

# **РОССИЙСКАЯ ШКОЛА:**

НАЧАЛО

XXI ВЕКА

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Институт образования

# **РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ДОСТИЖЕНИЯ, ВЫЗОВЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

СЕРИЯ КОЛЛЕКТИВНЫХ МОНОГРАФИЙ

*Основана в 2018 г.*

Научные редакторы серии

Я.И. Кузьминов, И.Д. Фрумин



Издательский дом Высшей школы экономики  
Москва, 2019

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Институт образования

# **РОССИЙСКАЯ ШКОЛА:**

НАЧАЛО  
XXI ВЕКА

Под редакцией С.Г. Косарецкого, И.Д. Фрумина



Издательский дом Высшей школы экономики  
Москва, 2019

УДК 371  
ББК 74.2  
Р76

#### Научные редакторы серии

*Кузьминов Ярослав Иванович*, ректор НИУ ВШЭ;  
*Фрумин Исаак Давидович*, научный руководитель Института образования  
НИУ ВШЭ

#### Авторский коллектив

*Косарецкий С.Г.* (рук. авт. кол.); *Баранников К.А.* (разд. 4.1); *Беликов А.А.* (гл. 1, 3, 5, 7); *Бысик Н.В.* (разд. 2.3, 2.4); *Гетман А.В.* (разд. 2.5); *Горбовский Р.В.* (гл. 1, 3, 6); *Добрякова М.С.* (разд. 4.2); *Заир-Бек С.И.* (гл. 1, 3–5, 7); *Зинюхина Е.В.* (гл. 1, 3–7); *Капуза А.В.* (разд. 2.1, 2.6); *Керша Ю.Д.* (разд. 2.3, 2.5); *Княгинина Н.В.* (гл. 7); *Ларина Г.С.* (разд. 2.1, 2.2); *Лебедева Н.В.* (разд. 2.6); *Мерцалова Т.А.* (гл. 1, 3, 5–7); *Новикова Е.Г.* (разд. 4.2); *Пинская М.А.* (разд. 2.3, 2.4); *Реморенко И.М.* (разд. 4.1); *Сергеева Т.В.* (разд. 2.2); *Стрикун Н.Г.* (разд. 4.2); *Хавенсон Т.Е.* (разд. 2.4); *Чиркина Т.А.* (разд. 2.4); *Янкевич С.В.* (гл. 7)

Под редакцией *Косарецкого С.Г.* и *Фрумина И.Д.*

#### Рецензенты

*Агранович М.Л.*, руководитель Центра мониторинга и статистики образования Федерального института развития образования РАНХиГС, канд. экон. наук;

*Майоров А.Н.*, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по образованию, д-р пед. наук, профессор

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики  
<<http://id.hse.ru>>

doi:10.17323/978-5-7598-1955-4

ISBN 978-5-7598-1955-4 (в обл.)  
ISBN 978-5-7598-1886-1 (e-book)

© Национальный  
исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»,  
Институт образования, 2019

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие редакторов серии</b> .....	9
<b>Предисловие редакторов</b> .....	12
<b>Введение</b> .....	17
<b>Глава 1. Общее образование в Российской Федерации: доступность и инфраструктура</b> .....	22
1.1. Доступность общего образования .....	23
Охват школьным образованием .....	23
Барьеры доступности.....	25
1.2. Условия обучения российских школьников.....	45
Базовые условия для школьного образования.....	45
Условия для реализации ФГОС.....	48
Индивидуальный подход и профильное образование .....	54
Условия для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов.....	61
Политика государства по обеспечению качественных условий для получения образования.....	65
Образовательная среда .....	69
Цифровизация (информатизация) школьного образования.....	72
Выводы .....	84
<b>Глава 2. Качество школьного образования</b> .....	88
2.1. Качество школьного образования по данным международных и российских исследований .....	89
Международные сопоставительные исследования .....	89

Результаты российских исследований качества образования.....	103
Удовлетворенность населения качеством образования .....	107
2.2. Функциональная грамотность учащихся основной школы в России.....	114
Функциональная грамотность в разрезе предметных навыков .....	117
Функциональная грамотность в разрезе формы тестирования .....	122
Информационная и компьютерная грамотность.....	124
2.3. Образовательное неравенство: масштаб, динамика, политика преодоления.....	129
Сегрегация российских школ: масштаб, динамика, связь с образовательными результатами по данным PISA .....	133
Различия условий и результатов школ, обучающихся детей из семей с разным уровнем социальных, экономических и культурных ресурсов.....	139
Политика обеспечения равенства доступа к качественному образованию.....	147
2.4. Академическая резильентность в российских школах.....	154
2.5. Образовательные достижения учащихся из семей с высоким социально-экономическим положением: нереализованный потенциал .....	162
2.6. Мотивация учащихся начальной и основной школы: динамика и практики поддержки.....	168
Выводы .....	180
<b>Глава 3. Педагоги общеобразовательных организаций: условия деятельности, подготовка и профессиональное развитие .....</b>	<b>184</b>
3.1. Педагоги общеобразовательных организаций: состав и условия работы .....	184

Кадровый состав российских школ.....	184
Условия педагогической деятельности .....	196
3.2. Требования к квалификации учителей. Система профессионального роста.....	216
3.3. Подготовка и профессиональное развитие педагогов .....	221
Модели подготовки педагогов .....	222
Политика в отношении отбора педагогических кадров для школ и дальнейшего контроля качества их деятельности.....	236
Выводы .....	237
<b>Глава 4. Обновление содержания школьного образования: стандарты и их учебно- методическое обеспечение.....</b>	<b>242</b>
4.1. Содержание общего образования: борьба и единство учебного материала и результатов образования .....	243
4.2. Навыки XXI в. в российских учебниках обществознания: сравнение с учебниками стран — лидеров PISA.....	265
Российские учебники обществознания: большой разброс по навыкам XXI в. ....	267
Зарубежные учебники: большой баланс по типам заданий .....	272
Выводы .....	275
<b>Глава 5. Финансирование системы общего образования .....</b>	<b>280</b>
5.1. Расходы на общее образование .....	281
5.2. Модернизация экономических отношений в общем образовании.....	298
Выводы .....	315

<b>Глава 6. Система оценки качества образования и подотчетности в общем образовании</b> .....	318
6.1. Общероссийская система оценки качества общего образования .....	318
Формирование национальной системы оценки качества общего образования .....	318
Система оценки качества общего образования .....	324
Процедуры итоговой аттестации .....	326
Международные мониторинги качества образования .....	330
Национальные исследования качества образовательных результатов .....	332
Оценка качества условий деятельности образовательных организаций .....	341
6.2. Открытость и подотчетность общеобразовательных организаций .....	345
Выводы .....	354
<b>Глава 7. Политика поддержки талантливых и мотивированных детей и молодежи</b> .....	357
7.1. Эволюция политики .....	357
7.2. Талант и мотивированность: два пути к высоким достижениям .....	361
Работа с талантливыми (одаренными) детьми и молодежью .....	362
Работа с мотивированными детьми и молодежью .....	376
Выводы .....	389
<b>Заключение</b> .....	396
<b>Источники и литература</b> .....	415

# ПРЕДИСЛОВИЕ РЕДАКТОРОВ СЕРИИ

Мы рады представить читателям необычную серию книг, в которую вошли и аналитические материалы по всем уровням образования, и размышления о возможных стратегиях развития образования. Над материалами для этих книг в течение почти двух лет работали специалисты Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ВШЭ) и эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР).

Когда в 2016 г. по поручению Президента России ЦСР начал разработку предложений по ускорению роста благосостояния граждан России, стало понятно, что ключевой ставкой в возможной стратегии ускорения экономики может быть только человеческий капитал. Отсюда определилась важнейшая роль сферы, в которой этот капитал формируется, — сферы образования. Здесь возник и главный вопрос, который стал серьезным интеллектуальным вызовом для исследователей образования: «Как менять образование, чтобы оно становилось не просто одной из областей социальных обязательств государства, а двигателем социального и экономического развития страны?» Для России с ее одной из лучших в мире образовательных систем этот вопрос является особенно актуальным.

Такой запрос к образованию требует не только теоретической рамки, но и внимательного изучения самой сферы образования, ее достижений и проблем. Ни одна стратегия не может строиться без видения будущего, без видения места образования в целостности общественного развития. Но она не может строиться и без данных, без доказательного взгляда на образование. Поэтому рабочая группа ЦСР и НИУ ВШЭ не только обсуждала принципиальные подходы и мировой опыт, но и организовала

ряд эмпирических исследований системы образования, провела сотни обсуждений и интервью с практиками и экспертами. В результате в предлагаемой серии одна книга посвящена новому взгляду на человеческий капитал и новой роли образования — там же обсуждаются и принципиальные механизмы развития образования. Семь других книг носят характер аналитических докладов и подробно представляют разные уровни или сегменты сферы образования — дошкольное, школьное, среднее профессиональное, высшее, а также дополнительное образование детей и непрерывное образование. Специальный аналитический доклад посвящен процессу цифрового обновления образования, поскольку он, по нашему мнению, играет ключевую роль в предстоящей цивилизационной трансформации.

Каждая из книг серии имеет, на наш взгляд, самостоятельную ценность и будет интересна и полезна не только специалистам сферы образования, но и всем тем, кто к ней неравнодушен, — тем, кто не довольствуется личным опытом, связанным с образованием, а хотел бы глубже изучить вопрос, познакомиться с эмпирическими данными и теоретическими аргументами. Эти аргументы и данные являются как результатом работы исследователей с открытыми источниками, так и результатом собственных эмпирических исследований, таких как «Мониторинг экономики образования», «Лонгитюдное исследование образовательных и трудовых траекторий», «Мониторинг социально-экономического поведения домохозяйств» и целый ряд других социологических, экономических, педагогических и психологических исследований.

При этом приходится признать, что данные, представленные и проанализированные в книгах этой серии, обладают рядом недочетов, которые, конечно, надо устранить в будущей работе. Во-первых, по большинству показателей мы используем средние данные и нормативные характеристики по стране, хотя региональное разнообразие требует тщательной типологии регионов (и более мелких территорий) и анализа данных и организационно-экономических механизмов и особенностей в разрезе этой типологии. В ряде случаев это удалось сделать,

но далеко не везде. Причина простая — отсутствие нужных данных в региональном разрезе в открытом доступе. Второй недостаток — недостаточность данных о качестве образования. Ситуация здесь еще более острая: на всех уровнях, кроме школьного, этих данных просто нет — отсутствуют объективные механизмы оценки качества. А данные объективной оценки школьного образования закрыты для анализа нужной глубины.

Важная особенность этих книг — их погруженность в глобальный контекст. Это связано с задачей обеспечения глобальной конкурентоспособности российского образования. Читатель сможет найти в них не только сравнительную статистику, но и анализ мировой практики развития образования на соответствующем уровне.

Все это делает представляемую серию книг уникальной по использованным данным и масштабу анализа. Надеемся, она станет важным шагом в построении доказательной образовательной политики в России.

Мы искренне благодарны руководителю разработки предложений по совершенствованию Стратегии развития Российской Федерации до 2024 года А.Л. Кудрину, помощнику Президента Российской Федерации А.А. Фурсенко, нашим партнерам в федеральных и региональных органах исполнительной власти, многочисленным экспертам за поддержку этой работы, дискуссии и комментарии.

В данной книге, включенной в серию, вниманию читателя представлены картина развития главного уровня образования — школьного — в начале XXI в., а также анализ образовательной политики в этот период. Основываясь на данных статистики и специальных исследований, широко используя международные сопоставления, авторы показывают, каких результатов удалось достичь по разным направлениям, какие из проблем остаются нерешенными, с какими новыми вызовами сталкивается российская школа.

*Я. Кузьминов,  
И. Фрумин*

# ПРЕДИСЛОВИЕ РЕДАКТОРОВ

Предлагаемая монография подготовлена аналитической группой по образованию Центра стратегических разработок в рамках обсуждения стратегии социально-экономического развития России до 2024 г. и с перспективой до 2035 г., а также мер по достижению целей и реализации задач в сфере образования на период до 2024 г., обозначенных в указе Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — майский указ Президента РФ от 2018 г.).

В работе над предложениями по развитию системы образования мы стремились к тому, чтобы они основывались на глубоком анализе состояния системы школьного образования детей в России. Ответственное формулирование стратегических решений предполагает комплексный подход, включающий ретроспективный анализ для выявления векторов развития и оценки динамики значимых показателей, и сопоставительный анализ с показателями других стран для определения соответствия структуры и тенденций развития отечественной системы образования общемировым трендам.

Для нашей страны с многообразием демографических, географических, социальных и культурных особенностей также критически важен анализ показателей в разрезе субъектов РФ. Несомненно, важную роль играет анализ государственной политики последних лет (в том числе содержания и эффектов ключевых реформ), с тем чтобы извлечь необходимые уроки, обеспечить преемственность, увидеть заделы и возможности

для реализации одних предложений и ограничения для воплощения других.

Мы рассматриваем жанр настоящей монографии как Белая книга (White paper). Это жанр официального доклада, возникший в англоязычных странах в начале XIX в. для разъяснения государственной политики по тем или иным вопросам. Фактически Белые книги стали одной из разновидностей «цветных книг», публиковавшихся европейскими государствами по вопросам, имеющим международное значение. В дальнейшем Белые книги стали издаваться в формате экспертных докладов по основным вопросам стратегического развития экономики и социальной сферы.

В этом смысле данная Белая книга сформирована в русле этой традиции. Однако она содержит и существенные отличия от своих зарубежных аналогов, фактически продолжая традицию Белых книг, складывающуюся именно для российского образования.

Первым и последним примером Белой книги в российском образовании в XXI в. стала вышедшая в год «миллениума» «Белая книга российского образования» [Адриан и др., 2000]. В ней приводилась характеристика всех ступеней российского образования за последние 20 лет XX в. — контингенты учащихся, численность преподавателей, финансовые показатели, обсуждались механизмы трансформации системы образования в условиях перехода от плановой экономики к рынку. Предметом анализа стали направления реформ, в частности обновление содержания образования, система управления качеством, реформа механизма финансирования и управления.

В последующие годы в системе образования не оформился единый, общепризнанный формат аналитических работ, в комплексе рассматривающих состояние и тенденции развития национальной системы общего образования.

В 2006 г. в рамках проекта «Реформа системы образования», реализуемого Национальным фондом подготовки кадров, был

подготовлен и опубликован национальный доклад «Состояние и развитие системы общего среднего образования в Российской Федерации» [Агранович, Кожевникова, 2006]. Доклад стал первым примером использования межрегиональных и межстрановых сравнений для анализа проблем и тенденций российского образования на фоне социально-экономических и демографических характеристик.

Еще одним интересным примером анализа изменений в развитии российского образования на основе данных статистики и международных сопоставлений стал доклад Всемирного банка 2012 г. [Nikolaev, Chugunov, 2012].

Следует отметить, что рассмотренные документы не были инициированы государством, в том числе Министерством образования. «Государственные» аналитические доклады в первые десятилетия XXI в. появляются несколько позже. Первоначально они, как правило, строились на формате отчета о реализации программ и проектов в сфере образования (федеральных целевых программ развития образования, реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая Школа»).

С 2013 г. в соответствии с законом об образовании представляется доклад Правительства РФ Федеральному Собранию РФ о реализации государственной политики в сфере образования. Доклад подразумевает описание целей, задач и мероприятий государственной политики в сфере образования в целом и по каждому уровню образования, а также прогноз развития системы образования и перспективные задачи с учетом тенденций и вызовов на среднесрочный период.

Если ежегодный доклад Правительства РФ Федеральному Собранию РФ фактически является форматом целевого информирования органов законодательной власти Российской Федерации о действиях исполнительной власти по реализации мер государственной политики в сфере образования, ежегодный отчет о мониторинге системы образования выступает форматом

целевого информирования общества о состоянии и динамике показателей системы образования.

Отчет о мониторинге системы образования (МСО) готовится и представляется в Правительство РФ Министерством образования и науки Российской Федерации ежегодно начиная с 2013 г. также в соответствии с законом «Об образовании» МСО — формализованный доклад, готовящийся на основе данных федерального статистического наблюдения, социологических исследований и иных ведомственных данных. Отчет о мониторинге системы образования не содержит экспертного анализа, увязывающего стратегические направления государственной политики в сфере образования и динамику значений показателей мониторинга.

Доклад Правительства РФ Федеральному Собранию РФ о реализации государственной политики в сфере образования и отчет о мониторинге системы образования не увязаны друг с другом и представляют, по сути, ведомственные доклады о действиях органов исполнительной власти. Таким образом, с одной стороны, растет культура аналитических публикаций, а с другой — не хватает проблемных, сравнительных, ориентированных на перспективу материалов.

У широкого педагогического сообщества и заинтересованных общественных групп сохраняется запрос на качественную интерпретацию и оценку тенденций.

В то же время для России остается актуальной проблема обоснованности стратегий развития образования, выстраивания образовательной политики с опорой на данные, их регулярный и комплексный независимый вневедомственный анализ. Более того, в последние годы растет число вызывающих тревогу примеров, когда оценки актуальной ситуации и инициативы по изменениям, звучащие даже на высоком уровне, основываются исключительно на субъективной позиции, мнении, личном интересе, а дискуссии о путях развития образования стро-

## Предисловие редакторов

ются на идеологических интерпретациях прошлого (советского или постсоветского) или оторванных от реальности прогнозах будущего.

Таким образом, мы надеемся, что наша книга будет способствовать дальнейшему повышению культуры дискуссий в сфере образования, а также удовлетворению общественного запроса на данные о состоянии и развитии систем образования и их комплексную аналитику. По спектру рассматриваемых вопросов и массиву привлеченных данных этот доклад не имеет аналогов в российской практике XXI в.

*С. Косарецкий,  
И. Фрумин*

# ВВЕДЕНИЕ

Впервые за последние 20 лет в этой книге проведен ретроспективный анализ государственной образовательной политики в сфере общего образования и на этой основе сформулированы основные вызовы и направления действий на средне- и долгосрочную перспективу. Представленный доклад является независимым от органов управления образованием, предлагает вневедомственную оценку уже осуществленных за последние 20 лет реформ и реализуемых в настоящее время мер государственной образовательной политики. Доклад носит проблемный характер, особо акцентируя внимание на вызовах, преодоление которых является важнейшим условием для поступательного развития системы образования в средне- и долгосрочной перспективе. Наконец представленный в докладе материал включает широкое поле международных и внутрироссийских сопоставлений, показывающих важность сохранения разнообразия моделей развития школьного образования.

Доклад состоит из семи глав по отдельным традиционно выделяемым в стратегических и аналитических документах вопросам состояния и развития системы общего образования: 1) доступность общего образования и состояние инфраструктуры и технологий; 2) качество образовательных результатов; 3) кадры системы общего образования; 4) содержание общего образования; 5) финансирование; 6) система оценки качества образования и подотчетности; 7) работа с талантами. Для раскрытия этих тем имеется достаточно обширная база статистических и мониторинговых данных, выработана система аналитических индикаторов, в том числе сопоставимых. Принципиально значимые сегодня вопросы цифровизации образования, образования детей с ограниченными возможностями

здоровья рассматриваются без подробностей, поскольку им посвящены отдельные аналитические доклады.

Обстоятельно, с привлечением новейших данных российских и международных исследований рассмотрены проблемы, которые имеют, на наш взгляд, критически важное значение: высокая доля учащихся, не достигающих порогового уровня функциональной грамотности; разрыв в качестве образовательных результатов между школами и группами школьников с разным социально-экономическим положением; низкие показатели академической результативности; снижение мотивации учащихся основной школы; сегрегация в школьном образовании; недостаточное раскрытие потенциала мотивированных обучающихся.

В заключении формулируются выводы относительно основных вызовов, с которыми сталкивается российская система общего и дополнительного образования детей, а также задачи и направления действий, призванные стать адекватным ответом на эти вызовы.

Для широкой общественности и даже части экспертного сообщества некоторые проблемы достаточно новы, только начинают становиться предметом дискуссий. Поэтому в докладе они рассмотрены обстоятельно и подробно, с привлечением новейших данных российских и международных исследований.

Подробно обсуждается тема содержания образования. Эти вопросы чрезвычайно актуальны в свете вызовов к навыкам, обеспечивающим профессиональную успешность и социальное благополучие человека в эпоху четвертой промышленной революции, в условиях нарастающей неопределенности.

