства Москвы был назначен Исаак Калина, известный как сторонник тюменской образовательной модели.

Серьезные организационные и структурные изменения в системе московского образования начались с перехода в 2011 г. к финансированию, которое следовало за учеником и не зависело от статуса образовательной организации. Его в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 22 марта 2011 г. № 86-ПП «О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве» принято называть нормативно-подушевым. Но наиболее правильно было бы его назвать формульным, поскольку в основе такого финансирования были заложены нормативы и довольно простые формулы расчета (Чернобай, 2016; Молотков, 2018).

125 школам, вошедшим в 2011 году в пилотный проект, а далее и всем школам города был обеспечен равновысокий норматив финансирования на одного учащегося, в том числе коэффициенты к установленным нормативам на обучение детей с особыми образовательными потребностями и детей-инвалидов. То есть в основу формульного принципа финансирования были заложены не расходы на содержание системы (площади зданий, штатное расписание и т. д.), как это было прежде, а расходы на ребенка, на предоставление ему качественного образования.

Такая новая логика финансового обеспечения стала мощным мотивирующим инструментом всех последующих изменений. Она была призвана выравнивать по верхней границе стартовые

условия финансирования образовательных организаций.

Ключевыми направлениями реализации пилотного проекта в Москве стали:

- развитие профессионального сообщества, повышение уровня квалификации, компетенций и уровня оплаты труда педагогических работников;
- повышение качества обучения и воспитания, развитие индивидуального подхода к учащимся, внедрение системы учета их индивидуальных достижений;
- расширение финансовой самостоятельности школ для эффективного управления ресурсами, и др.

В связи с появлением и развитием пилотного проекта в системе столичного образования произошло очень важное событие. Теперь Департамент образования потерял возможность административного управления школой в части распределения финансовых средств. Чиновники перестали влиять на размер финансирования школы как в сторону его уменьшения, так и увеличения. С переходом на формульное финансирование это стало зависеть исключительно от самой школы и от педагогического коллектива. Возникла ситуация прямого взаимодействия школы и жителей Москвы.

Следует отметить, что со временем у Департамента остались лишь две функции: выработка общих для всех правил и мониторинг соблюдения определенных норм (например, действия/бездействие директора, наносящие ущерб бюджету или государственной собственности; ущерб безопасности школьников; ущерб качеству образования в школе). Все остальное оказалось в руках коллектива школы.

Как было сказано выше, управление московским образованием выстроено при помощи формул – это еще один принцип, направленный на устранение неравенства в образовании. Формульный подход был принят в качестве основы всех изменений в системе и механизма мотивации школ для обеспечения высоких результатов московских школьников. По формулам рассчитываются субсидии государственным образовательным организациям Москвы, формулы применяются для оплаты труда руководителей образовательных организаций. По формулам определяются надежность

школы и рейтинг вклада школ Москвы в качественное образование московских школьников. Следствием перехода столичной системы образования на формульное финансирование стало повышение заинтересованности школы в работе с каждым учащимся, в сохранении и приумножении ученического контингента.

В 2011–2014 годах общественность уделяла большое внимание вопросу объединения московских школ. Предметом длительного обсуждения было всего лишь явление – процесс слияния, объединения образовательных организаций. Сущность же этого явления – создание многомерного комплекса образовательных предложений городской системы образования в ответ на многомерный комплекс потребностей московских семей – поначалу не была для многих очевидным фактом. Идея многофункциональных образовательных комплексов базировалась на объединении интеллектуальных, финансовых, кадровых и материально-технических ресурсов ради предоставления московским семьям выбора качественных образовательных услуг и нашла свое отражение в высоких образовательных результатах системы (Чернобай, 2015).