Доклад учитывает накопленный в XXI в. опыт и лучшие образцы изучения тенденций развития российского образования и образовательной политики. При этом сравнительно с имеющимися примерами в данном издании заметно расширен круг источников. Наряду с данными статистического наблюдения,

анализ которых проводился преимущественно с использованием индикаторов мониторинга системы образования, в книге широко использованы следующие источники информации:

- сравнительные данные по индикаторам развития образования ОЭСР (Education at a Glance. OECD Indicators), позволяющие проводить обоснованные сопоставления на межстрановом уровне;
- данные международных сопоставлений развития образования как составляющей неотъемлемой части национальных экономических систем (индикаторы развития человеческого капитала, национальных экономик, глобальной конкурентоспособности таких международных организаций, как ООН, Всемирный банк, ЮНЕСКО и др.), позволяющие видеть развитие российской системы образования в широком международном контексте с учетом общемировой повестки;
- данные обследований Мониторинга экономики образования (МЭО), регулярных опросов руководителей, педагогов образовательных организаций общего и дополнительного образования детей, родителей обучающихся, дополняющие картину состояния и развития системы образования в тех аспектах, где не хватает статистических данных, а также дающие возможность выявлять изменения в положении, мотивации, стратегиях участников образовательных отношений;
- данные вторичного анализа результатов международных исследований качества образования (TIMMS, PIRLS, PISA и др.), позволяющих не только ограничиться фиксацией позиций российского образования в сравнении с другими странами, но и рассмотреть комплекс значимых вопросов, по которым отсутствуют внутрirosсийские данные;
- данные Национальных исследований качества образования (НИКО), имеющих важное значение для анализа

проблем качества общего образования в условиях закрытости данных ЕГЭ;

- результаты социологических опросов, проведенных ведущими центрами, действующими в этой сфере (ФОМ, ВЦИОМ, Левада-центр), а также Фонда общественного мониторинга «Национальные ресурсы образования», раскрывающие важные особенности установок и ожиданий населения в сфере образования, оценок происходящих процессов.

В издании также использованы результаты исследований и аналитических работ по отдельным аспектам развития общего и дополнительного образования, проведенные Институтом образования НИУ ВШЭ в последние годы, включая анализ динамики реформ, реализации отдельных общероссийских проектов (МРСО, проекты модернизации педагогического образования и др.), международного опыта организации общего образования, лучших региональных практик.

Авторский коллектив издания включает специалистов Центра социально-экономического развития школы, Международной лаборатории анализа образовательной политики, Центра изучения школьных практик и образовательных программ XXI в. Института образования НИУ ВШЭ, экспертов Московского городского педагогического университета.

Авторский коллектив выражает благодарность редакторам серии Я.И. Кузьминову и И.Д. Фрумину за инициативу и постоянную поддержку. Мы благодарим коллег из ЦСР Л.Н. Овчарову, М.Ю. Алашкевича, Ю.Н. Корешникову, П.С. Сорокина за интересные дискуссии и организационную помощь.

Мы также признательны М.Л. Аграновичу, А.Г. Асмолову, В.А. Болотову, Л.Н. Духаниной, Ю.В. Линской, А.Н. Майорову, Е.В. Шмелевой, Н.Б. Шугалю, Ю.В. Чечет за высказанные ценные замечания и советы, большинство из которых учтено в тексте книги, а также специалистам Министерства образования и на-

уки Российской Федерации, региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования, за большую проделанную ими работу по сбору и верификации данных, которые они предоставляют в свободном доступе.

## Глава 1

# Общее образование в Российской Федерации: доступность и инфраструктура

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину России общедоступность и бесплатность основного общего образования. В начале XXI в. (в 2007 г.) был сделан следующий шаг — законодательное закрепление обязательного среднего полного образования. Эта норма определена в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» 2012 г.

Вместе с тем современное представление о доступности образования не сводится лишь к возможности получать образовательную услугу, но включает требования к условиям ее предоставления, в том числе территориальной доступности, безопасности, всех видов благоустройства, наличию современного учебного оборудования и доступа к сети Интернет.

В условиях нашей страны с ее географическим и демографическим разнообразием, заметными различиями в экономическом потенциале территорий «взятие этой высоты» является непростой задачей. В данной главе представлен широкий спектр данных, характеризующих прогресс политики государства в обеспечении доступности общего образования независимо от места жительства, очевидные достижения и сохраняющиеся проблемы.

## 1.1. Доступность общего образования

### Охват школьным образованием

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 66) «начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования». Данные уровни охватывают практически всех детей возрастной когорты от 6,5 до 17,5 года. Обучающиеся, перешедшие после завершения основного общего образования (окончания 9-го класса) в профессиональные училища и колледжи, также получают среднее общее образование на базе этих организаций, хотя и в несколько «сокращенном» виде.

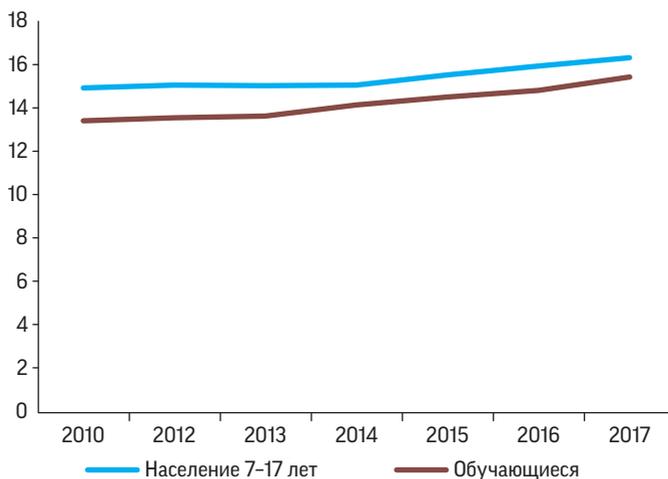
По данным Всемирного банка по валовому охвату общим образованием Россия в 2015 г. занимала 24-е место из 124 стран, опережая такие страны, как Италия, Германия, Израиль, Китай и др.

В опубликованном в 2016 г. докладе ООН «Доклад о человеческом развитии» Россия входит в группу стран с очень высоким уровнем человеческого развития. При этом по показателю «валовый охват начальным школьным образованием» Россию опережают только четыре страны из 51 (отсутствуют данные по трем странам из перечня). На 2015 г. значение показателя у России составляло 99% [Доклад ООН..., 2016]. При этом в докладе ЮНЕСКО [Education for All..., 2006] значение России по данному показателю — 96,2%, что ставит ее лишь на 70-е место в мире. Вероятной причиной является разница в возрастных когортах, относящихся к уровню начального образования (в формулировке показателя значителен «отношение к соответствующей возрастной когорте»).

Начиная с 2012 г. численность школьников ежегодно увеличивается относительно минимального значения, зафиксированного в 2010/2011 учебном году, что обусловлено демографи-

ческими процессами, происходящими в первое десятилетие XXI в. За последние семь лет она выросла на 14,9%, или на 2 млн человек. По состоянию на 2017/2018 учебный год в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам общего образования, в Российской Федерации обучается 15,6 млн человек (рис. 1.1). При этом численность обучающихся в городских школах в 3 раза больше численности учащихся сельских школ (11 738 тыс. и 3849 тыс. человек соответственно).

**Рис. 1.1.** Охват школьным образованием детей в возрасте 7-17 лет (млн чел.)

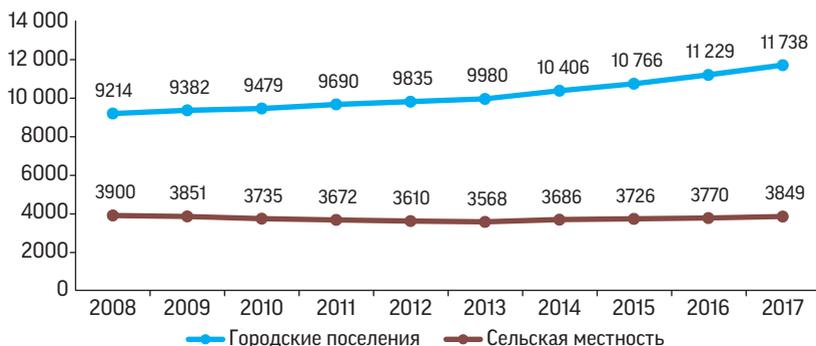


*Источники:* Росстат; Минобрнауки России.

Позитивная динамика численности школьников наблюдается и в городских, и в сельских поселениях (рис. 1.2).

Подавляющее большинство детей обучается в государственных (муниципальных) школах. В негосударственных (частных) школах общее образование получает менее 1% российских школьников.

**Рис. 1.2.** Численность обучающихся в разрезе городских поселений и сельской местности (тыс. чел.)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

## Барьеры доступности

Обеспечение доступности общего образования сталкивается с рядом объективных и субъективных барьеров, среди которых:

- фактический (в том числе противоречащий нормам закона «Об образовании») отбор учащихся при поступлении в более успешные школы, особенно в крупных городах;
- обремененность домохозяйств расходами на получение школьного образования их детей при юридически зафиксированной норме бесплатности этого уровня образования;
- несоответствие структуры и динамики развития образовательной сети потребностям и задачам развития всеобщего школьного образования, в том числе с учетом требований федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС).

## Отбор учащихся

Данные опроса родителей свидетельствуют о наличии процедур отбора учащихся в школы, реализующие программы по-

вышенного уровня, и школы в крупных городах. Две трети (66%) респондентов в обследовании в рамках Мониторинга экономики образования — родителей обучающихся в школах, которые в 2016 г. отдали ребенка в 1-й класс в гимназию (лицей), указали, что проходили такой отбор. Наличие отбора в обычную школу отметило меньше трети респондентов. В городах-миллионниках среди тех, кто отправил ребенка в 1-й класс в 2016 г., 39% указали, что проходили собеседование или какой-либо отбор, в городах с населением до 100 тыс. человек на это указали менее 20%.

При переходе в среднюю школу (в 5-й класс) отбор распространен в меньшей степени: только 5% участников опроса указали, что их ребенок проходил испытание.

При поступлении на старшую ступень образования барьер отбора вновь становится заметнее. Среди респондентов, чьи дети в 2016 г. перешли в 10-й класс, 20% ответивших указали, что их ребенок проходил испытание, среди родителей учеников 11-х классов на это указала четверть респондентов.

### ***Расходы домохозяйств***

Один из наиболее обсуждаемых вопросов в связи с доступностью общего образования — действительно ли оно является бесплатным?

В опросе родителей в рамках МЭО 2017 г. большинство семей заявило, что не платят за образование: 92% опрошенных родителей ответили, что обучение в их школе полностью бесплатное. При этом 4% указали, что платят за дополнительные занятия по курсам базовой программы, столько же — за занятия по дополнительным предметам, не входящим в базовые программы.

Дополнительное образование (кружки, секции) в рамках школы оплачивают 29% от числа ответивших родителей (необходимо отметить, что 53% не ответили на данный вопрос).

При этом семьи расходуют в среднем 1850 руб. в месяц на «сопутствующие обучению товары» (1414 руб.) и «нужды школы» (436 руб.).

Большинство школ, как указали родители, используют их помощь. Наиболее часто встречающиеся такие статьи расходов в школах, как организация питания школьников (33%), подарки преподавателям (23%), канцелярские принадлежности (22%), охрана (21%), ремонт (17%).

Чаще всего (70% ответов) на «нужды школ» собирают средства родители школьников из крупных городов (от 100 тыс. человек) и городов-миллионников (рис. 1.3).

Анализ динамики ответов родителей в обследовании МЭО показывает, что наметился рост доли родителей, которые не сдают деньги на нужды школы. В 2016 г. 37% опрошенных родителей заявили, что у них не было таких расходов, в 2013 г. — 32% (рис. 1.4).

Тенденция к снижению доли родителей, вовлеченных в основные расходы на нужды школы, наблюдается по большинству направлений (рис. 1.5).

### ***Сеть общеобразовательных организаций: основные характеристики и динамика***

В 2017 г. в России лицензию на осуществление образовательной деятельности по программам общего образования имели 45 377 школ, более половины из них (28 127) — сельские.

С конца 90-х в России наблюдалось сокращение численности детского населения школьного возраста. Это стало стимулом к реорганизации и ликвидации школ, преимущественно в сельской местности. Однако и после изменения демографического тренда на фоне роста численности детского населения школьного возраста, наблюдаемого в последние 5–7 лет, сокращение количества общеобразовательных школ продолжается (рис. 1.6).

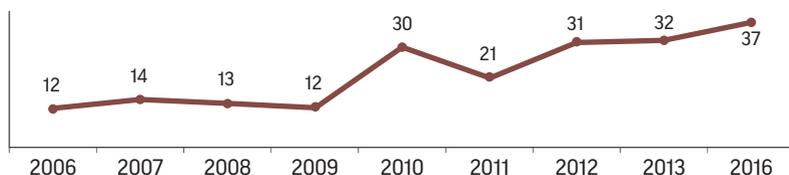
Сокращение сети общеобразовательных организаций происходит преимущественно за счет сельских школ и наблюдается в большинстве регионов (рис. 1.7).

**Рис. 1.3.** Распределение ответов на вопрос: «Были ли у вас, вашей семьи в прошлом учебном году расходы в денежной или натуральной форме на следующие нужды школы, в которой учится ваш ребенок?» в зависимости от типа населенного пункта, 2016 г. (%)



Источник: МЭО.

**Рис. 1.4.** Доля родителей, которые выбрали ответ «Не было таких расходов» (%; до 2013 г. опрашивали о расходах за три месяца, в 2016 г. – за год)



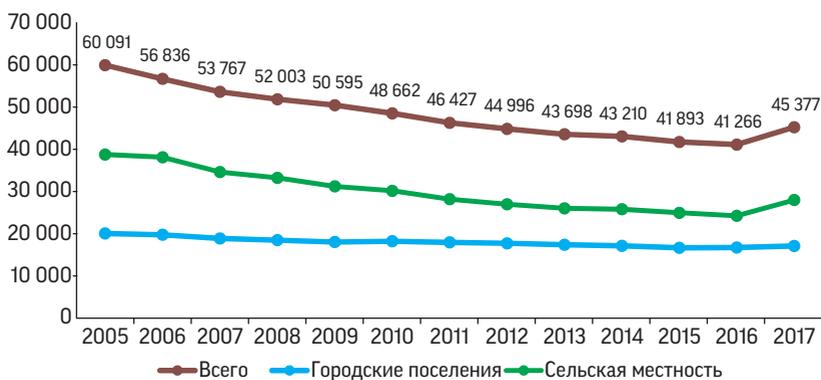
Источник: МЭО.

**Рис. 1.5.** Доля родителей, которые отметили, что у них были следующие статьи расходов (%; до 2013 г. опрашивали о расходах за три месяца, в 2016 г. – за год)



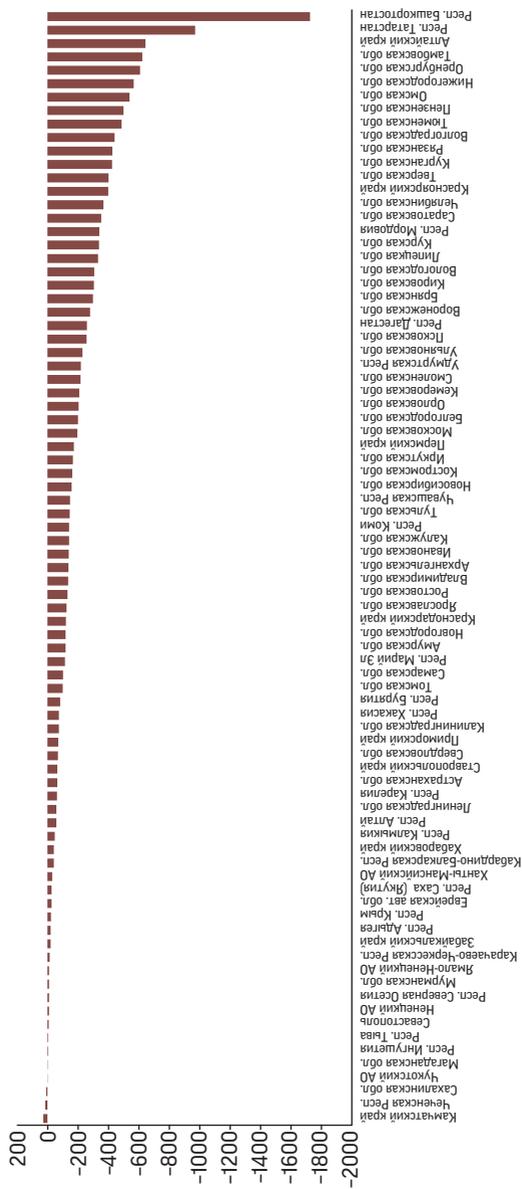
Источник: МЭО.

**Рис. 1.6.** Изменение количества общеобразовательных организаций (без вечерних (сменных))



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

**Рис. 1.7.** Динамика сети общеобразовательных организаций в сельских поселениях с 2004 по 2017 г. (школы)



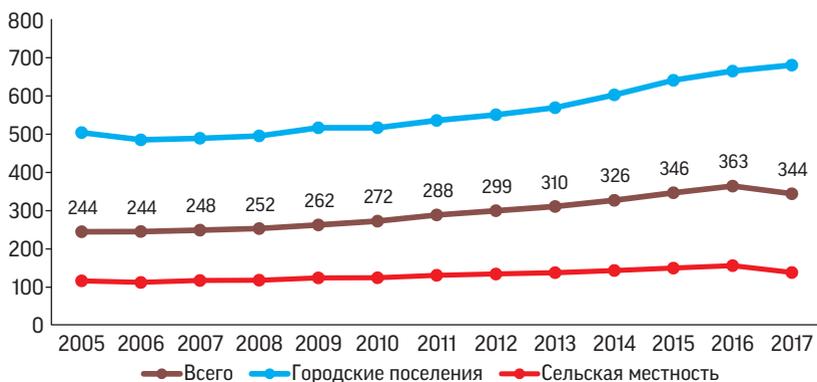
*Примечание.* Саратовская область, Республика Крым, г. Севастополь — с момента появления данных.  
*Источники:* Росстат; Минобрнауки России.

Наибольшие сокращения сети в сельской местности коснулись Республики Башкортостан (–1708), Республики Татарстан (–985), Тамбовской и Оренбургской областей (–631 и –612 соответственно).

В процессе реорганизации сети охват школьным образованием не снижается, но растет средний размер российской школы как в городе, так и в селе.

Средняя численность школьников, обучающихся в одной общеобразовательной организации, увеличилась с 2007 г. в городских поселениях на 39,2% (в среднем на 192 человека в одной школе); в сельских — на 17,9% (на 21 школьника). Таким образом, в 2017 г. средняя городская школа была почти в 5 раз крупнее сельской (рис. 1.8). При этом за последние 10 лет в России стало гораздо меньше малокомплектных школ.

**Рис. 1.8.** Средняя численность школьников, обучающихся в одной общеобразовательной организации (чел.)



Источники: Росстат, Минобрнауки России.

Рост численности обучающихся в одной школе происходит не за счет увеличения наполняемости классов (рис. 1.9). С 2009 по 2015 г. наполняемость классов практически не меняется

**Рис. 1.9.** Средняя наполняемость классов общеобразовательных организаций в разрезе городских поселений и сельской местности (чел.)



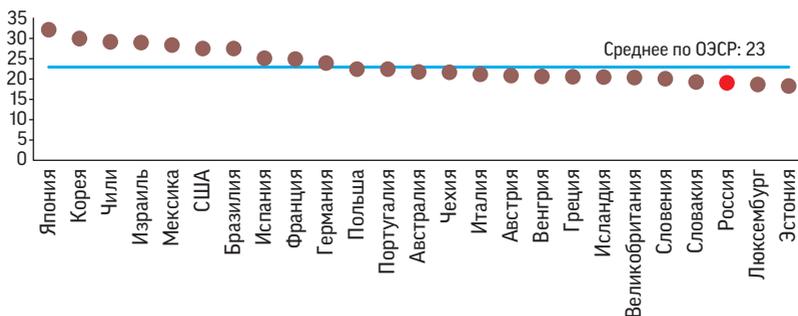
Источники: Росстат; Минобрнауки России.

ни в городских, ни в сельских школах и составляет примерно 24 и 12 обучающихся соответственно.

Среднероссийское значение показателя наполняемости классов существенно ниже среднего значения по ОЭСР (рис. 1.10).

Рост наполняемости школ — это риск увеличения доли школьников, обучающихся во вторую и третью смены, что нарушает принцип единства условий обучения для всех детей. Одна-

**Рис. 1.10.** Средняя наполняемость классов в основной и средней школе, страны ОЭСР, 2015 г. (чел.)



Источник: ОЭСР.

ко государственная политика последних лет, направленная на сокращение, а в перспективе — ликвидацию сменности в школах, обеспечила снижение этого показателя даже на фоне роста общей численности обучающихся (рис. 1.11).

**Рис. 1.11.** Снижение доли школьников, обучающихся во вторую или третью смены (правая ось, %), на фоне роста численности обучающихся (левая ось, тыс. чел.)



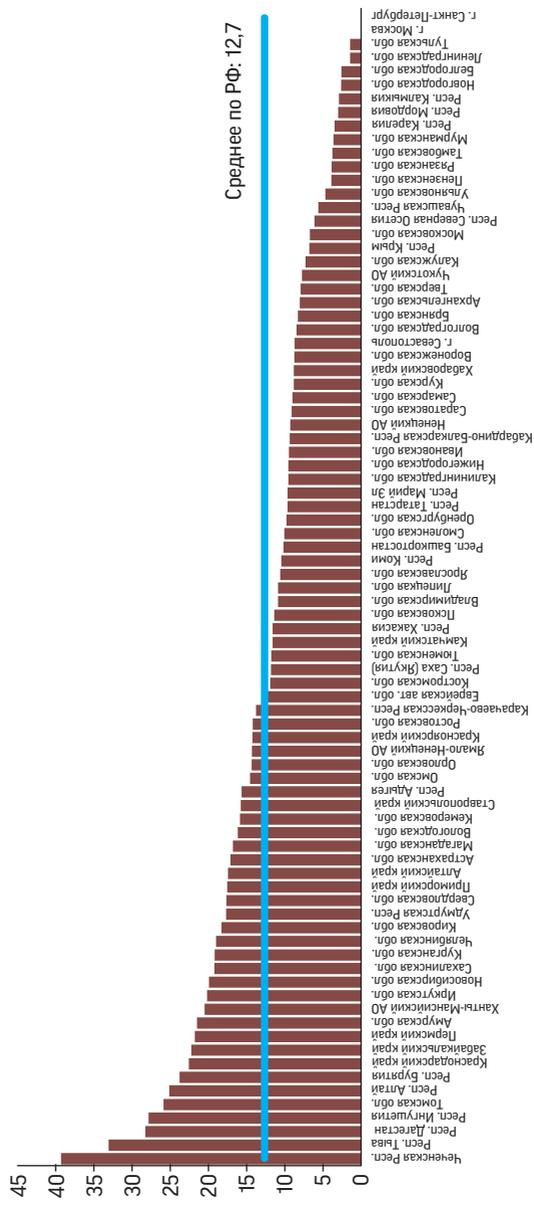
Источники: Росстат; Минобрнауки России.

Вместе с тем проблема обучения в школах в две и три смены продолжает оставаться актуальной. После стабильного снижения в последний год возобновился рост доли обучающихся в две-три смены с 12,6% в 2016/2017 учебном году до 12,7% в 2017/2018-м. В целом по стране в две-три смены обучаются порядка 1,9 млн школьников.

Наиболее выраженной проблема сменности остается в городских поселениях, где она составляет 13,7%. В сельской местности значение заметно ниже (8,2%).

Условия для освоения общеобразовательных программ в первую смену имеют сильную территориальную дифференциацию (рис. 1.12). В 2017 г. не могли учиться в первую смену от 0%

**Рис. 1.12.** Удельный вес численности лиц, занимающихся во вторую и третью смены, в общей численности обучающихся государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, 2017 г. (%)



Источник: Минобрнауки России.

обучающихся в Санкт-Петербурге (единственный регион с подобным значением), 0,05% в Москве до 39,5% обучающихся в Чеченской Республике.

Снижение сменности до 2017 г. происходило одновременно с сокращением площадей школьных помещений в расчете на одного обучающегося. До 2017 г. эта характеристика условий школьного образования рассматривалась как отношение всех площадей школьных зданий к численности обучающихся. В последние годы в России наблюдается снижение среднего значения этого показателя с 15,9 м<sup>2</sup> в 2013 г. до 10,8 м<sup>2</sup> в 2017 г. (на 32,2%).

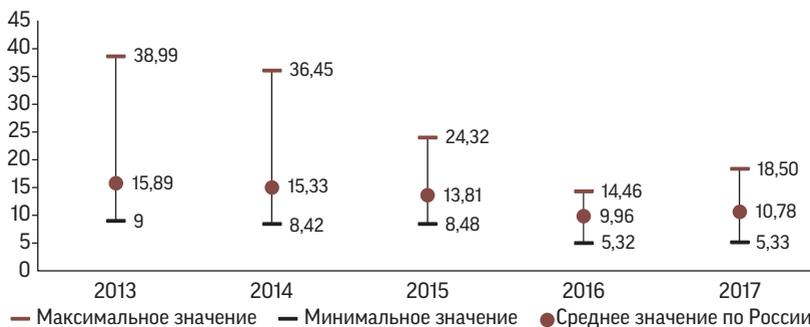
Площадь школьных помещений является оперативным ресурсом, который используют для компенсации роста численности обучающихся. Однако правильнее в этом смысле было бы считать площади не всех, а только учебных помещений. Этот показатель в 2017 г. составил всего 4,4 м<sup>2</sup>, что говорит о существенно меньшем ресурсе для решения проблемы школьной сменности.

Поиск путей более рационального использования площадей школьных зданий привел к заметному снижению межрегиональной дифференциации данного показателя (рис. 1.13).

Разброс значений показателей регионов по размеру площадей всех помещений общеобразовательных организаций в расчете на одного учащегося составил 13,17 м<sup>2</sup>. Это существенно меньше, чем было в 2013 г. (29,86 м<sup>2</sup>).

Территориальный барьер выступает наиболее существенным среди барьеров доступности, однако он не является значимым для большинства российских семей. Результаты опроса родителей в рамках Мониторинга экономики образования (2016 г.) показывают, что основной фактор выбора школы — близость к дому (56%). Больше половины (57%) родителей школьников ответили, что выбирали школу заранее при наличии альтернативы в их населенном пункте (в 2013 г. доля таких родителей составляла 43%).

**Рис. 1.13.** Разброс значений региональных показателей по размеру площадей всех помещений государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций в расчете на одного учащегося (м<sup>2</sup>)



Источник: МСО.

## Политика реструктуризации сети

Реструктуризация сети школ — одно из наиболее распространенных направлений образовательных реформ, решающее различные задачи, такие как оптимизация бюджетных расходов (особенно в ситуации демографических изменений (снижение численности детей школьного возраста в целом или в отдельных территориях)), выравнивание доступа к качественному образованию, преодоление сегрегации, снижение территориальной дифференциации. Основная модель реструктуризации — укрупнение — реализовывалась в разные периоды в США, странах Европы (Испания, Франция), Канаде, Сингапуре. В рамках укрупнения школ (по большей части в городской местности, реже — в сельской, как, например, в Латвии, где сельские школы в результате вообще отсутствуют) решаются задачи повышения ресурсной обеспеченности, а также повышения качества образования. В Великобритании образовательная реформа кабинета Т. Блэра была направлена на снижение числа отстающих школ.

С этой целью часть таких школ была закрыта, другая часть объединена с «сильными» школами.

При этом в разные периоды государства могут реализовывать противоположные сценарии реструктуризации. Так, в США период укрупнения школьной сети сменился периодом поддержки и увеличения разнообразия, создания сети чартерных школ как альтернативы образовательным комплексам и даже в отдельных случаях — «разукрупнения» крупных школ. В последние годы также получают распространение «мягкие» формы реструктуризации (точнее, уже «организации сети»): создание кустовой или кластерной сети школ, школ-«федераций» для консолидированного использования материальных и кадровых ресурсов, расширение возможностей обучающихся, улучшение результатов.

В России основные цели и модели реструктуризации сети общеобразовательных организаций не имеют принципиальных отличий от зарубежных стран (за исключением, пожалуй, модели объединения для улучшения результатов «слабых» школ). При этом процессы реструктуризации сети образовательных организаций общего образования носили сложный характер. Основные цели повышения доступности и качества сочетались (и конкурировали) с целями повышения эффективности бюджетных расходов.

В России можно выделить следующие основные этапы реструктуризации сети.

Начиная с 1991 г. происходило постепенное сокращение сети образовательных организаций общего образования. В 1991 г. по данным Росстата в России было 69 700 школ, к 2000 г. их число уменьшилось до 68 100. Сокращение было незначительным, притом что за тот же период финансирование школьного образования сократилось существенно:

- в 1992 г. на систему образования тратилось из государственного бюджета 4% ВВП, что в сопоставимых ценах

1991 г. означало падение до 62% от значения 1991 г.<sup>1</sup>, в 2000 г. государственные расходы составили 3% ВВП, что в сопоставимых ценах того же 1991 г. составило 40%;

- реально снизилась оплата труда работников системы образования (в 1992 г. средняя заработная плата в образовании составляла 62% средней заработной платы по экономике страны, что равнялось 176% величины прожиточного минимума; в 2000 г. средняя заработная плата в образовании составляла уже только 54% средней заработной платы по экономике России, что равнялось 85% величины прожиточного минимума)<sup>2</sup>.

Таким образом, тезис о том, что сокращение сети напрямую связано с сокращением финансирования, является неверным. Наиболее серьезное сокращение сети началось именно после того, как с 2001 г. началось увеличение финансирования образования. Если в 2000 г. было 68 100 школ, уже к 2010 г. их число сократилось до примерно 50 100. При этом наиболее серьезным стало сокращение числа сельских школ (примерно на 17,2 тыс. с 1995 по 2010 г.), тогда как число городских школ за этот период сократилось очень незначительно (на 1,9 тыс.). Первый этап интенсивной реструктуризации образовательной сети начался в начале 2000-х годов именно с оптимизации сельских школ.

Процесс реструктуризации сети школ в период с 2000 по 2007 г. объяснялся прежде всего серьезным уменьшением числа школьников вследствие демографического кризиса 90-х — начала 2000-х годов, который наблюдался в целом по стране, несмотря на локальные всплески численности населения школьного возраста в отдельных регионах (прежде всего в крупных городах). Этот кризис в наибольшей степени коснулся именно сельской местности, где снижение числа детей школьного воз-

---

<sup>1</sup> Расчет осуществлялся по данным статистики по Российской Федерации.

<sup>2</sup> Данные Росстата и Росказна. См.: <<http://www.roskazna.ru/>>.

раста вело к обезлюживанию не просто школ, но и сельских населенных пунктов в целом. В результате реструктуризация сети школ в тех условиях стала неизбежной необходимостью, особенно в случаях, когда число детей в сельских школах была ниже числа учителей или примерно равно им. Осенью 2003 г. Правительством РФ было принято решение о реализации мер по оптимизации организаций бюджетного сектора.

Были реализованы следующие предложения:

- 1) оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
- 2) уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
- 3) переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных услуг;
- 4) внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Предложенные меры после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также предусматривали передачу в ведение органов местного самоуправления учреждений дошкольного, начального школьного, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования.

Таким образом, процесс оптимизации образовательной сети школ шел по нескольким направлениям в соответствии со следующими факторами:

- демографическая ситуация, приведшая к снижению загрузки школ, а в сельской местности — к обезлюживанию значительного их числа;
- перераспределение полномочий и функций управления бюджетированием, реализуемое в рамках общей государственной политики развития бюджетного финанси-

рования, повышения его эффективности, в том числе за счет запрета механизма двойного бюджетного финансирования одной организации;

- повышение возможностей для доступа учащихся к качественному образованию за счет концентрации ресурсов в более крупных образовательных организациях и обеспечения подвоза учащихся.

Одним из наиболее известных примеров оптимизации образовательной сети организаций общего образования в тот период стала Самарская область. Снижение числа образовательных организаций происходило одновременно с перераспределением управленческих полномочий при формировании образовательных округов, объединявших несколько муниципалитетов. Это позволило сконцентрировать финансовые ресурсы в крупных образовательных организациях, создав необходимые условия для качественного образования.

Значительно сократилась сеть образовательных организаций в целом ряде территорий центральной европейской части России, Сибири и Дальнего Востока. При этом началась организация подвоза детей в школы в рамках программы «Школьный автобус».

Для того периода характерны разные модели реструктуризации сети. В большинстве случаев реорганизация образовательных организаций предполагала слияние юридических лиц в формате поглощения или объединения с организацией филиалов в малокомплектных школах (как правило, с сокращением числа ступеней) при сохранении школьных зданий. В случае ликвидации школы организовывался подвоз учащихся из населенных пунктов, где закрывалась школа, в школу другого поселка (села). Кроме Самарского опыта образовательных округов, в которых была реализована модель двойного учредительства (одновременно муниципальное и региональное), можно также упомянуть о модели Республики Саха (Якутия) с социокультур-

ными комплексами, объединяющими возможности для дополнительного образования детей. Для северных территорий тогда же были опробованы модели кочевых школ-комплексов, а для горных регионов Северного Кавказа — модели сетевых школ, когда в условиях нехватки педагогических кадров впервые для отдаленных районов через спутниковую связь учителя могли давать уроки.

Вместе с тем наиболее жизнеспособными все-таки остались модели подвоза детей и формирования филиальной сети (прежде всего эта модель внедрялась для сельских образовательных организаций).

Следующий этап реструктуризации сети образовательных организаций во взаимосвязи с мероприятиями по повышению эффективности бюджетных расходов начался с 2005 г. и приобрел наибольший размах в рамках реализации комплекса мероприятий приоритетного национального проекта «Образование», в том числе комплексных проектов модернизации образования. Этот этап был связан с внедрением новых принципов финансирования на основе формульного подушевого подхода (нормативно-подушевое финансирование, НПФ). Основной целью внедрения НПФ стало обеспечение определения объема бюджетных средств для организаций, предоставляющих в соответствии с государственным заданием государственные услуги, по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных услуг на количество предоставляемых услуг. В процессе внедрения НПФ стало очевидно, что в большей степени выигрывают образовательные организации, имеющие большее число учащихся по сравнению с небольшими школами. Фактически нормативно-подушевое финансирование стало мощным средством реструктуризации сети школ по всей стране, в результате чего продолжилось уменьшение их числа (опять же прежде всего в сельской местности) при увеличении объемных показателей численности контингента в образова-

тельных организациях. В совокупности эта задача также позволила решить и другую, тесно связанную с задачей внедрения НПФ, а именно переход на новую систему оплаты труда педагогическим работникам (НСОТ). Процесс внедрения НПФ и НСОТ сопровождался и нормативной поддержкой развития автономии школ. Так, был принят Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях», который стал прообразом будущего законодательства в отношении бюджетных учреждений в целом. Принятый закон поддерживал переход школ к самостоятельному бюджетному планированию в сочетании с большей свободой расходования средств. Сам закон также способствовал интенсификации процессов реструктуризации сети образовательных организаций, хотя в целом широкого применения он не получил (за исключением школ в крупных городах, которые были экономически самостоятельными, крупными, что позволяло им переходить в статус автономных без боязни потери объемов финансирования).

Третий этап реструктуризации образовательных организаций общего образования начался в 2010 г. Новый закон о государственных (муниципальных) учреждениях был призван изменить правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования и создать условия и стимулы для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности, в том числе:

- изменить механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объемом прав, переведя их с 1 января 2011 г. со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания;
- предоставить право бюджетным учреждениям заниматься приносящей доходы деятельностью с поступлением доходов в самостоятельное распоряжение этих учреждений;

- устранить субсидиарную ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объемом прав;
- расширить права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти — учредитель соответствующего учреждения.

По сути, принятие этого закона стало нормативным основанием для интенсификации реструктуризации образовательных организаций. При этом процесс их экстенсивной реструктуризации не прекращался. Это было связано с тем, что сама процедура сокращения сети шла в разных регионах разными темпами. Сначала она затронула регионы с высокой долей сельских школ, затем коснулась регионов — участников Комплексного проекта модернизации образования (КПМО). Наконец в 2009 г. после начала экономического кризиса регионы, которые до этого крайне неохотно шли на меры по реструктуризации своей образовательной сети, были вынуждены сделать это под влиянием объективных обстоятельств — необходимости обеспечения обязательств по оплате труда учителей и сохранения подушевых объемов финансирования. В результате процесс сокращения сети по стране продолжался практически с той же динамикой, что и ранее, в начале 2000-х. Принятие закона стимулировало этот процесс, так как он предоставил возможность учредителям упростить процедуры реорганизации (в форме слияния и присоединения) и ликвидации учреждений и установить в нормативных правовых актах правило о сохранении объемов бюджетных ассигнований главным распорядителям бюджетных средств при реорганизации (слиянии, присоединении) или ликвидации ими подведомственных учреждений (при условии сохранения объема и качества предоставляемых ими услуг).

Реализация принятого закона совпала по времени с еще одним важным процессом, который также стал катализатором реструктуризации сети школ. В рамках МРСО (проекта по модернизации региональной сети образования) началось доведение средней заработной платы педагогических работников до средней по экономике соответствующего региона. Очевидно, что в условиях формульного подхода и достаточно ограниченных объемов финансовых ресурсов данное требование обуславливало использование ресурса укрупнения сети в ряде регионов, что позволило успешно выполнить это социальное обязательство. Однако сам процесс реструктуризации, который был связан с повышением эффективности бюджетных расходов, не заключался только в простом решении укрупнения сети при сохранении общих объемов финансирования для чисто математической операции увеличения оплаты труда за счет увеличения либо нагрузки педагога, либо числа учащихся при формульном расчете по нормативу. Опыт Москвы, реализовавшей в 2010–2015 гг. масштабную программу укрупнения сети, показывает, что укрупнение позволило решить сразу несколько важных задач, в частности:

- формирование системы горизонтального управления сетью и тем самым сохранение автономности школ;
- повышение доступа всех учащихся к качественным образовательным услугам;
- повышение качественных результатов образования (как следствие).

С 2010 по 2017 г. число школ сократилось с 48,7 до 40,6 тыс.

По-прежнему в основном реструктуризация шла в формате моделей развития филиальной сети (когда сельские школы становились филиалами городских, как это происходило, например, в Тамбовской области) или в формате подвоза. Однако модель реструктуризации, получившая распространение в Москве (слияние образовательных организаций в крупные образова-

тельные комплексы), была востребована и в ряде других регионов, в том числе и прежде всего для реструктуризации городской школьной сети. В небольшом числе регионов получили развитие модели «учительский дом» и «мобильный учитель».

После завершения в 2013 г. МРСО новыми факторами реструктуризации сети в сочетании с повышением эффективности бюджетных расходов стали:

- задачи, декларированные майскими указами Президента РФ по повышению оплаты труда;
- экономический кризис 2014–2016 гг., приведший к сокращению ресурсной базы общего образования в стране при необходимости выполнения указов и сохранения обязательств в рамках установленных нормативов.

Таким образом, меры по реструктуризации сети, реализованные в разные периоды XXI в., позволили повысить эффективность расходов на образование, вывести Россию по показателю среднедушевых расходов на общее образование на один уровень со странами, имеющими схожие экономические показатели. Расширился доступ большинства сельских детей к более качественным условиям обучения. С другой стороны, сокращение сети в ряде случаев ухудшило положение части учащихся: в ситуациях, когда издержки, связанные с дорогой в отдаленную базовую школу, превысили преимущества в предоставляемых ею условиях. Закрытие школ оказало негативное влияние на социальное самочувствие населения в ряде территорий: когда школа играла роль социокультурного центра села, ее закрытие стимулировало отток молодежи.

## **1.2. Условия обучения российских школьников**

### **Базовые условия для школьного образования**

В 2017 г. среднероссийское значение показателя доли зданий общеобразовательных организаций, требующих капитального

ремонта, составило 14,7%. Значение показателя на протяжении последних пяти лет меняется незначительно,  $\pm 2$  п.п. Особый интерес вызывает не только группа регионов, имеющих значительно более высокую долю зданий, требующих капитального ремонта (по очевидным причинам), но и группа, не имеющая таких зданий вовсе или имеющая их в незначительном количестве (рис. 1.14).

К первой группе регионов относятся преимущественно республики Северного Кавказа, Якутия, а также Крым и Севастополь.