Реальная ситуация показала, что московские школы располагают значительными ресурсами для создания системы сопровождения индивидуальных образовательных потребностей ребенка, организации профильного обучения, реализации принципа многообразия и вариативности образовательных программ, изменения логики построения образовательного процесса. Главным результатом создания больших школ в Москве стало формирование условий, когда каждый московский ученик может достичь высоких образовательных результатов в любой школе, а не только в условиях небольшого количества специализированных камерных школ. (Чернобай, 2016; Молотков, 2018). Другими словами, теперь в каждой московской школе есть условия для развития самых разных талантов ребенка. Нормативно-подушевое (личностно-ориентированное) финансирование, переход на новую систему оплаты труда педагогов и другие изменения привели к тому, что московская школа стала крупной, самостоятельной, финансово устойчивой организацией.

Важно подчеркнуть, что предоставление всем школам равных стартовых возможностей позволило системе московского образования стать

открытой, и прежде всего открыто сравнивать результаты деятельности всех школ Москвы. В свободном доступе стали проходить селекторные совещания, разнонаправленные тематические семинары, а также аттестация руководителей образовательных организаций Москвы. В Москве уже несколько лет эффективно работает система подготовки лидеров для образования в форме публичной аттестации директоров и кандидатов в директора школ. Аттестация — это многофункциональный инструмент, который в первую очередь обеспечивает открытость и прозрачность всех процессов в системе московского образования, а также стимулирует директоров школ достигать реальных высоких результатов.

В современных условиях отличительные особенности управленческой сферы руководителя московской школы обуславливаются следующими факторами:

- управление большим коллективом;
- управление интегрированными ресурсами;
- управление сложными процессами;
- управление результатами;
- управление публичной информацией (Чернобай, 2016).

Именно эти факторы определили содержание тематических блоков компьютерного тестирования директоров московских школ, которое они проходят во время первого этапа аттестации. Второй этап аттестации включает в себя транслируемое в интернете в режиме реального времени собеседование с аттестационной комиссией Департамента образования и науки города Москвы, представленной результативными директорами московских школ, учеными, членами профсоюза, журналистами, родителями, общественными деятелями. Московская система образования очень динамично меняется, и в настоящее время наиболее успешные руководители образовательных организаций Москвы могут быть освобождены от первого этапа аттестации (тестирования), если они показали высокие результаты в таких общестемных мероприятиях, как «Управленческая среда», «Московская школа. Опыт», «ВышеБаллы», взяли в составе управленческой команды первенство в игре «Команда школы большой страны».

С 2011 года, после выравнивания стартовых возможностей всех школ Москвы, стало

УПРАВЛЕНИЕ МОСКОВСКИМ ОБРАЗОВАНИЕМ ВЫСТРОЕНО ПРИ ПОМОЩИ ФОРМУЛ

возможным и необходимым формирование ежегодного независимого рейтинга вклада школ в качественное образование московских школьников, который стал объективной и общепризнанной шкалой оценки качества московского образования.

Рейтинг является одним из инструментов информирования обучающихся и их родителей, педагогического коллектива и директора о том, какие направления работы с детьми являются наиболее важными и востребованными для города. Ежегодно каждая образовательная организация получает подробный расчет своих рейтинговых баллов по всем показателям. Это позволяет оценить динамику и результативность работы школы за год, выявить конкурентоспособные стороны, понять и определить точки развития.

Рейтинг показывает вклад школ Москвы в развитие города и в обеспечение консолидации городского сообщества. В настоящее время рейтинг охватывает практически все аспекты жизни школы, которые могут быть выражены в цифрах.

При этом важной характеристикой рейтинга является то, что никакие данные со школ не собираются, данные выгружаются автоматически из информационных систем.

Результаты рейтинга публикуются на сайте Департамента образования и науки города Москвы и открыты для широкой общественности.

Желание педагогического коллектива, административной команды попасть в верхние строчки рейтинга, сохранить или улучшить позицию поддерживает здоровую конкуренцию среди образовательных организаций столицы. Школам-лидерам рейтинга ежегодно выплачиваются гранты мэра Москвы.

Безусловно, высокие результаты московских учеников стали возможными и благодаря тому, что целый город Москва со своими уникальными ресурсами открыт всем школьникам.