Ситуация с наличием школьных зданий в аварийном состоянии оптимистичнее. Удельный вес числа организаций, здания которых находятся в аварийном состоянии, в общем числе общеобразовательных организаций составляет всего 0,8%. Более половины (51,8%) регионов Российской Федерации вообще не имеют школьных зданий в аварийном состоянии.

С точки зрения обеспечения школьников элементарными благоустройствами динамическая картина выглядит достаточно позитивно (рис. 1.15). Но ситуация, когда в XXI в. в развитой стране, претендующей на лидерские позиции в мировом сообществе, 6,6% школ (а это 2723 школы) не имеют водопровода, 7,4% (более 3 тыс.) — центрального отопления, 6,8% (более 2800 школ) — канализации, безусловно, является неприемлемой. В 2017 г. около 11,5% (7788 зданий) школ не имели водопровода, 12,5% (8521 здание) — канализации, а 9,4% (6371 здание) — центрального отопления.

Интересно отметить, что в 2015 г., когда статистические формы позволяли получить сведения о доле школ, имеющих все виды благоустройств, наблюдалась довольно серьезная обратная зависимость этого показателя от доли школ, требующих капитального ремонта, и доли школ в аварийном состоянии: чем больше в регионе зданий требуют капитального ремонта (находятся в аварийном состоянии), тем меньше в них доля школ,



**Рис. 1.15.** Наличие водопровода, центрального отопления и канализации в зданиях общеобразовательных организаций (%)



Источник: МСО.

имеющих все виды благоустройств. Это может служить доказательством масштабного устаревания фонда школьных зданий в ряде регионов Российской Федерации.

### Условия для реализации ФГОС

Новые федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) впервые включили требования к материально-техническим условиям реализации основных образовательных программ. Однако механизмов, обеспечивающих гарантии реализации данных требований, не было создано. Фактически отсутствует и система мониторинга их соблюдения. Разработанный экспертами Института образования НИУ ВШЭ в 2017 г. индекс образовательной инфраструктуры в регионах Российской Федерации стал первым в России опытом оценки качества создаваемых в субъектах РФ условий, необходимых для получения качественного образования в рамках требований ФГОС. Данный индекс показывает специфику каждого региона по совокупности значений показателей образовательной инфраструктуры, характеризующих разные аспекты инфраструктурного обеспечения, в том числе школьного образования: кадры, состояние зданий и помещений, школьного оборудования, информацион-

но-методическое обеспечение, создание условий для обучения детей с особыми образовательными потребностями. Вместе с тем данные статистики и мониторингов позволяют охарактеризовать только отдельные значимые аспекты, например условия для занятия детьми физической культурой и спортом.

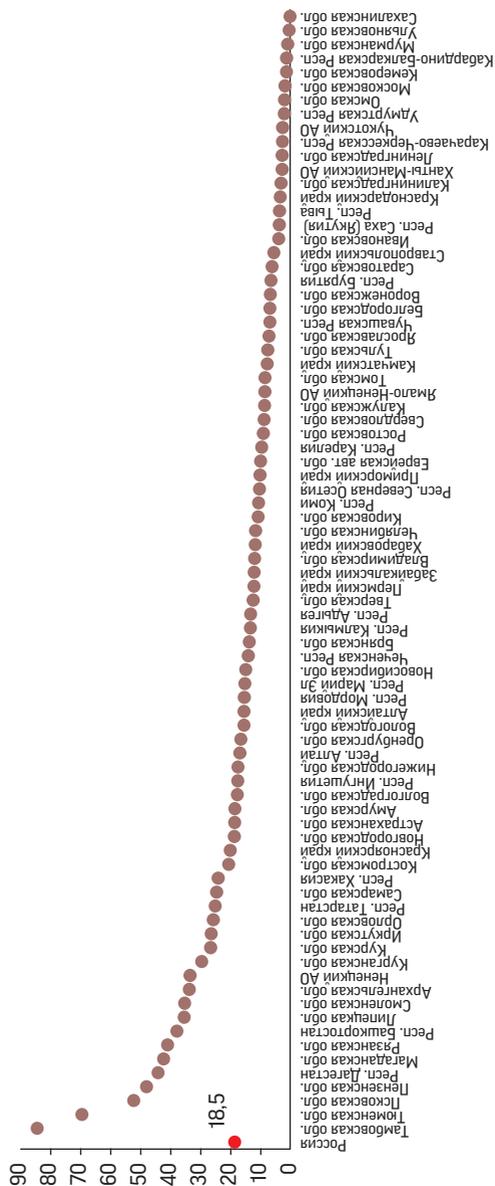
По данным Федерального статистического наблюдения около 11% российских школ (каждая десятая!) не имеют спортивных залов. В некоторых крупных школах есть всего один спортивный зал, и проводить по три урока физкультуры в каждом классе (как того требует ФГОС) не представляется возможным. Довольно распространена практика, когда на одном уроке в спортивном зале находятся одновременно два класса.

Подобная нехватка привела к тому, что с 2016 г. школам разрешили заменить один из трех уроков физкультуры в неделю на спортивно-оздоровительное мероприятие. Это разрешение разгрузило спортивные залы, но не решило инфраструктурную проблему, поскольку достаточно большое количество школ расположено в местности со сложными климатическими условиями, что не всегда позволяет проводить рекомендованные мероприятия на воздухе.

В ряде небольших сельских школ под занятия физкультурой отводятся специально оборудованные комнаты, в которых имеется необходимый спортивный инвентарь, а иногда даже тренажеры. Но размеры этих помещений не соответствуют стандартам спортивного зала, и поэтому подобные помещения не учитываются образовательной статистикой. Косвенным подтверждением этого является серьезный «разрыв» в показателях некоторых регионов между городом и селом по доле школ, имеющих спортивный зал (рис. 1.16). В Сахалинской области такая разница полностью отсутствует, в Тамбовской области составляет 83 п.п. При этом этот «разрыв» всегда в пользу городских школ.

Плавательные бассейны на сегодняшний день имеются лишь у 4,17% российских школ. Отсутствие у каждой второй (52,1%)

**Рис. 1.16.** Разница между городом и селом по доле школ, имеющих спортзал, 2017 г. (%)



Источник: Минобрнауки России.

школы оборудованной территории для реализации раздела «Легкая атлетика» программы по физической культуре — серьезная проблема и задача развития для общеобразовательных школ, которая при этом требует существенно меньше вложений.

В отношении иных школьных помещений, предназначенных для обучения и работы со школьниками, в том числе школьниками разных категорий, ситуация выглядит даже хуже, чем со спортивными залами (рис. 1.17).

Только кабинеты основ информатики и вычислительной техники (ОИВТ) имеются более чем в 82% школ. Безусловно, это

**Рис. 1.17.** Доля школ, имеющих оборудованные специализированные помещения, 2017 г. (%)



Источник: Минобрнауки России.

результат компьютеризации школ, который реализовывался в несколько этапов.

Недостаток оборудованных кабинетов делает невозможным реализацию мер, связанных с развитием профильного обучения, а также современной грамотности и ключевых навыков для всех обучающихся, поддержкой мотивированных и способных школьников и т.д. Это повышает необходимость развития сетевых форм школьного образования, дистанционного обучения и использования электронных образовательных ресурсов.

Следует отметить, что в 2017 г. только у 2,9% общеобразовательных школ были заключены договоры на реализацию образовательных программ с использованием сетевой формы. Охват обучающихся сетевыми формами и того меньше — 1,8% от общей численности обучающихся.

Доля школ, где отсутствуют кабинеты домоводства, составляет 48,7%, мастерских нет почти в 37% школ, учебно-опытных земельных участков нет более чем у каждой второй общеобразовательной организации: в сельской местности такие участки есть только у 58% школ, в городах — у 26%. Все это создает ограничения для эффективного преподавания уроков технологии и реализации предпрофессиональной подготовки.

Кабинетов сопровождения (медицинского, психологического, социального) нет в еще большем количестве образовательных организаций. Только в 43% школ есть кабинет психолога. Сельские школы по наличию кабинетов сопровождения, как и по многим другим характеристикам, серьезно отстают от городских. Бывает, что при наличии всех необходимых кабинетов сопровождения, а также актового, спортивного залов, они не могут использоваться по назначению в связи с большим количеством обучающихся и работой школы в две-три смены. В ряде регионов встречается ситуация, когда в школах есть кабинеты логопедов, психологов, а самих этих специалистов нет ни в штате, ни по совместительству.

Наличие помещений — это лишь верхушка айсберга образовательной инфраструктуры.

Оценить наличие в этих помещениях необходимого лабораторного оборудования, приборов, учебных пособий, расходных материалов (реагентов, например) и опытных образцов практически невозможно. Единственный путь — обратиться к социологическим исследованиям.

По данным опроса школьных учителей, проведенного в 2016 г. в рамках Мониторинга экономики образования (НИУ ВШЭ), 15,6% от числа ответивших указали, что им не нравится в собственной школе «плохая ресурсная и техническая база (библиотека, компьютеры, лабораторное или производственное оборудование и т.д.)».

В рамках того же мониторинга при опросе родителей школьников о степени удовлетворенности условиями, в которых осуществляется образовательный процесс их ребенка, ту или иную степень неудовлетворенности оборудованием кабинетов выразили 14,1% опрошенных, неудовлетворенность условиями для спортивных занятий — 11,5%. Самое большое количество неудовлетворительных оценок получило качество питания — 21,0% (рис. 1.18).

**Рис. 1.18.** Ответы родителей на вопрос о том, насколько их удовлетворяют различные условия образовательного процесса, 2016 г. (%)



Источник: МЭО.

По результатам мониторинга Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС в трех российских регионах (2017 г.) только 58,7% родителей удовлетворены состоянием школьных помещений, а 55,9% отмечают хороший уровень безопасности в школе.

Задача создания в российских школах современных условий для обучения находилась в центре внимания государственной образовательной политики в XXI в. В рамках национального проекта «Образование», проекта модернизации региональных систем общего образования, региональных целевых программ выделялись значительные средства на ремонт зданий школ, закупку лабораторного и компьютерного оборудования. Реализована программа «Реконструкция школьных спортивных залов в сельских школах». Однако, несмотря на очевидные позитивные результаты реализованных мер, проблема соответствия инфраструктуры школ требованиям ФГОС остается одной из основных, требующих системного и долгосрочного решения.

### **Индивидуальный подход и профильное образование**

В международной практике школьного образования индивидуальный подход и профильное обучение являются ее неотъемлемой частью, имеющей многолетние традиции. Фактически профильное обучение — это концентрированное выражение прагматического индивидуального подхода в образовании, закладывающего возможности учета наиболее сильных сторон каждого ученика при выборе им образовательной траектории и профессионального будущего. Во Франции, например, профильное обучение имеет более чем 100-летние традиции и реализуется в формате образовательных ступеней с профилизацией на старшей ступени. Дифференциация обучения начинается уже с начальной школы и затем постепенно усиливается в рамках предоставления возможностей выбора предметов, который носит характер проб для ориентации в дальнейшем выборе про-

филя. На этапе лицея (старший этап колледжа) учащиеся определяются с выбором в зависимости от будущей выбранной специальности. Может быть выбрано либо общеобразовательное, либо технологическое направление, в рамках которых выбираются секции (гуманитарная, естественно-научная, социально-экономическая, промышленной технологии, информатики и др., всего 21 секция).

Такая глубокая профилизация не характерна для американского школьного образования, где дифференциация происходит на этапе колледжа (старшей школьной ступени). Американская школа — это индивидуальное планирование, возможность выбора значительного числа школьных дисциплин, объединенных в группы по направленностям, активная профориентационная составляющая, освоение части дисциплин на базе университетов и их зачет в школьный аттестат. Фактически для американского школьника старшей школы нет понятия «единое расписание» или «класс». Все регулируется исключительно временем «звонков» и индивидуальной картой.

Китайские школьники тоже учатся по системе профилей на ступени старшей школы. С учетом того что в Китае старшая школа необязательная и платная, подход к выбору профиля обучения в школе чрезвычайно ответственный.

Тренды развития профильного обучения и индивидуализации образования в мире связаны с активностью в следующих направлениях:

- внедрение дистанционных образовательных программ, встраивание образовательных маршрутов школьников в глобальные образовательные программы, реализуемые университетами для своих потенциальных студентов;
- активное стирание границ между внутришкольным обучением и обучением вне стен школы;
- внедрение проектного и исследовательского подходов, которые индивидуализируют образовательные маршруты.

руты, вводя них активности на базе научных лабораторий, музеев, театров, а также фирм и предприятий (так, например, реализуется программа STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) в США).

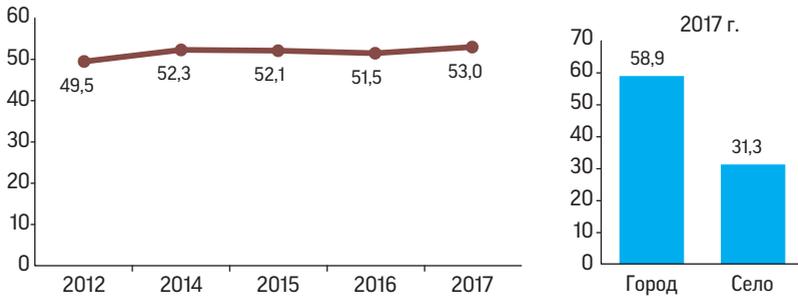
Россия, по сути, пошла по пути «трекинга» — дифференциации образовательных маршрутов после 9-го класса на академический и прикладной. Однако при этом даже внутри академической линии (продолжающейся в старшей школе) не удалось выстроить систему профилизации.

Основной организационной моделью индивидуализации образования в российской школе стало профильное обучение на старшей ступени. Замысел профильного обучения, обеспечивающего возможность выбора старшеклассниками направления углубленного изучения отдельных предметов для реализации интересов и с ориентацией на подготовку к поступлению в вуз, появился в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года и оформился в утвержденной в 2002 г. Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования. После нескольких лет пилотной апробации модель профильного обучения была включена во ФГОС старшей школы, реализация которого только началась.

Охваты старшеклассников профильным обучением до массового введения ФГОС в старшей школе остаются практически неизменными на протяжении последних лет (рис. 1.19). Ограниченные возможности сельских школ, в первую очередь в части кадрового обеспечения, обуславливают их серьезное отставание в этом вопросе: в городских поселениях профильным обучением охвачены 58,9% старшеклассников, тогда как в сельских школах — только 31,3%.

Новым федеральным государственным стандартом общего образования для 10–11-х классов определено пять профилей обучения: естественно-научный, гуманитарный, социально-экономический, технологический и универсальный. Разрабаты-

**Рис. 1.19.** Доля обучающихся по программам профильного обучения в численности обучающихся 10–11-х классов (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

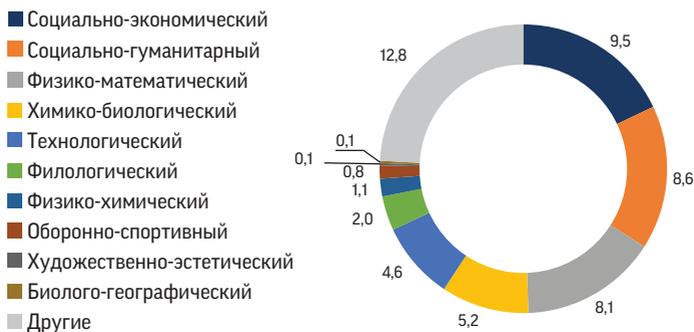
ваются еще модели классов инженерного и медицинского профилей, но они реализуются единицами российских школ.

В 2017 г. в российских школах обучение старшеклассников осуществлялось по профилям, многие из которых представляли собой различные комбинации из вариантов, предложенных в ФГОС. По данным образовательной статистики профильное обучение осуществлялось в 45 958 классах (группах) профильного обучения. В них обучалось 743 018 старшеклассников, что составляет более половины (53,0%) от общей численности обучающихся 10–11-х (12-х) классов. Распределение старших школьников по профилям представлено на рис. 1.20.

Наибольшей популярностью пользуются социально-экономический (9,5%), социально-гуманитарный (8,6%), физико-математический (8,1%) профили. Среди специализаций технологического профиля преобладает информационно-технологический. Самые невостребованные — художественно-эстетический, биолого-географический (что коррелирует с низкими показателями российских школьников по естественным наукам в рамках международных сопоставительных исследований PISA).

Надо признать, что возможности обучающихся в обычных школах получать профильное образование в соответствии с ин-

**Рис. 1.20.** Распределение по профилям старшеклассников 10–11-х классов, обучающихся по программам профильного обучения, 2017 г. (%)



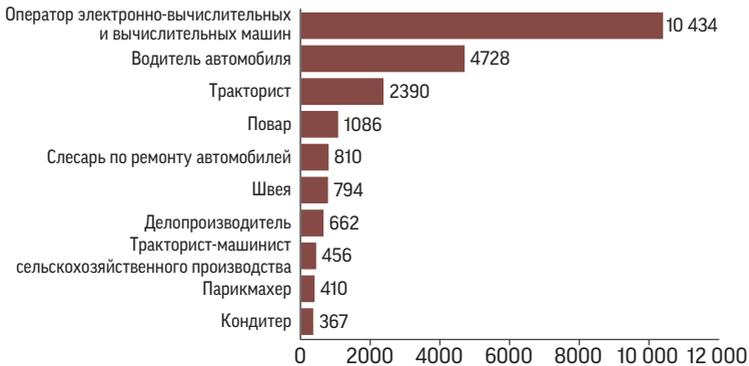
Источники: Росстат; Минобрнауки России.

дивидуальными наклонностями и способностями остаются ограниченными.

Старшеклассникам практически не предоставляются возможности освоения программ профессионального обучения: количество обученных (включая выпускников и выбывших по различным причинам) по программам профессионального обучения в пределах освоения образовательных программ среднего общего образования очень невелико — 30 045 обучающихся старших классов, что составляет 2,1% от общей численности учащихся 10–12-х классов. Здесь Россия демонстрирует показатели заметно ниже средних для развитых стран, но это отставание компенсируется системой СПО, учет первых двух курсов которого приводит к тому, что Российская Федерация по данному показателю превышает среднее значение по ОЭСР.

Наиболее распространенными при освоении на базе школ программ профессионального обучения остаются профессии водителя, тракториста, оператора ЭВМ, повара и слесаря (рис. 1.21).

Современная школа в не полной мере удовлетворяет возрастающие потребности подростков в выборе образовательной

**Рис. 1.21.** Топ-10 самых популярных профессий, осваиваемых в рамках школьного обучения, 2017 г. (чел.)

*Источники:* Росстат; Минобрнауки России.

траектории по ее окончании и профессиональном самоопределении. Согласно опросу ОНФ, в 2017 г. почти 32% школьников считали, что им не хватает глубоких знаний по предметам. Каждый второй школьник сообщил, что в школе проводятся профориентационные тесты, призванные выявить интересы, способности и личные качества подростков и помочь им в определении будущей специальности. Тем не менее каждый пятый ребенок отметил, что школа никак не помогает определиться с будущей профессией, даже если в школе есть профильные классы. Почти 29% респондентов признались, что им недостает понимания, чем хотелось бы заниматься в будущем. На отсутствие полезных для выбранной специальности предметов указали 28% опрошенных, встреч и бесед с успешными, интересными людьми, которые организовывала бы школа, — 26%. Большинство школьников сообщили, что хотели бы работать или стажироваться еще до того, как им исполнится 18 лет<sup>5</sup>.

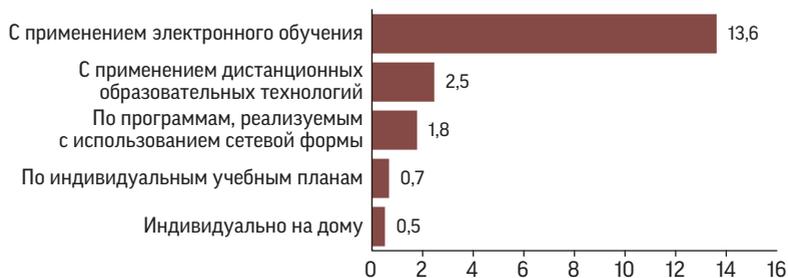
<sup>5</sup> См.: <<https://onf.ru/2017/12/15/opros-onf-pokazal-chto-shkolniki-ne-udovletvoreny-kachestvom-svoih-znaniy-i/>>.

Усиление внимания к задачам поддержки профессионального самоопределения и модернизация его методов и форм становятся сегодня важной задачей в повестке развития общего образования. В феврале 2018 г. Президент России Владимир Путин дал поручение правительству и Агентству стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ) обеспечить реализацию проекта для профессиональной ориентации учащихся 6–11-х классов школ с 2018 г. «Билет в будущее».

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» закрепил вариативность форм получения образования, задав относительно широкое поле возможностей для семей, детей, школ. Однако эти возможности сегодня используются в весьма ограниченном масштабе (рис. 1.22). Менее 1% школьников обучается по индивидуальным учебным планам и только 2,5% — с использованием дистанционных технологий (в то время как в рамках МРСО 2011–2013 гг. это направление активно поддерживалось, в том числе ресурсами).

Распространенность перечисленных форм, программ и технологий получения общего образования в городских и сельских

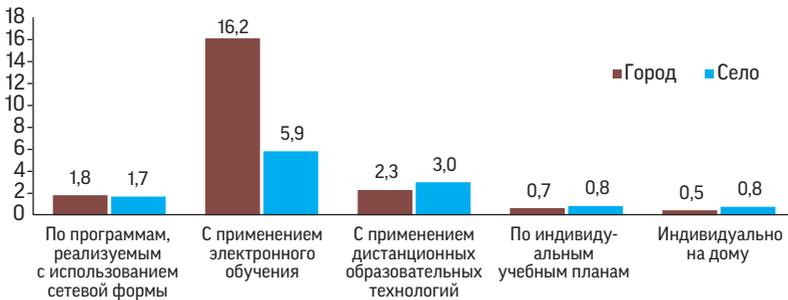
**Рис. 1.22.** Доля обучающихся с использованием сетевой формы реализации образовательных программ, с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, а также обучения по индивидуальным учебным планам и на дому, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

школах существенно отличается только в части использования электронных форм обучения (рис. 1.23). Очевиден большой разрыв в части обеспечения электронным обучением — 16,2% в городе против 5,9% в сельских школах, однако по охвату дистанционными технологиями сельские школы опережают городские (3% против 2,3).

**Рис. 1.23.** Доля обучающихся с использованием сетевой формы реализации образовательных программ, с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, а также по индивидуальным учебным планам и на дому в городской и сельской местности, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

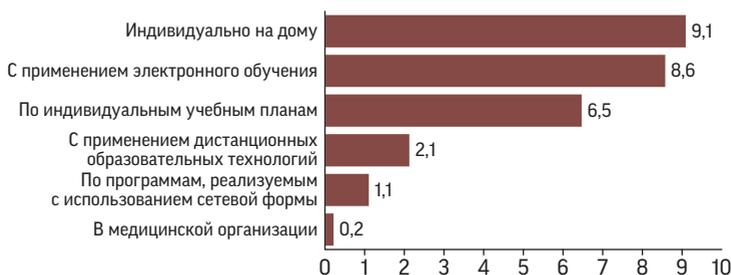
### Условия для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов

В последние годы особое внимание уделяется созданию в школах условий для обучения детей с различными особенностями развития. В 2017 г. 4,0% российских школьников составляли дети с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ), включая детей-инвалидов. Согласно российскому законодательству эти дети могут получать школьное образование в разных формах: в классах для обучающихся с ОВЗ; по адаптированным программам (программы, приспособленные к особенностям ограниче-

ния здоровья); по индивидуальным учебным планам в классах для обучающихся с ОВЗ, а также в надомной форме обучения.

Наибольшей популярностью пользуются адаптированные программы (рис. 1.24). Сохраняет свою актуальность индивидуальное надомное обучение. Набирает объемы образование с применением электронного обучения. При этом сетевые формы и дистанционные образовательные технологии остаются пока не освоенными и не востребованными.

**Рис. 1.24.** Доля детей с ОВЗ и детей-инвалидов, получающих общее образование в разных формах и с использованием различных образовательных технологий, в общей численности детей с ОВЗ и детей-инвалидов, обучающихся в общеобразовательных организациях, 2017 г. (%)



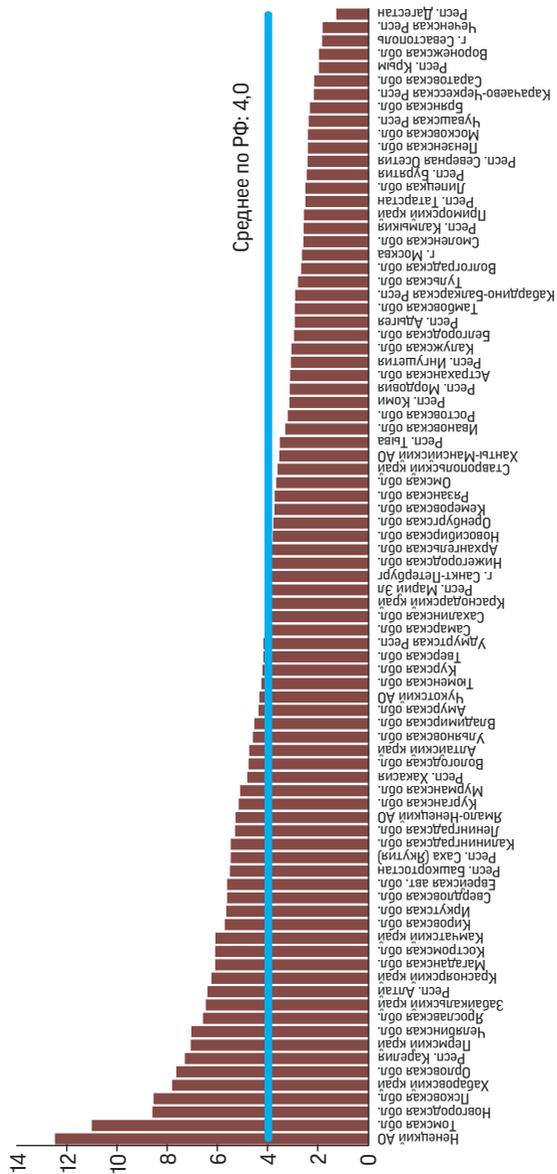
*Источники:* Росстат; Минобрнауки России.

При этом наблюдается серьезная дифференциация регионов по данному показателю (рис. 1.25). Частично региональные отличия объясняются спецификой социо- и этнокультурных традиций, которые не позволяют отдавать детей в интернаты. Но в большей степени причина кроется в отсутствии в ряде регионов (в основном Северного Кавказа) специализированных учебных заведений для таких детей.

Данные образовательной статистики предоставляют ограниченные возможности для оценки инфраструктуры, обеспечивающей доступность образовательных услуг для детей с ОВЗ

## 1.2. Условия обучения российских школьников

**Рис. 1.25.** Удельный вес численности детей с ОВЗ, обучающихся во всех классах, в общей численности детей, 2017 г. (%)

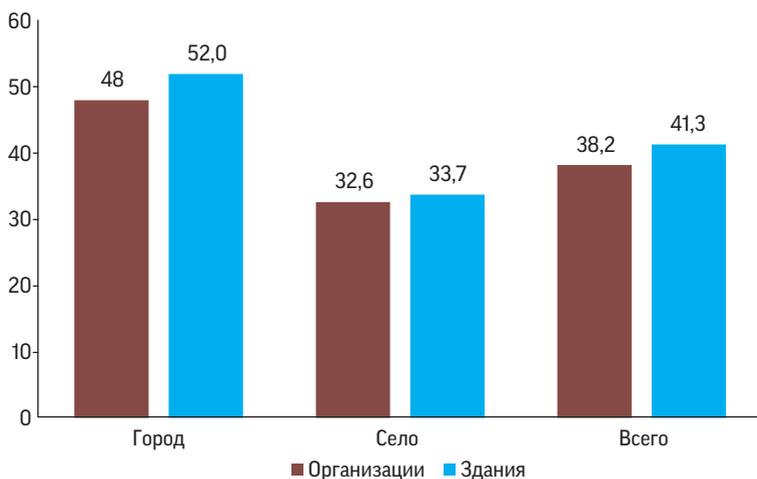


Источник: Минобрнауки России.

и детей-инвалидов. Фактически есть возможность оценить только наличие указанных условий, и то весьма условно. Отследить динамику данного показателя невозможно. Ранее в школе, имеющей несколько зданий, специально оборудованным могло быть только одно из них. При этом считалось, что школа обеспечила условия для доступа данной категории детей.

Сегодня оценка осуществляется в отношении каждого здания, а не организации в целом (рис. 1.26), что сделало ее более достоверной и информативной.

**Рис. 1.26.** Доли зданий (2017 г.) и доли организаций (2015 г.), имеющих условия для беспрепятственного доступа инвалидов (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

На настоящий момент само понятие «условия для беспрепятственного доступа» остается недостаточно определенным.

При оценке региональной ситуации обнаруживается явная связь между оборудованием школ для беспрепятственного доступа детей с ОВЗ и капитальным ремонтом зданий. Это позво-

ляет предположить, что в заказе на капитальный ремонт школ в последние годы обязательно присутствуют требования по обеспечению указанных условий.

### **Политика государства по обеспечению качественных условий для получения образования**

В первое десятилетие после распада СССР в условиях серьезного системного экономического кризиса, пошатнувшего все отрасли экономики и социальной сферы, государство в условиях дефицита бюджетных средств не смогло остановить устаревание материально-технической базы образовательных учреждений. В середине первого десятилетия XXI в. в ситуации начавшегося экономического роста вопрос о модернизации образовательной среды был включен в повестку образовательной политики.

В 2005 г. президентом России В.В. Путиным были объявлены приоритетные национальные проекты, среди которых — приоритетный национальный проект «Образование» (далее — ПНПО). Одним из главных направлений ПНПО стало «формирование новой образовательной среды школьного обучения для всей страны», включавшее такие подпроекты, как «Подключение школ к сети Интернет» и «Поставка школьных автобусов в сельскую местность». Кроме того, модернизация инфраструктуры большого числа школ была осуществлена в рамках грантовой поддержки школ — победителей конкурсов общеобразовательных организаций, реализующих инновационные образовательные программы (1 млн руб.).

В 2007–2009 гг. в рамках ПНПО были реализованы комплексные проекты модернизации образования. В этих проектах принял участие в общей сложности 31 субъект РФ. Важнейшей составляющей этих проектов стало создание современных условий для обеспечения доступности качественного образования. На реализацию проектов было выделено более 15 млрд руб. из федерального бюджета, из них более 80% израсходовано

на оснащение базовых школ в сельской местности — покупку мебели, учебного оборудования, транспорта для подвоза детей.

Важнейшим компонентом ПНПО стало внедрение информационно-коммуникационных технологий. На основе пилотного проекта «Информатизация системы образования», реализованного при поддержке Всемирного банка, были предложены эффективные решения, которые обеспечили самые высокие в Европе темпы компьютеризации школ. Всего за несколько лет обеспеченность компьютерной техникой выросла в разы. В течение трех лет была проведена переподготовка сотен тысяч учителей, которые начали использовать информационно-коммуникационные технологии.

Благодаря ПНПО значительно выросла доля детей, обучающихся в современных условиях. В сельской местности были созданы базовые школы, оснащенные современным учебным и технологическим оборудованием, спортивными комплексами, Интернетом.

Результаты комплексных проектов определили направления общероссийского движения по совершенствованию школьного образования в рамках национальной образовательной инициативы «Наша новая школа», которая была принята в январе 2010 г. В инициативе российская школа была охарактеризована как «ветхая», и задача создания современной инфраструктуры как условия для обеспечения доступности качественного образования стала одной из основных в рамках реализуемой инициативы.

На компенсацию очевидных дефицитов школьной инфраструктуры в рамках проекта модернизации региональных систем общего образования были направлены беспрецедентные средства федерального и региональных бюджетов. В общем объеме из федерального бюджета на этот проект было выделено 120 млрд руб., из региональных — 80 млрд. В 2011–2013 гг. субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в рам-

ках проекта модернизации региональных систем общего образования предоставлялись на софинансирование расходных обязательств, возникающих при реализации мероприятий специально разработанного каждым регионом комплекса мер (прежде всего софинансировались расходы на инфраструктуру и повышение квалификации).

Субъектами РФ в комплексах мер по модернизации региональных систем образования было предусмотрено продолжение работ, начатых в рамках приоритетного национального проекта «Образование» и направленных на повышение качества образования в системе общего образования, прежде всего качества ресурсного обеспечения образовательного процесса. Был проведен текущий ремонт помещений более 20 тыс. школ, капитальный ремонт зданий и реконструкция почти 10 тыс. школ.

Приобретались школьные автобусы, в том числе оснащенные аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС, компьютерное оборудование, модернизировались сети связи для доступа к Интернет. Нельзя не отметить, что политика закупок не всегда была продуманной и эффективной. Это обстоятельство, а также тот факт, что подготовка кадров к использованию нового оборудования проводилась не всегда в нужных объемах и нужном качестве, привели к тому, что часть оборудования не стала использоваться полноценно в образовательном процессе.

В рамках проекта впервые удалось прийти к стандартизации школьной инфраструктуры. Большинство регионов вышли на определение «минимумов», или базовых уровней, оснащения школ. Модернизация транспортной инфраструктуры, канализации, проведение Интернета в школу затронули значительную часть жителей села. В этом смысле проект стал еще и инструментом модернизации социальной инфраструктуры села, повышения качества жизни людей.

Вместе с тем в этот же период (2006–2013 гг.) приоритеты обеспечения доступности и качества часто отступали на второй

план сравнительно с приоритетом повышения бюджетной эффективности, фактически — экономии средств.

В последние годы внимание государства сосредоточено на проблеме второй и третьей смен. Обучение в две и тем более в три смены препятствует качественной реализации этих требований, снижает доступность качественного образования, возможность организации внеурочных видов деятельности обучающихся, предоставления услуг дополнительного образования детей.

Обучение в одну смену, в свою очередь, расширяет возможности обучающихся по посещению детских библиотек, музеев, культурных центров, театров, занятию туризмом. Кроме того, во второй половине дня и в выходные дни здания общеобразовательных организаций могут быть использованы для решения социально значимых задач и удовлетворения общественных нужд.

В связи с этим в 2015 г. была утверждена программа содействия созданию в субъектах РФ (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях. Целью программы является создание в субъектах РФ новых мест в общеобразовательных организациях в соответствии с прогнозируемой потребностью и современными требованиями к условиям обучения, обеспечивающих односменный режим обучения в 1–11-х (12-х) классах в общеобразовательных организациях субъектов РФ. В 2016 г. в ней приняли участие 50 субъектов РФ.

По состоянию на 1 января 2017 г. за счет средств федерального бюджета в 2016 г. в 48 субъектах РФ введено в эксплуатацию 61 школьное здание. За счет средств федеральной субсидии создано 57,6 тыс. новых мест.

С 2017 г. указанные задачи решались в рамках приоритетного проекта «Современная образовательная среда для школьников». В 2017 г. на реализацию проекта из федерального бюджета

бюджетам 57 субъектов РФ были предоставлены субсидии в общем объеме 25 млрд руб.

В число основных направлений государственной политики в сфере образования в последние годы вошло создание условий для реализации права на образование, включая инклюзивное, для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья. В рамках Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 гг. в 6 тыс. общеобразовательных организаций были созданы условия для инклюзивного обучения таких детей.

В значительной части регионов дети-инвалиды, обучающиеся на дому и не имеющие противопоказаний для работы с компьютером, были включены в проект «Дистанционное обучение детей-инвалидов».

Приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1598 утвержден ФГОС начального общего образования для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, вступивший в силу с 1 сентября 2016 г. Стандарт закрепил требования, обязательные при реализации адаптированных основных общеобразовательных программ начального общего образования в образовательных организациях. Эти требования дифференцированы в зависимости от характера отклонений развития, имеющих у ребенка. Подобного нормативного документа в отечественной образовательной практике еще не было. На очереди — закрепление специальных требований в отношении данной категории обучающихся в стандартах основного и среднего общего образования.

## **Образовательная среда**

Изменения, произошедшие в последние годы, в понимании того, что собой представляет современная образовательная среда, связаны с осознанием происходящих коренных изменений ее роли в образовании. Современное образование — это прежде

всего образовательная среда, сформированная в рамках культурных образовательных традиций, но и сама формирующая культуру, расширяющая эти самые традиции.

Реальность в том, что сегодня образовательная среда — это и равноправный источник обучения, воспитания и развития ученика наравне с учителем, а по признанию самих детей — даже играющий иногда большую роль, чем учитель, и то самое окружение, которое формирует и познавательные мотивы к учению, и условия для достижения результатов обучения, и комплекс ресурсов, необходимых в качестве сопровождения всего процесса обучения. Сегодня требования к образовательной среде растут и со стороны государства, и со стороны общества. Образовательная среда — это и хорошие книги, и грамотные обучающие тренажеры, и игры, и сами учителя, и здания, в которых дети учатся: школа, домашние условия обучения, а также виртуальная среда, которая играет все большую роль.

Современная образовательная среда отвечает требованиям, формируемым в рамках двух противоположных процессов.

Первый процесс — массовизация образования. Образование становится по-настоящему доступным для всех, оно перестает замыкаться в границах, будь то границы класса, образовательного учреждения и даже государства.

Массовизация образования заключается не только в росте его доступности, но и в возросшем запросе на качество образования. С конца XX в. понятие эксклюзивного образования подразумевало образование в специализированных учреждениях с процедурой селекции, возможностью получения широкого спектра дополнительных услуг обучения, и этот сегмент был отделен от образования для остальных — массовой школы. Теперь такое эксклюзивное образование хотят получать все больше и больше людей, родителей и самих детей.

Второй процесс, который идет наряду с массовизацией образования, — индивидуализация образования. По сути, это озна-

чает, что наряду с социальными стандартами появляются индивидуальные стандарты, которые опираются как на опыт самих семей и их ближайшего окружения, так и на индивидуальные притязания, формирующиеся по принципу «быть лучше, быть успешнее, чем другие». Это не означает, что сам процесс образования рассматривается просто как нечто усложняющееся. Притязания могут быть разными: это и притязания учесть принадлежность к этнической или религиозной группе, к группе по физическому здоровью при выборе образовательного пути.

Развитие современной образовательной среды — это не только насыщение классов электронными средствами, не только широкополосный выход в Интернет и не только дистанционное образование. В мире стали строить и реконструировать школьные здания для создания качественно новых условий для получения образования таким образом, чтобы, с одной стороны, это отвечало современным требованиям к получению и работе с информацией, а с другой — было удобно, комфортно и привлекательно. Это и индивидуальные пространства внутри школы, это пространства-трансформеры (т.е. те, где дети сами могут выбирать способы их организации, исходя из потребностей на конкретный момент времени), это пространства-экспериментариумы, в которых школьники сами формируют исследовательские проекты, формируют группы и организуют активный познавательный процесс. Класс перестал быть комнатой для репродуктивного усвоения знаний.

К сожалению, в России по-прежнему понятие современной образовательной среды не совпадает с реальными запросами сегодняшнего и завтрашнего дня. Строятся типовые здания, неудобные для пребывания в них и детей, и взрослых. Даже внешне красивые здания внутри нефункциональны. Это происходит во многом в силу жестких нормативных ограничений (СанПиНы, требования к противопожарной безопасности), которые часто не защищают, а только неоправданно ограничивают возмож-

ности для реализации современного образовательного процесса.

В мире создание новой школьной среды — это плод сотрудничества архитекторов, дизайнеров (в том числе специалистов по территориальному ландшафтному дизайну), специалистов в области образования. В мире уже широко известны такие проекты, как школа Воген в Норвегии, международный лицей Нельсона Манделы и начальная школа Оливье де Серра во Франции, гимназия Гаммель-Хеллеруп в Дании и др. Такие школы экологичны, строятся с использованием современных материалов, в них продуманы все детали: свет, коммуникации, формирующие нередко замкнутый экологический цикл. Виртуальная среда органично вписана в среду физическую и интеллектуальную. В России длительное время такие примеры были единичны. Сегодня число школ нового типа растет («Инженерная школа» в комплексе № 548, школа «Летово», «Хорошкола» (Москва), «Умная школа» (Иркутск)).