В городе нет такой структуры, которая бы не хотела помочь ученику в получении современных знаний, в формировании полезных умений. Сегодня Москва стала большой открытой Школой.

В настоящее время дополнительное образование детей в Москве реализуется в школах, колледжах, вузах и учреждениях дополнительного образования. Ребенок может посещать кружки, организованные как в школе, где он получает основное образование, так и в иной образовательной организации. В рамках общегородского проекта «Город как школа» кружки и секции для детей проводятся в музеях, театрах, парках, частных компаниях, на предприятиях и иных объектах социальной и научной сфер города. Таким образом, для жителей всех районов города Москвы организованы площадки для получения дополнительного образования.

Программы дополнительного образования реализуются по всем направленностям (техническая, естественно-научная, физкультурно-спортивная, художественная, туристско-краеведческая, социально-педагогическая) (Чернобай, 2020).

Надо сказать, что в образовательных организациях г. Москвы изменилась логика построения образовательного процесса. Образовательный процесс в московских школах за счет сотрудничества с другими школами, колледжами, вузами, музеями становится более гибким, учитывает индивидуальные потребности и способности учащихся. Созданы условия, когда московские выпускники могут формировать свои портфолио, которые учитываются вузами при приеме. Это повышает заинтересованность детей в учебе (Чернобай, 2015). Для решения этой задачи городская система образования реализовывала целый ряд проектов: «Урок в музее», «Школьные знания для реальной жизни» и многие другие.

Нельзя обойти вниманием вопрос создания и развития доступной цифровой образовательной среды. Как показывает общемировая практика, инновации, основанные на применении технических достижений, обладают высоким потенциалом для положительных изменений, преобразуя учебную и социальную среду (OECD, 2016).

В московской системе образования системная цифровизация началась с реализации проекта «Цифровая школа». Это проект для учителей,

детей и их родителей, направленный на создание высокотехнологичной образовательной среды в школах. В основе столичной цифровой школы лежит Московская электронная школа (далее – МЭШ). Эта облачная интернет-платформа содержит все необходимые образовательные материалы для учеников, учителей и родителей, что позволяет сейчас, в сложных условиях пандемии коронавируса, обеспечивать непрерывность учебного процесса в московских школах. После успешной апробации в 2016 и 2017 годах проект с 1 сентября 2017 года внедрен во всех образовательных организациях столицы.

Надо сказать, что все проведенные изменения позволили московской системе образования стать одной из лучших в мире. Качественные изменения за прошедший период развития московского образования очевидны. Они подтверждаются высокими образовательными результатами московских школьников и их признанием не только в масштабах Российской Федерации, но и в международном сообществе. Так, по результатам международного исследования PISA (Programme for International Student Assessment), одного из самых авторитетных международных исследований образования по оценке качества обучения, московские школьники оказались в тройке лучших в мире по уровню читательской грамотности, а также заняли пятое место по математической грамотности и шестое – по естественно-научной.

В 2018 году ведущей международной консалтинговой компанией BAIN & COMPANY было проведено исследование «Московское образование: повышение эффективности на фоне глобальных перемен». Помимо анализа изменений и вызвавших их механизмов, компания провела сравнение системы образования Москвы с системами образования 19 других мировых мегаполисов по 22 показателям и 3 ключевым направлениям анализа (средний уровень знаний, развитие индивидуальных талантов, цифровизация отрасли). Подобное исследование (сравнение именно городов, а не стран) было проведено впервые. По данным исследования, система образования Москвы входит в число передовых на глобальном уровне. Среди 20 ведущих мегаполисов мира Москва занимает 8 место по среднему уровню знаний школьников, 1 место по доступности качественного школьного

образования, 4 место по достижениям сильнейших учеников. Как следствие Москва на 5 месте среди 20 мегаполисов по интегральной оценке, учитывающей позиции города по другим параметрам. Лишь несколько городов мира регулярно готовят победителей международных олимпиад, Москва входит в их число (Молотков, 2018).

Сегодня московская система образования представляет собой успешную и результативную модель, практики которой транслируются в масштабах всей Российской Федерации. В ноябре 2017 года в Москве возникла идея поиска и трансляции эффективных управленческих и образовательных практик в городах России. Так идея выросла в проект «Взаимообучение городов» и в начале 2018 года получила свою реализацию. Задачами проекта стали взаимопрезентация успешного опыта крупных городов России, обобщение результативных практик, их описание и размещение на открытом ресурсе в сети Интернет, а также адаптация и внедрение системами образования городов России результативных образовательных практик. В настоящее время участниками проекта стали 103 города России, 1 117 образовательных организаций, более 30 тысяч учеников.

Новые результаты – это всегда следствия новых решений. Ключевым решением в системе московского образования, вслед за оправдавшей себя тюменской моделью и комплексным проектом модернизации образования, стало изменение модели финансирования школ и переход на новую систему оплаты труда учителей и руководителей образовательных организаций. А это, в свою очередь, обеспечило лидерство московской системы образования в российском и международном пространстве.

Литература

- Гребенкина, Н. В. (2013). Развитие системы дошкольного образования в Тюменской области: опыт и перспективы. *Психологическая наука и образование psyedu.ru*, 4.
- Загвязинский, В. И. (2008). Современный этап реформирования образования (анализ Тюменского опыта). *Образование и наука*, 3(51), 12–18.
- Загвязинская, Э. В. (2005). Размышления о новом этапе школьной реформы. *Образование и наука*, 6(36), 3–10.
- Молотков, А. Б. (2018, август 28). *Московское образование: семь лет развития*. <http://www.ug.ru/archive/75818>.

- Накануне.ru. (2004, декабрь 23). *Реформа образования по-тюменски – лучшая модернизация в стране?* https://www.nakanune.ru/articles/reforma_obrazovaniya_potjumenski/
- Национальный проект «Образование» 2005–2010 гг. Получено из: <https://5311pro2.edusite.ru/DswMedia/nacproektgosud.pdf>.
- РИА Новости. (2010, октябрь 26). *Опыт Собянина поможет усовершенствовать школьное образование*. Получено из: <https://ria.ru/20101026/289556721.html>.
- Старцев, Б. Ю. (2012). *Хроники образовательной политики: 1991–2011*. Москва: Изд. Дом Высшей школы экономики.
- Суслова, Е. (2009, апрель 14). *Счастливый круг. Хороший учитель достоин хорошей зарплаты*. Получено из: <http://www.ug.ru/archive/27896>
- «Учительская газета» (№ 11). (2008, март 11). *Нет права на ошибки. Главный принцип подушевого финансирования – деньги следуют за учеником*. Получено из: <http://www.ug.ru/archive/23033>
- Чернобай, Е. В. (2015). *Логика изменений в системе образования города Москвы*. Москва: Просвещение.
- Чернобай, Е. В. (2015). Как результаты обучения в школе сделать полезными для жизни? *Педагогика*, 9, 32–39.
- Чернобай, Е. В. (2016). *Школа, у которой учатся*. Москва: Просвещение.
- Чернобай, Е. В. (2020). Опыт Москвы: как заменить борьбу за ресурсы соревнованием за образовательные результаты? *Образовательная политика*, 1(81), 42–51. DOI: 10.22394/2078-838X-2020-1-42-51.
- Школа сотворчества. (2013, август 19). *Реформа образования в Тюменской области: от нормативного финансирования – к психологическому сопровождению*. Получено из: <http://www.rado70school.ru/news/reforma-obrazovaniya-v-tyumenskoy-oblasti-ot-normativnogo-finansirovaniya-k-psihologo-pedagogicheskomu-soprovozhdeniyu.html>.
- Bain & Company. (2018). *Moscow education: improving efficiency against the backdrop of global changes*. Retrieved from www.bain.com/contentassets/42d97197d2ff438591f2bcb48281f9f8/moscow-education-report_2018_ru.pdf.
- OECD. (2016). *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills*. Paris: OECD Publishing.