### **Цифровизация (информатизация) школьного образования**

Говоря об информатизации школьного образования, следует выделить два направления, в которых возможно осуществление данного развития:

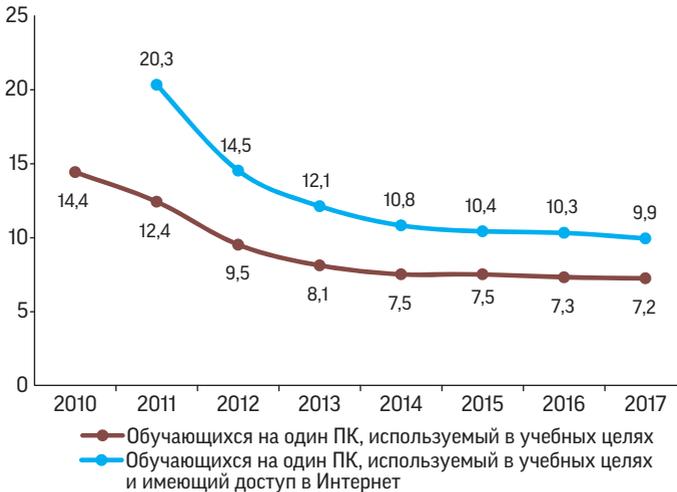
1) консервативный, или экстенсивный, путь, характеризующийся массовым обеспечением образовательных организаций необходимым оборудованием и инфраструктурой и оцифровкой имеющихся аналоговых ресурсов;

2) инновационный, или интенсивный, путь развития, для которого характерно внедрение тех или иных передовых технологий, программ или курсов, создание образовательных ресурсов и площадок в Интернете.

Консервативный вектор развития школьного образования России характеризуется ростом большинства имеющихся в статистике показателей. Наиболее резкий скачок приходится

на первую треть 2010-х годов, после чего темпы роста снизились, что частично связано с удовлетворением основных потребностей образовательных организаций (рис. 1.27).

**Рис. 1.27.** Обеспеченность учащихся общеобразовательных организаций персональными компьютерами (ПК)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

По данным ОЭСР 2015 г. (доклад «Education at Glance»), по количеству учеников на один компьютер Россия сегодня занимает 29-е место в мире, опережая Китай, Японию, Корею<sup>4</sup>, Турцию, Финляндию, Швецию, Италию и другие страны. Вместе с тем примерно половина учителей, участвующих в международном исследовании ICILS, отметила устаревшее компьютерное оборудование, низкокачественное интернет-соединение и ограниченный доступ к ИКТ-ресурсам в школе. В частности, 45% учителей сказали, что в их школе не хватает компьютеров,

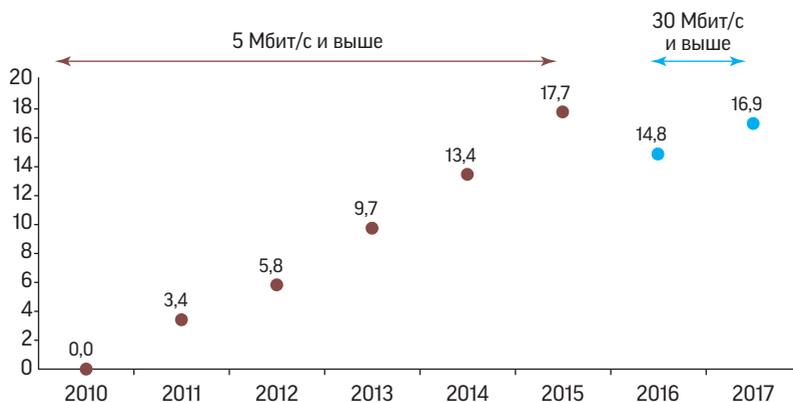
<sup>4</sup> Здесь и далее имеется в виду Республика Корея (Южная Корея).

47% — что у школы нет доступа к цифровым ресурсам для обучения, 34% — что компьютерное оборудование в школе устаревшее. Что касается интернет-соединения, 43% учителей подчеркнули, что в их школе не хватает компьютеров с подключением к Интернету, а 62% пожаловались на низкое качество интернет-соединения в школе.

Это противоречие вполне объяснимо, если учитывать проблемы качества школьного «железа»: поскольку основная волна оснащения школ компьютерной техникой завершилась в 2012–2013 гг., имеющееся в российских школах компьютерное оборудование сегодня стремительно устаревает.

Рассматриваемый период характеризуется также ростом доступа образовательных организаций к сети Интернет. По данным 2017 г. подключение к сети имело 99% российских школ. При этом в настоящий момент говорить просто о факте подключения организации к сети Интернет недостаточно, необходимо рассматривать скорость этого подключения (рис. 1.28). Характерно, что даже официальная статистика постоянно меняет раз-

**Рис. 1.28.** Доля организаций общего образования, имеющих скорость подключения к сети Интернет 5 и 30 Мбит/с и выше (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

бивку, согласно которой отчитывающаяся организация указывает скорость своего подключения: если еще три года назад «быстрым» считался Интернет со скоростью 5 Мбит/с и выше, то с 2016 г. такой позиции в статистики нет вовсе. Сегодня быстрым может называться подключение со скоростью 30 Мбит/с и выше.

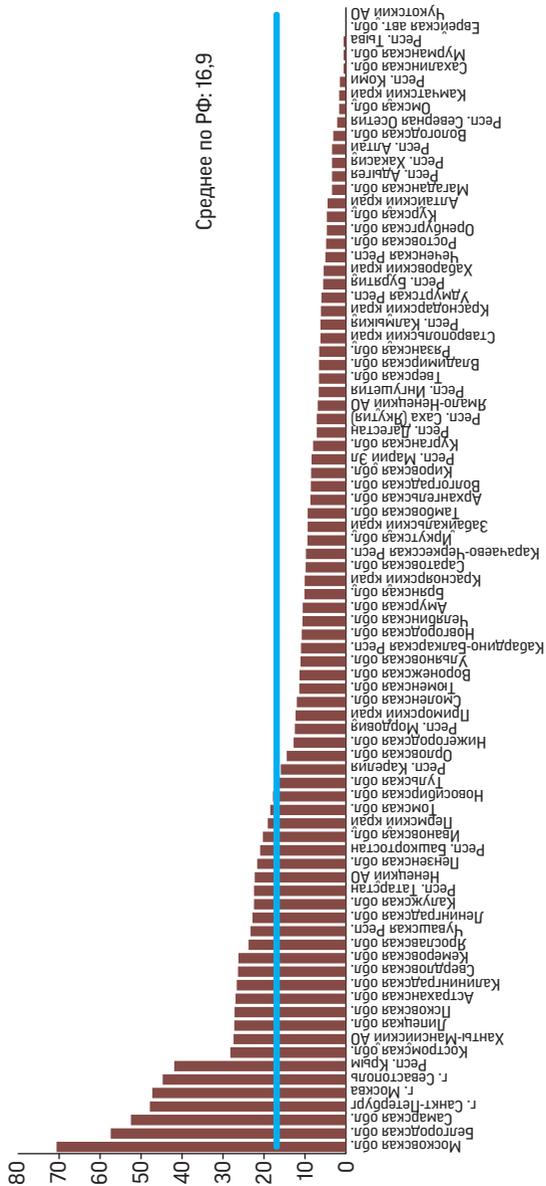
Наблюдаемая позитивная динамика в действительности отражает ситуацию довольно низкого качества школьного доступа к сети Интернет. В 2017 г. пять из шести школ имели скорость меньше 30 Мбит/с.

Доля школ, имеющих высокоскоростное подключение, имеет сильную региональную дифференциацию (рис. 1.29). В ряде регионов удельный вес таких организаций составляет более 40%, в то время как в Чукотском автономном округе и Еврейской автономной области таких организаций нет вовсе. Характерно, что многие субъекты РФ с низкой средней скоростью подключения школ к Интернету относятся к категории регионов с относительно высокой долей сельского населения. Как следствие, межрегиональные диспропорции по данному показателю проявляются также между городской и сельской местностью: если в городах скорость более 30 Мбит/с и выше имеет 28% организаций, то в сельской местности таких школ в 3 раза меньше — всего около 9%.

Сохраняется стабильный разрыв между городом и селом (рис. 1.30): если в городе в среднем большая доля школ имеет скорость 2–30 Мбит/с, то в селе выше доля низких скоростей. Почти 40% школ имеют скорость подключения к Интернету 256 Мбит/с и ниже.

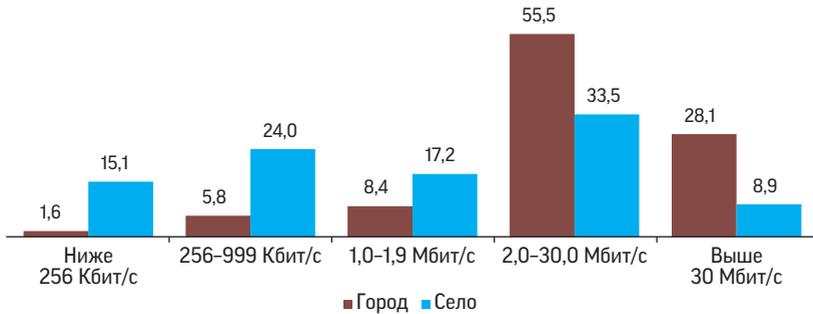
Каждая шестая сельская школа (15%) имеет максимальную скорость 256 Кбит/с. На практике это означает, что необходимо потратить целый урок, чтобы скачать учебник в современном оформлении и с хорошим качеством, а на загрузку видеофайла может уйти до двух рабочих дней учителя.

**Рис. 1.29.** Удельный вес числа организаций, имеющих скорость подключения к сети Интернет выше 30 Мбит/с, в общем числе организаций общего образования, 2017 г. (%)



Источник: Минобрнауки России.

**Рис. 1.30.** Долевое распределение общеобразовательных организаций по максимальной скорости подключения к Интернету, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

Тенденция активного роста характерна для всех показателей ИКТ, фигурирующих в статистике: наличие у образовательных организаций сайта, электронной почты, электронных дневника и журнала, обеспеченность портативной техникой (ноутбуками и планшетами).

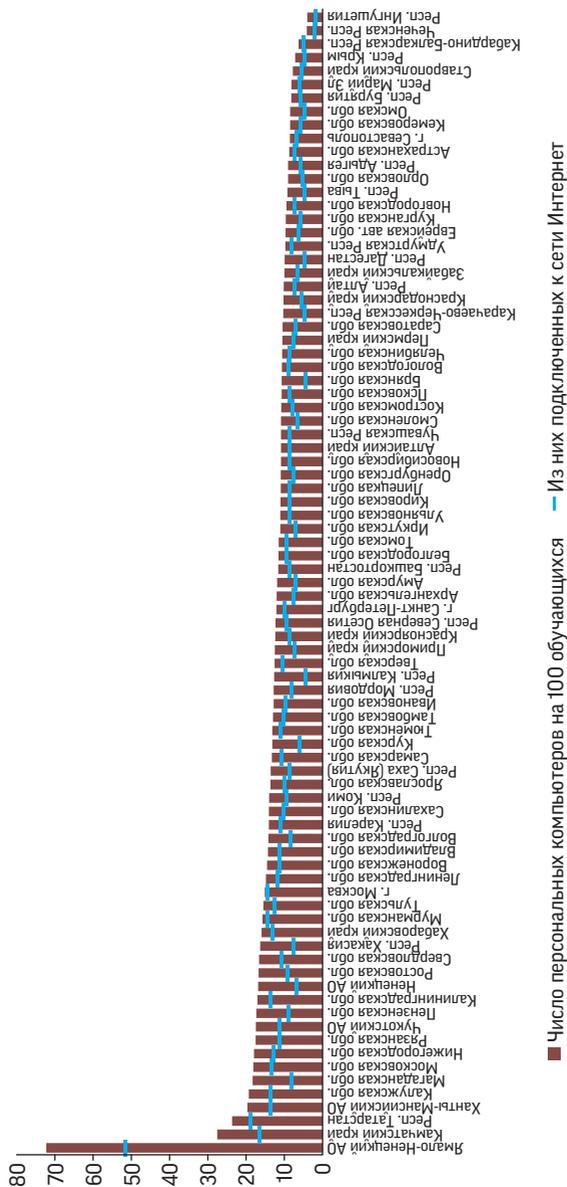
При этом в части обеспечения школ компьютерным (цифровым) оборудованием сохраняется и даже усиливается дифференциация как между разными регионами (рис. 1.31), так и между городскими и сельскими образовательными организациями.

За четыре года в среднем по стране на 8,4% выросла доля переносных компьютеров в школах. При этом сохраняются межрегиональные различия в соотношении переносного и стационарного оборудования (рис. 1.32).

В части иного электронного учебного оборудования можно отметить, что в 2017 г. на каждое школьное здание в среднем приходилось примерно восемь мультимедийных проекторов и четыре интерактивных доски.

С точки зрения готовности школ к цифровизации отдельно-го внимания заслуживает наличие в них специальных программных средств (без учета программных средств общего на-

**Рис. 1.31.** Число персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети Интернет, которые используются в учебных целях, в расчете на 100 обучающихся общеобразовательных организаций, 2017 г.



Источник: МСО.



значения). Данная статистика появилась только с 2016 г., что не позволяет глубоко проследить динамику насыщения информационно-методического обеспечения школ цифровыми продуктами. Можно лишь отметить, что интенсивнее всего идет процесс создания в школах электронных библиотек (за год количество их увеличилось на 17%).

Наиболее распространенными программными средствами являются системы контент-фильтрации доступа к Интернету, а также электронные журналы и дневники (рис. 1.33).

**Рис. 1.33.** Доля школ, имеющих специальные программные средства, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

Согласно данным Росстата каждая четвертая российская семья в 2016 г. не имела дома компьютеров с выходом в Интернет. Это означает, что для детей из таких семей школа становится важным местом освоения компьютерной грамотности и доступа к сетевым ресурсам. При этом самыми дефицитными среди цифрового оснащения школ остаются электронные библиотеки и электронные справочно-правовые системы. Они имеются лишь у каждой четвертой школы. Причем последние чаще всего недоступны ученикам.

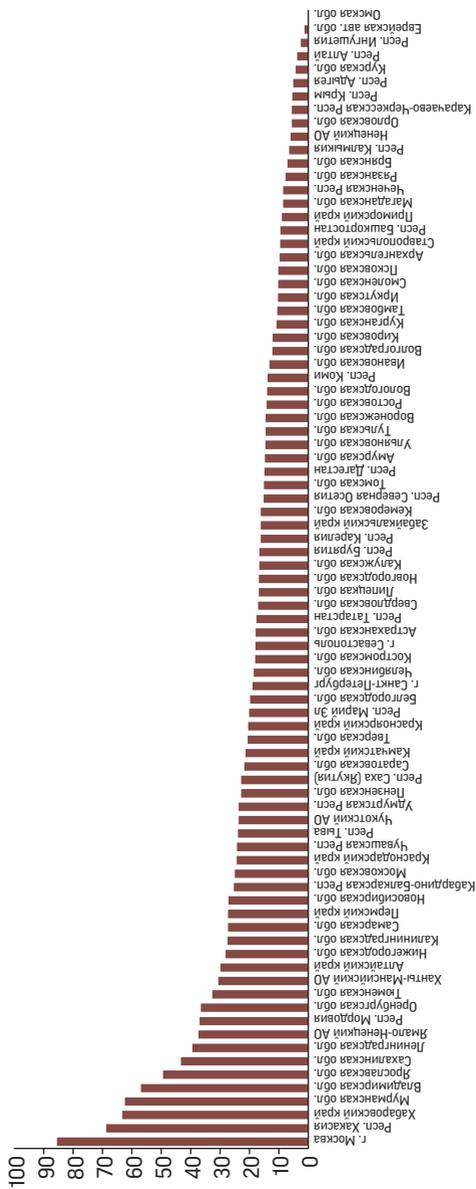
Из 25,3% школ, имеющих электронную библиотеку, доступ к ее использованию ученикам предоставляют только 22,8%. То есть около 2,5% школ (а это примерно 1100 образовательных организаций) затратили определенные ресурсы для создания сервиса, но по факту никаких изменений в образовательном процессе не произошло. В 19 регионах электронную библиотеку имеет менее 10% школ (рис. 1.34), а в Омской области такие организации отсутствуют вовсе. Как и в случае с большинством показателей ИКТ, сельская местность электронными библиотеками обеспечена хуже: электронные библиотеки, доступные для использования учащимися, есть в 16% сельских и 28% городских школ.

Среди поступлений школьного библиотечного фонда электронные документы в 2017 г. заняли второе место после печатных изданий. В пересчете на количество школ в среднем каждая получила по 12 таких документов.

Довольно неоднозначно выглядит сокращение количества печатных изданий в расчете на одного ученика (на 18% за пять лет), так как электронная библиотека не обеспечивает альтернативных возможностей (рис. 1.35).

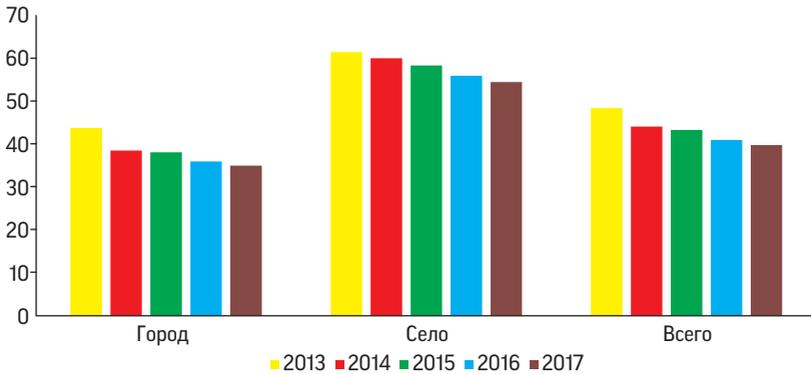
При этом на одно посадочное место в библиотеке, оснащенное персональным компьютером, в среднем приходится более 300 школьников, и не факт, что эти компьютеры имеют выход в Интернет.

**Рис. 1.34.** Удельный вес числа организаций, имеющих электронную библиотеку, доступную для использования учащимися, в общем числе организаций общего образования, 2017 г. (%)



Источник: Минобрнауки России.

**Рис. 1.35.** Число книг (включая школьные учебники), брошюр, журналов в расчете на одного обучающегося



*Источники:* Росстат; Минобрнауки России.

Частично доступ обучающихся к цифровым информационным ресурсам решается за счет кабинетов основ информатики и вычислительной техники (ОИВТ), которые есть в 83% российских школ. По данным образовательной статистики в 2017 г. в школах России в кабинетах ОИВТ в среднем имеется по 15 посадочных мест, на каждое место приходится 28 школьников. Но в этих кабинетах проводятся уроки и дополнительные занятия, о которых статистика ничего не знает.

В XXI в. возможности для индивидуализации образовательного процесса и поддержки мотивации связываются с использованием технических средств обучения, информационных технологий. Однако не всегда наличие условий автоматически определяет применение новых средств обучения и технологий на практике.

По данным опроса Мониторинга экономики образования (опрос учителей, проведенный в 2016 г.), только 16% учителей, ответивших на вопрос: «Какие технические средства вы использовали в работе в школе?», указали, что пользовались компью-

терным классом (рис. 1.36). Школьные комплекты индивидуальных компьютеров учащихся использовали только 7% педагогов, столько же — 7% — вообще не использовали никакие цифровые технологии и компьютерную технику.

**Рис. 1.36.** Ответы учителей на вопрос: «Какие из следующих технических средств вы использовали в работе в этой школе?», 2016 г. (% ответивших)



Источник: МЭО.

Учительский комплект компьютерного оборудования используют 85% опрошенных учителей, каждый третий — электронную доску и двое из трех пользуются мультимедийным проектором. При этом те, кто пользуется этим оборудованием и технологиями, в среднем обращается к нему не чаще 5–8 часов в неделю, т.е. 1–2 урока в день.

## Выводы

Россия занимает лидирующие позиции в мире по охвату детей средним (школьным) образованием. При этом особенности пространственного развития, демографические тенденции, уро-

вень межрегиональной и межмуниципальной социально-экономической дифференциации являются вызовами для решения задач обеспечения доступности качественного образования независимо от места жительства.

Декларируемая государством на протяжении всего рассматриваемого периода политика всеобщего общего образования и доступности качественных условий его получения реализовывалась через меры по оптимизации сети образовательных организаций, улучшению материально-технической базы школ, оснащению школ современным учебным оборудованием, подключению к сети Интернет.

В результате в российском образовании за прошедшие 15 лет произошло серьезное обновление ресурсной базы школ, в значительной степени преодолена ее «ветхость». По темпам развития образовательной инфраструктуры Россия вошла в тройку мировых лидеров, демонстрирует высокие с точки зрения международных критериев показатели обеспеченности компьютерным оборудованием.

При этом существенный спектр проблем в части инфраструктурного обеспечения российских школ сохраняется. Это касается базовых условий (аварийность, канализация), специализированных помещений, отвечающих требованиям ФГОС, и учебного оборудования (здесь вопросы обостряются на фоне его постоянного и стремительного устаревания). Недостаток оборудованных кабинетов делает невозможным реализацию мер, связанных с профильным обучением, дополнительным образованием, развитием современной грамотности и ключевых навыков для всех обучающихся, поддержкой мотивированных и способных школьников и т.д.

Особую остроту в современной ситуации приобретает качество инфраструктуры для использования электронных ресурсов и организации дистанционного образования. Сегодня достаточной для обеспечения конкурентоспособности и качества школь-

ного образования можно считать скорость не менее 100 Мбит/с. Этот уровень доступа необходимо обеспечить в ближайшие два-три года.

Сохраняется проблема обеспечения безбарьерной среды для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Заметны ограничения доступности детей к современным моделям профильного обучения. Современные образовательные технологии, связанные с применением индивидуальных учебных планов, сетевыми формами обучения, почти не используются.

Архитектура и образовательная среда российских школ архаичны. Необходима программа развития новой школьной среды, предусматривающая возможности ее гибкого ситуационного конструирования, эффективной интеграции физического (школьные здания, оборудование) и цифрового пространства. Эта задача может быть эффективно решена путем создания благоприятных условий для частного инвестирования.

В связи с ростом численности детского населения приоритетное место в повестке продолжает занимать проблема третьей и второй смен. Ее решение предполагает продолжение активного строительства новых современных школьных зданий, а также капитальный ремонт и переоснащение устаревшего фонда школьных зданий. При этом необходимо учитывать, что после 2026 г. ожидается демографический спад.

Несмотря на масштабное изменение сети общеобразовательных организаций, крайне важной для стратегического развития общего образования остается задача поиска эффективных моделей организации региональных и муниципальных сетей школ.

В большинстве регионов потенциал оптимизации образовательной сети близок к пределу или ограничен особенностями пространственного развития, однако есть регионы, где процесс

реорганизации не был завершен, что может создать риски для бюджетов в среднесрочной перспективе.

Очевидна необходимость разработки вариативной, учитывающей особенности территорий палитры решений, помимо получивших распространение «закрытия», «укрупнения» и «филиализации». В них должны совмещаться задачи обеспечения широкой доступности образовательных возможностей (в том числе инклюзии), индивидуализации образования и экономической целесообразности. В сельских территориях по-прежнему актуально развитие средств мобильного доступа к современным ресурсам и условиям, в том числе школьных автобусов, дистанционного образования. Перспективным решением являются различные форматы интеграции ресурсов (ассоциативные, сетевые формы), причем не только между школами, но с организациями дополнительного образования, профессионального и высшего образования, организациями других ведомств (спорт, культура и др.), предприятиями.

Фактически в ближайшие годы стоит не задача «оптимизации сети», а задача формирования новой инфраструктуры развития человеческого потенциала, особенно в сельской местности и малых городах, расширяющей возможности для выбора школьниками разных образовательных траекторий, содержания и форм образования.

## Глава 2

# Качество школьного образования

Тема оценки качества школьного образования остается предметом острых дискуссий. Комплексный подход, который позволяет обеспечить сбалансированность и максимальную объективность оценки, заключается в использовании широкого спектра инструментов, таких как международные сопоставительные исследования, национальные независимые исследования качества образования, опросы населения. В России в последние годы сделаны серьезные шаги в развитии системы оценки качества, что позволяет нам отразить результаты этого комплексного подхода в данной главе.

Однако презентация палитры разнообразных данных, характеризующих академические достижения российских школьников, анализ их динамики и проведение сопоставлений, — необходимое, но недостаточное условие для понимания положения дел. Необходимо анализ достижений школьников исходя из требований, которые формулируются к качеству подготовки в школе в современном мире. Среди них наиболее существенны следующие: достижение максимальным числом учащихся порогового уровня функциональной грамотности, сокращение разрыва в качестве образовательных

результатов между школами и группами школьников с разным социально-экономическим положением, развитие у школьников навыков XXI в. и др.

## 2.1. Качество школьного образования по данным международных и российских исследований

### Международные сопоставительные исследования

Международные сопоставительные исследования — это инструмент оценки качества образования разных стран, позволяющий посмотреть на ситуацию в каждой из них в сравнении с остальным миром. В связи с этим уровень достижений в международных сопоставительных исследованиях качества образования год от года приобретает все большее значение для развитых стран мира. Тот факт, что вхождение России в 10 ведущих стран по качеству общего образования является основной целью развития системы образования на период до 2024 г. в соответствии с майским Указом Президента РФ 2018 г., говорит о приоритетности международных показателей качества общего образования для Российской Федерации в контексте ее среднесрочного стратегического развития.

Позиции России в международных сопоставительных исследованиях имеют двоякий характер: с одной стороны, она является лидером, например, по уровню читательской грамотности выпускников начальной школы, а с другой — результаты российского образования оставляют желать лучшего, например, в части навыков учащихся старшей школы, а также взрослого населения страны.

Россия принимает участие в международных исследованиях более 20 лет. На сегодняшний день существует несколько крупномасштабных исследований, оценивающих системы образования в разных странах. На данный момент самыми известными мониторинговыми исследованиями в области образования яв-

ляются PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study) и PISA (Programme for International Student Assessment).

### ***Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)***

PIRLS — это мониторинговое исследование, организованное Международной ассоциацией по оценке учебных достижений IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement)<sup>1</sup>. Это исследование позволяет сравнить качество чтения и понимания текстов учащимися начальных школ в разных странах мира и помогает выявить различия в национальных системах образования. Начиная с 2001 г. PIRLS проводится раз в пять лет. Россия принимала участие во всех волнах PIRLS.

В первой волне российские четвероклассники показали не самые высокие результаты — средний балл составил 528 (рис. 2.1). В этой же волне результаты, статистически значимо не отличающиеся от среднего балла России, показали еще такие страны, как Чехия, Новая Зеландия, Шотландия, Сингапур, Словакия, Гонконг, Франция и Греция (последняя участвовала в PIRLS только в 2016 г.). В 2006 г. прорыв совершили сразу три страны. Так, средний балл российских четвероклассников вырос до 565, что позволило России занять 1-е место в рейтинге стран-участниц. Россия закрепила свой успех в волнах 2011 и 2016 гг. В остальных странах (из этого списка) значительных изменений не произошло, и в общем зачете они спускаются все ниже. В исследовании 2016 г. Россия заняла 1-е место.

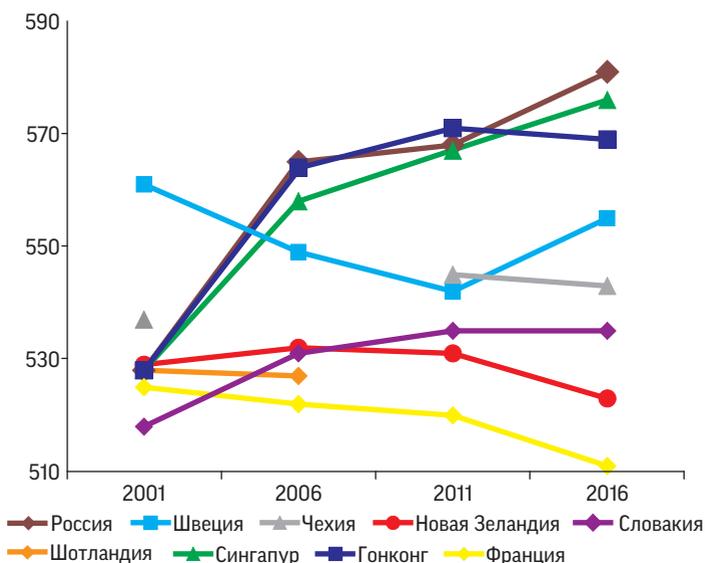
### ***Trends in Mathematics and Science Study (TIMSS)***

Мониторинговое исследование TIMSS также проводится организацией IEA в почти 60 странах каждые четыре года начиная с 1995-го. Целью исследования TIMSS является оценка уровня математической и естественно-научной грамотности учеников

---

<sup>1</sup> См.: <<https://timssandpirls.bc.edu/>>.

Рис. 2.1. Динамика результатов PIRLS (баллы)



Источник: ОЭСР.

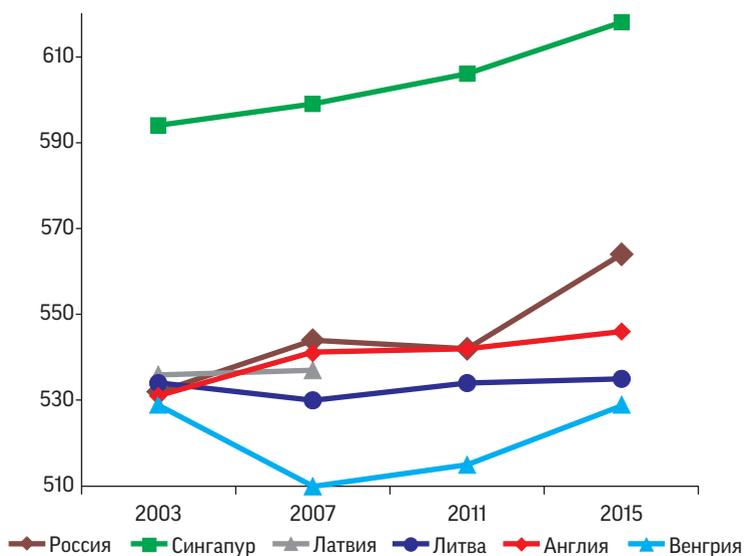
4-х (TIMSS-4) и 8-х (TIMSS-8) классов. Содержание заданий этого исследования отражает учебные планы стран-участниц.

#### TIMSS-4

**Математика.** В 2003 г. была проведена первая волна, в которой приняли участие четвероклассники России. В этой волне российские школьники показали неплохой результат по математике — 532 балла (рис. 2.2): этот балл был выше среднего международного (500 баллов), но соответствовал середине рейтинга стран-участниц. Схожие результаты были у учащихся Латвии, Литвы, Англии и Венгрии.

В 2007 г. выросли средние баллы в России, Англии и Сингапуре. При этом Сингапур уступил 1-е место Гонконгу, хотя их баллы статистически значимо не различались. Результаты Латвии и Литвы изменились незначительно, а средний балл Венгрии

**Рис. 2.2.** Динамика результатов по математике TIMSS-4 (баллы)



Источник: ОЭСР.

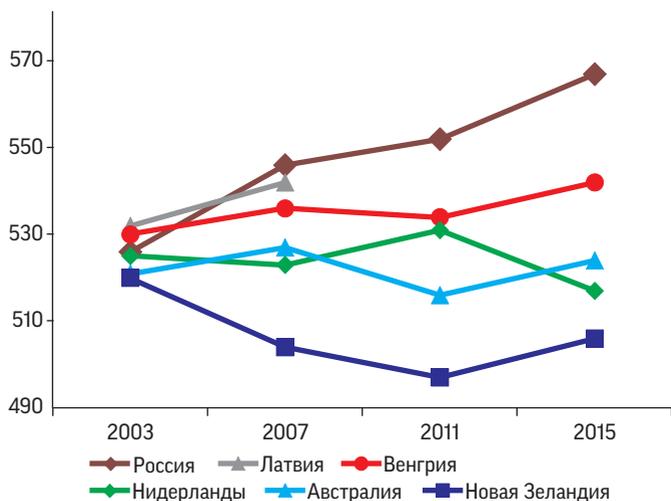
упал на 19 п. Таким образом, лучший результат среди стран, соседствовавших с Россией в первой волне, показали именно российские четвероклассники.

В следующей волне в 2011 г. изменения результатов по математике в России и странах — «соседях» по первой волне можно признать незначительными.

В последней волне 2015 г. российские четвероклассники заняли 7-е место. Средний балл России вырос значительно больше всех ее «соседей» в первой волне. Между последними двумя волнами российские школьники показали значительный рост — на 24 балла. Такой прирост является максимальным как для России, так и для остальных рассматриваемых стран в этой волне исследования.

**Естествознание.** В 2003 г. пять стран продемонстрировали схожие с Россией результаты по естествознанию (рис. 2.3). В сле-

**Рис. 2.3.** Динамика результатов по естествознанию TIMSS-4 (баллы)



Источник: ОЭСР.

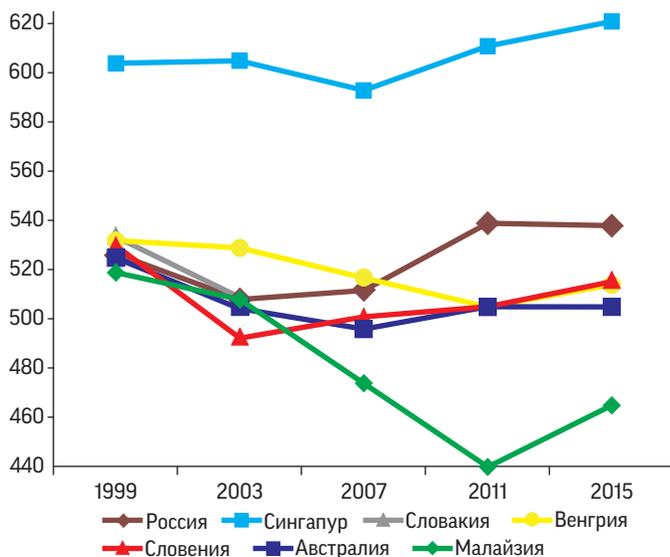
дующих волнах средние баллы России последовательно росли: к 2007 г. на 20 баллов, к 2011-му — на 6, а к 2015-му — еще на 15. Подобный прирост не демонстрировала ни одна из стран, которые показали сравнимый с Россией результат в первой волне. Российские четвероклассники заняли 4-е место.

#### TIMSS-8

TIMSS в 8-м классе проводится с 1999 г. В первой волне в 1999 г. средний балл России по математике составил 526 (рис. 2.4). Похожие результаты показали еще восемь стран: Словакия, Венгрия, Словения, Австралия, Малайзия, Финляндия, Канада и Чехия<sup>2</sup>. В исследовании TIMSS-8 2015 г. Россия заняла 6-е место. Спустя почти 20 лет результаты российских школьников по ма-

<sup>2</sup> Финляндия принимала участие в TIMSS-8 только в 2011 г., Канада — в 2015-м, Чехия — в 2017-м, поэтому динамика результатов этих стран не может быть рассмотрена.

**Рис. 2.4.** Динамика результатов по математике TIMSS-8 (баллы)



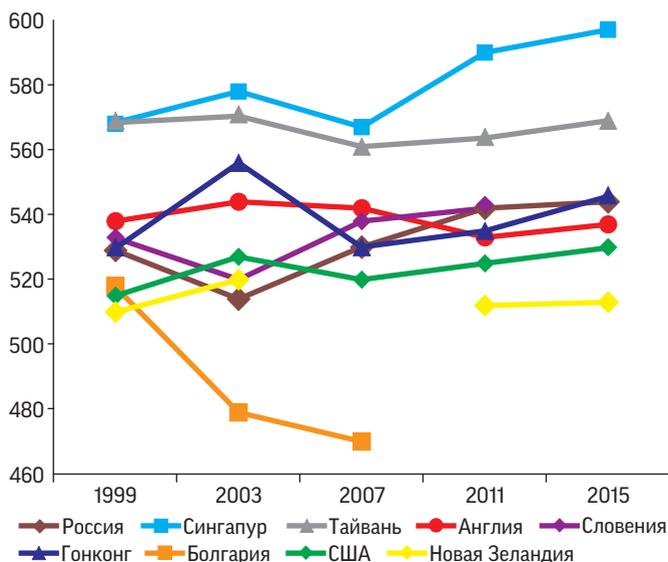
Источник: ОЭСР.

тематике являются самыми высокими среди стран, продемонстрировавших схожие результаты в первой волне TIMSS.

**Естествознание.** В первой волне исследования 1999 г. похожие с Россией результаты по естествознанию показали также Англия, Словения, Гонконг, Болгария, США, Новая Зеландия, Финляндия и Канада (рис. 2.5). Однако Финляндия и Канада впоследствии принимали участие только в одной волне — 2011 и 2015 гг. соответственно, поэтому они не рассматривались в настоящем анализе. Первое место в 1999 г. поделили сразу две страны — Сингапур и Тайвань (Китайский Тайпэй).

В 2003 г. в изучаемых странах наблюдались следующие тенденции: баллы Сингапура, Гонконга, США и Новой Зеландии выросли, Англии и Тайваня не изменились, а России, Словении и Болгарии уменьшились.

**Рис. 2.5.** Динамика результатов по естествознанию TIMSS-8 (баллы)



Источник: ОЭСР.

В 2007 г. результаты всех рассматриваемых стран вернулись к значениям первой волны, за исключением баллов Тайваня, которые снизились по сравнению с 1999 г. В Болгарии уровень естественнонаучной грамотности восьмиклассников продолжил снижаться, и 2007 г. стал последним годом участия этой страны в TIMSS.

В 2011 г. выросли баллы России и Сингапура, в остальных же странах значительных изменений не произошло. Но между 2011 и 2015 гг. стагнация коснулась уже всех стран. Российские восьмиклассники в исследовании TIMSS-2015 по естествознанию заняли 7-е место.

### ***Programme for International Student Assessment (PISA)***

PISA (Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся)<sup>3</sup> — международный образовательный мониторинг, который проводится среди 15-летних учащихся школ и профессиональных учреждений каждые три года, начиная с 2000-го. Для оценки способностей учащихся в PISA включены задания по трем предметным областям: математическая, естественно-научная и читательская грамотность. PISA проводится Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), поэтому для сравнения будет приведено также среднее по странам, входящим в ОЭСР в рассматриваемом году.

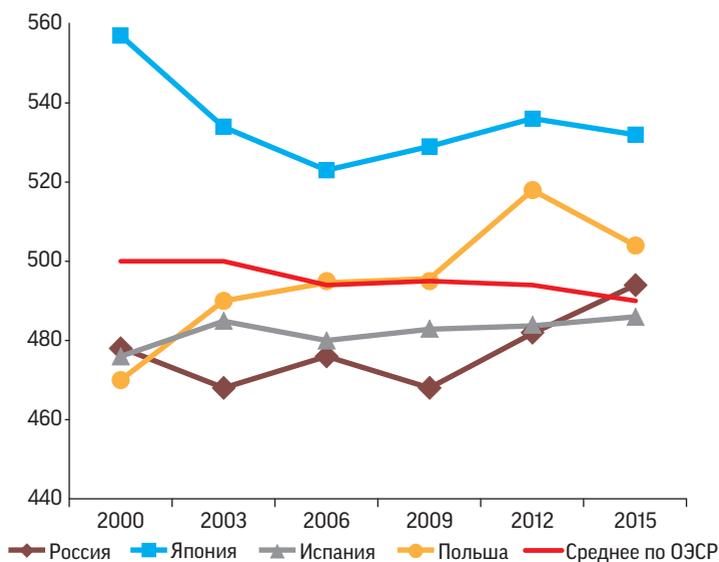
**Математика.** Результаты России по математике в 2000 г. были значительно ниже среднего по ОЭСР (рис. 2.6). Похожие баллы получили Испания и Польша, а 1-е место в первой волне исследования заняла Япония. В 2003 г. результаты России и Японии упали, а Польши и Испании выросли. К 2006 г. средний балл по ОЭСР снизился, а балл России вырос, что сократило разрыв между ними. В следующей волне в 2012 г. можно отметить значительный рост результатов России и Польши. Наконец уже в 2015 г. средний балл России впервые оказался выше среднего по ОЭСР. Стоит отметить, что хотя в 2015 г. средний балл стран — участниц ОЭСР снизился по сравнению с волной 2012 г., в этом году результаты российских учащихся также сопоставимы со средним баллом школьников стран ОЭСР в 2006, 2009 и 2012 гг.

**Естествознание.** Результаты российских учащихся по естествознанию в 2000 г. были довольно низкими — они отличались от среднего по ОЭСР на 40 баллов (рис. 2.7). Сопоставимый уровень естественно-научной грамотности показали Греция, Латвия и Португалия, а лучший результат принадлежал Корее. К 2003 г. баллы Кореи упали и на 1-е место переместилась Фин-

---

<sup>3</sup> См.: <<http://www.oecd.org/pisa>>.