EFFECTIVE MECHANISMS

How to ensure equal quality of education?

Mariya I. KOVEROVA.

Chief of Staff of the President of the Academy of State Policy Implementation and Professional Development of Education Workers of the Ministry of Education of the Russian Federation (8/2a, Golovinskoe high., 125212, Moscow, Russian Federation). E-mail: KoverovaMI@apkpro.ru

Abstract

The article provides an overview of the Tyumen region education system's successful reformation based on the analysis of the literature published in the 2000s. The shift to normative per capita financing and a new wage payment system are also examined

in the article. In addition, the author presents the continuity and interconnection of changes in the Tyumen region education, the priority national project "Education", the complex project of education modernization and reforms in the Moscow education system from 2011 to 2020.

Keywords: reform, education system, efficiency, Tyumen education model, normative per capita financing, new wage payment system, complex project of education modernization, Moscow education system, pilot project, equality of educational opportunities, formula management.

References

- Bain & Company. (2018). *Moscow education: improving efficiency against the backdrop of global changes*. Retrieved from www.bain.com/contentassets/42d97197d2ff438591f2bcb48281f9f8/moscow-education-report_2018_ru.pdf. (In Russian).
- Chernobay, E. V. (2015). *The logic of changes in the Moscow education system*. Moscow: Prosveshchenie. (In Russian).
- Chernobay, E. V. (2015). How schooling results make useful for life? *The pedagogy*, 9, 32-39. (In Russian).
- Chernobay, E. V. (2016). *School where students study*. Moscow: Prosveshchenie. (In Russian).
- Chernobay, E. V. (2020). Experience of the Department of Education and Science of the city of Moscow. How to replace schools' struggle for resources with a competition for learning outcomes? *Educational policy*, 1(81), 42-51. DOI: 10.22394/2078-838X-2020-1-42-51. (In Russian).
- Grebeyonkina, N. V. (2013). Development of pre-school education in the Tyumen region: experience and prospects. *Psychological-Educational Studies*, 4.
- OECD. (2016). *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills*. Paris: OECD Publishing.
- RIA. (2010, October 26). *Sobyanin's experience will help improve school education*. Retrieved from <https://ria.ru/20101026/289556721.html>. (In Russian).
- Shkola sotvorchestva. (2013, August 19). *Education reform in the Tyumen region: from regulatory funding to psychological support*. Retrieved from <http://www.rado70school.ru/news/reforma-obrazovaniya-v-tyumenskoy-oblasti-ot-normativnogo-finansirovaniya-k-psihologo-pedagogicheskomu-soprovozhdeniyu.html>. (In Russian).
- Startsev, B. Yu. (2012). *Chronicles of Educational Policy: 1991–2011*. Moscow: HSE Publishing House.
- Suslova, E. (2009, апрель 14). *Happy Circle*. Retrieved from <http://www.ug.ru/archive/27896>. (In Russian).
- Molotov, A. B. (2018, August 28). *Moscow education: seven years of development*. Retrieved from <http://www.ug.ru/archive/75818>. (In Russian).
- Nakanune.ru. (2004, December 23). *Tyumen-style education reform – the best modernization in the country?* Retrieved from https://www.nakanune.ru/articles/reforma_obrazovaniya_potjumenski/. (In Russian).
- National Project Education 2005 – 2010. (n.d.). Retrieved from <https://5311pro2.edusite.ru/DswMedia/nacproektgosud.pdf>. (In Russian).
- Uchitelskaya gazeta (No. 11). (2008, March 11). *No margin for error*. Retrieved from <http://www.ug.ru/archive/23033>. (In Russian).
- Zagvyazinskaya, E. V. (2005). Reflections on the new stage of school reform. *The Education and science journal*, 6(36), 3-10.
- Zagvyazinskiy, V. I. (2008). New stage of reforming experience (Analysis of the Tyumen experience). *The Education and science journal* 3(51), 12-18.