**Рис. 2.6.** Динамика результатов по математике PISA (баллы)

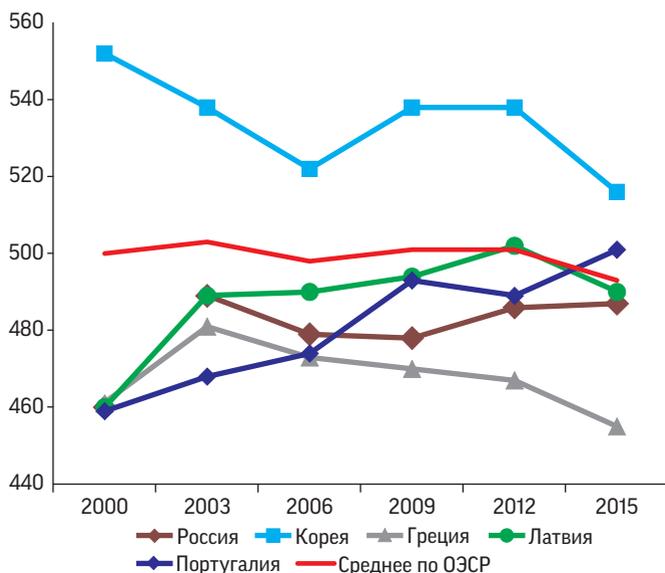


Источник: ОЭСР.

ляндия. Результаты остальных рассматриваемых стран резко выросли, например, прирост России составил 29 баллов. В следующих волнах баллы российских учащихся постепенно повышались. Кроме того, среднее по ОЭСР снизилось за весь период, и в 2015 г. результаты России приблизились к этому показателю. Лидирующую позицию вплоть до 2012 г. занимала Финляндия, а в 2015 г. — Гонконг и Сингапур.

**Читательская грамотность.** Важно отметить значительный рост читательской грамотности 15-летних российских учащихся в исследовании PISA (рис. 2.8). В 2000 г. разница между баллом России и средним по ОЭСР составляла около 40. Схожие результаты также показали португальские и латвийские школьники, а 1-е место заняла Финляндия. К следующей волне в 2003 г. траектории стран, показавших схожие с Россией результаты,

**Рис. 2.7.** Динамика результатов по естествознанию PISA (баллы)

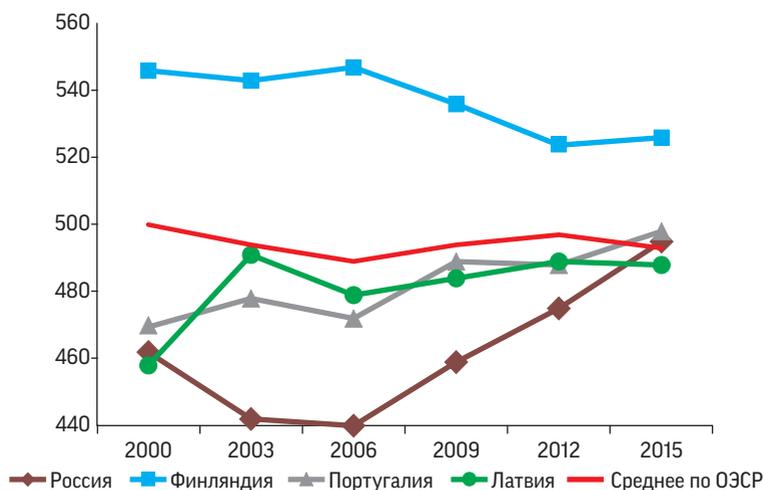


Источник: ОЭСР.

резко разошлись: баллы российских учащихся упали, латвийских выросли, а португальских не изменились. В 2006 г. из значимых изменений можно отметить только снижение среднего балла ОЭСР и баллов Латвии. Только после 2006 г. результаты России начали резко расти и в 2015 г. достигли среднего по ОЭСР. В то же время баллы страны — лидера 2000 г. снизились, а 1-е место последовательно занимали Корея, Шанхай (Китай) и Сингапур.

Российские учащиеся начальной школы показывают достаточно высокие результаты в международных исследованиях по всем отмеченным предметам. В PIRLS Россия стабильно занимает первые места в рейтинге стран-участниц на протяжении всех волн исследования, в TIMSS входит в десятку лучших. Можно выделить следующие тенденции в достижениях четверо-

**Рис. 2.8.** Динамика результатов по чтению PISA (баллы)



Источник: ОЭСР.

классников в России: показатели читательской, математической и естественно-научной грамотности росли до 2006–2007 гг., затем наблюдался застой, а с 2011 г. — снова рост. Данные результаты могут быть следствием изменений в образовательной политике, проводившихся в указанные периоды и коснувшихся всех предметов в начальной школе.

Восьмиклассники (в исследовании TIMSS) начиная с 2007 г. также входят в десятку лучших. При этом в основной школе можно отметить схожие тенденции в результатах учащихся и для математики, и для естествознания: падение между 1999 и 2003 гг., затем последовательный рост и стагнация в 2015 г. В этом случае можно также выдвинуть гипотезу об изменениях в образовательной политике, коснувшихся основной школы в целом. В пользу этой гипотезы говорит и то, что содержание теста TIMSS достаточно сильно связано с программой обучения.

Наконец результаты 15-летних российских школьников в PISA на протяжении всех волн исследования были довольно низкими и только в 2015 г. стали сравнимы со средним баллом стран, входящих в ОЭСР. Важно отметить, что в случае различных видов грамотности результаты учащихся росли по-разному. Так, средний балл по математике незначительно менялся в период 2000–2009 гг., а затем последовательно рос. Результаты по естествознанию резко выросли ко второй волне в 2003 г., несколько упали к третьей в 2006 г., а потом уже значимо не менялись. Уровень читательской грамотности значительно снизился между 2000 и 2003 гг., но с 2006 г. начал стремительно расти. Необходимо отметить, что рост читательской грамотности предвещал рост математической грамотности.

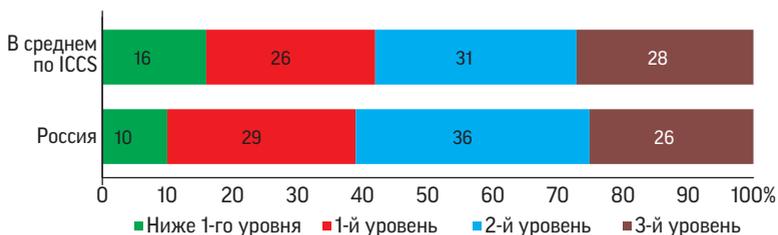
В последней волне PISA наряду с привычными для этого исследования заданиями были использованы задания на оценку коллективного решения проблемных задач (*collaborative problem solving*), в более широком понимании — способности эффективно участвовать в процессе, в котором два или более человек пытаются решить проблему, обмениваясь мнениями, знаниями, усилиями и способностями, необходимыми для решения (задания в компьютерной среде, имитирующей работу в группе учащихся).

Российские школьники показали результаты ниже среднего по странам ОЭСР и замыкали третий десяток стран.

### ***Международное сравнительное исследование качества граждановедческого образования (ICCS)***

Россия демонстрирует прогресс в данном исследовании (рис. 2.9). В 2016 г. средний балл учащихся Российской Федерации составил 545 (средний по всем странам-участницам — 517). Это 7-е место в мировой таблице. В предыдущем цикле, в 2009 г., Россия занимала 19-е место. Результат российских школьников выше среднего показателя по исследованию на 28 баллов. Пер-

**Рис. 2.9.** Качество граждановедческого образования учащихся в России, ICCS, 2017 г. (%)



Источник: IEA.

вую строчку рейтинга занимает Дания со средним баллом 586. Кроме того, у России в данном исследовании одна из самых лучших динамик: +38 баллов. Впереди только Швеция с разницей +42 балла.

#### ***Позиции России в международных рейтингах качества жизни, в которых используются показатели качества образования***

Кроме рассмотренных выше международных сопоставлений качества образования, сравнение по качеству образования используется в ряде других международных сопоставлений, в которых участвует и Российская Федерация.

Индекс Pearson Global Index of Cognitive Skills and Educational Attainment<sup>4</sup> рассчитывается на основе двух групп показателей:

1) когнитивные навыки:

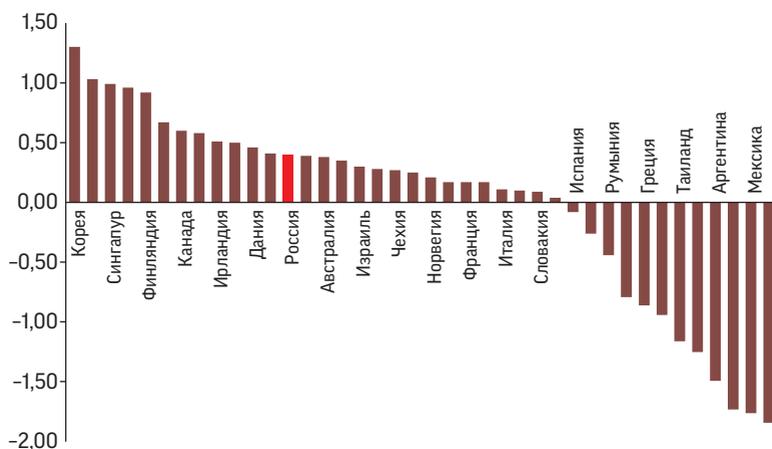
- международное исследование качества чтения и понимания текста (The Progress in International Reading Literacy Study, PIRLS);
- международное исследование качества математического и естественно-научного образования (The Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS);

<sup>4</sup> См.: <<https://www.pearson.com/corporate/news/media/news-announcements/2014/05/new-global-educationindexshowsasianssuperpowersexcelinlearning.html>>.

- международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (The Programme for International Student Assessment, PISA);
- 2) уровень образования:
- индекс функциональной грамотности населения. Данные международного исследования PIAAC (The Programme for the International Assessment of Adult Competencies);
  - индекс совокупной доли учащихся, получающих среднее (upper secondary) и профессиональное (tertiary) образование. Данные международного исследования «Взгляд на образование» (Education at a Glance) Организации экономического сотрудничества и развития по странам ОЭСР и странам — партнерам ОЭСР.

По результатам индекса 2014 г. Россия занимает 13-ю строчку из 40 стран (рис. 2.10). При этом по когнитивным навыкам Россия занимает 9-е место, а по группе показателей, характеризующих качество образования, — только 20-е. Отставание по обра-

**Рис. 2.10.** Индекс Pearson Global Index of Cognitive Skills and Educational Attainment. Положение России



зовательным показателям объясняется низким уровнем функциональной грамотности взрослых в России (данные PIAAC). По двум другим компонентам — охвату средним общим и профессиональным образованием — Россия входит в число мировых лидеров.

Индекс Education for All Development Index (EDI) используется в докладах ЮНЕСКО для характеристики достижений стран в рамках программы «Education for All»<sup>5</sup>. Он рассчитывается по следующим показателям:

- 1) доля детей дошкольного возраста, охваченных дошкольным или общим (начальным) образованием;
- 2) уровень грамотности среди населения в возрасте 15 лет и старше;
- 3) ожидаемая доля первоклассников, которые дойдут до 5-го класса;
- 4) индекс гендерного равенства (паритета). Рассчитывается как среднее из трех индикаторов:
  - соотношение девочек/мальчиков на уровне дошкольного образования;
  - соотношение девочек/мальчиков на уровне общего образования;
  - соотношение грамотных женщин/мужчин.

Россия в индексе 2015 г. занимает 32-е место из 92 стран, для которых он рассчитан (рис. 2.11).

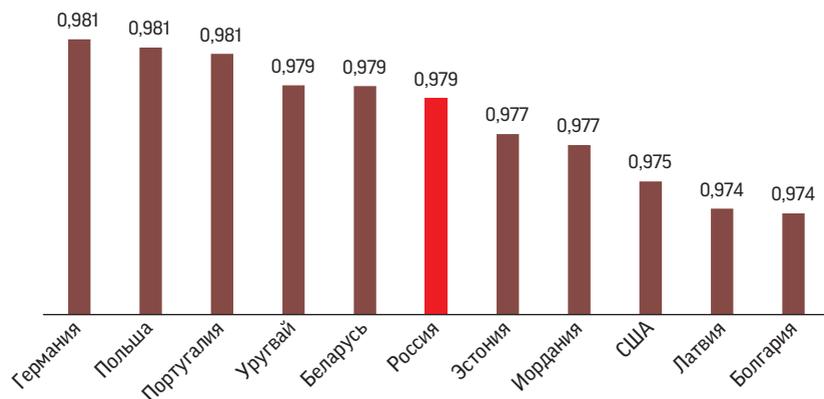
### **Результаты российских исследований качества образования**

Российские исследования не позволяют оценить уровень школьного образования в международном масштабе, но дают возможность увидеть наиболее значимые с точки зрения внутреннего заказчика (семьи, работодателя, государства) проблемы, а также

---

<sup>5</sup> См.: <<https://en.unesco.org/gem-report/education-all-development-index>>.

**Рис. 2.11.** Рейтинг стран по индексу The Education for All Development Index (EDI)



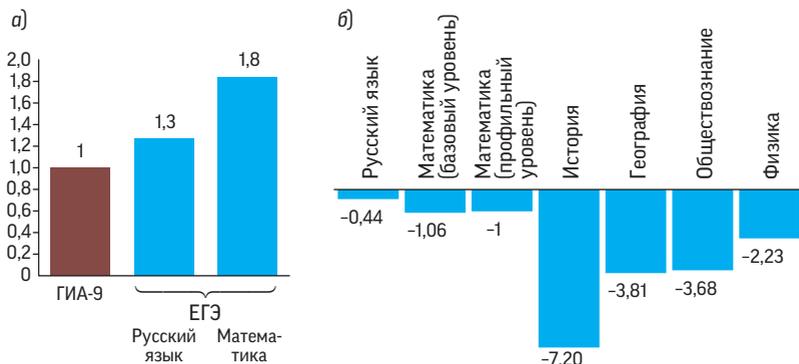
Источник: ЮНЕСКО.

степень различия качества образовательных услуг между регионами.

Вследствие закрытости большинства данных (в первую очередь ЕГЭ и ОГЭ) о результатах образования для анализа возможно использовать лишь ограниченный круг источников. Один из них — Мониторинг системы образования (МСО), предоставляющий обобщенные сведения по результатам государственной итоговой аттестации (ГИА) в 9-м и 11-м классах. В частности, МСО дает возможность охарактеризовать ситуацию с долей выпускников, получивших неудовлетворительные оценки (рис. 2.12).

В 2017 г. не прошли ОГЭ и соответственно не получили аттестат об основном общем образовании 1% девятиклассников, а единый государственный экзамен (ЕГЭ) только по одному предмету — русскому языку — не сдали (получили количество баллов ниже минимального порога) 1,3% одиннадцатиклассников. По математике таких неуспевающих выпускников было 1,8% от всех участников ЕГЭ по данному предмету.

**Рис. 2.12.** Доля выпускников, получивших неудовлетворительные оценки на государственной итоговой аттестации в 2017 г. (а), и динамика показателя относительно 2016 г. (б) (%)

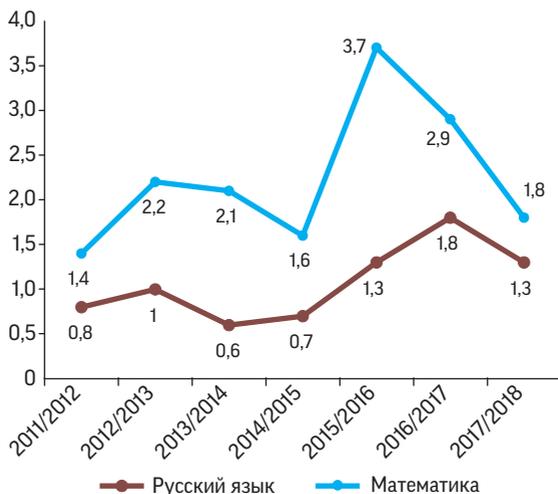


Источники: Росстат; Минобрнауки России.

Доля обучающихся, не сдавших ЕГЭ по русскому языку, все последние годы увеличивалась. Небольшое сокращение в 2017 г. пока сложно расценивать как позитивную динамику. Соответствующий показатель по математике имеет разнонаправленную динамику с тенденцией снижения в последние годы (рис. 2.13).

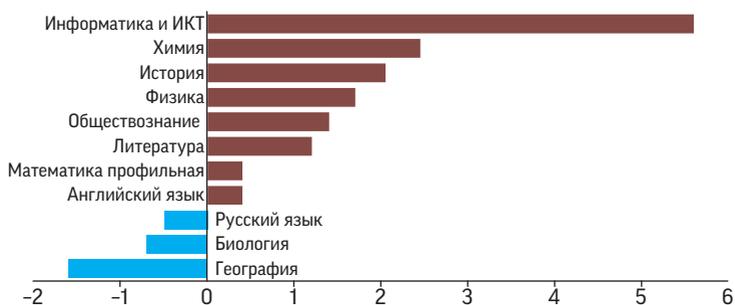
Выводы относительно качества подготовки по отдельным предметам на основе данных о динамике доли высокобалльных работ (получивших 81–100 баллов) сделать невозможно. К сожалению, не проводится внешний аудит ЕГЭ и системы сопоставления заданий по годам. По мнению некоторых экспертов, сами задания год от года становятся проще, в связи с чем растут и число стобалльников, и средний балл. Вместе с тем проведенный Рособрнадзором анализ показывает некоторую специфику отдельных предметных областей (рис. 2.14) и формирует сигналы для принятия управленческих решений по совершенствованию содержания, методов преподавания, системы повышения квалификации кадров.

**Рис. 2.13.** Доля выпускников, получивших неудовлетворительные оценки по ЕГЭ (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

**Рис. 2.14.** Динамика высокобалльных работ по учебным предметам, ЕГЭ, 2017 г. (%)



Источники: МСО; Рособрнадзор.

С 2014 г. в России реализуются Национальные исследования качества образования (НИКО). Они строятся на репрезентативной выборке и проводятся по разным предметам школьного

курса с целью выявления основных методических проблем в каждой предметной области.

Так, результаты НИКО по математике в 7-х классах (2014 г.) показали, что у значительной доли обучающихся 7-го класса слабо развиты базовые математические навыки: умение считать, решать текстовые, геометрические и т.д. задачи, решать практикоориентированные задачи, работать с информацией.

При оценке качества образования по английскому языку (НИКО, 2016 г.) выявлено, что даже элементарные умения и навыки устной речи (чтение текста вслух и говорение) оказываются несформированными у абсолютного большинства пяти- и восьмиклассников.

Результаты НИКО по истории и обществознанию (2016 г.) очень зависят от региона. Например, выполнение заданий по краеведению варьируется от 2 до 72%. Отмечается также низкий уровень развития важнейших общеучебных и логических универсальных учебных действий: структурирование текста, анализ, привлечение контекстных данных, сравнение и др.

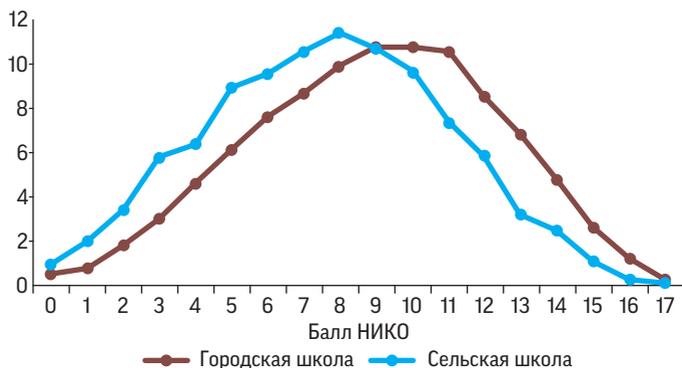
Практически все исследования НИКО фиксируют дифференциацию результатов сельских и городских школьников (рис. 2.15).

Серьезный уровень региональной дифференциации в качестве образовательных результатов школьников виден по данным исследования «Лучшие школы России. 500 лучших образовательных организаций, продемонстрировавших высокие образовательные результаты», который ежегодно публикуется Социальным навигатором МИА «Россия сегодня» (рис. 2.16).

### **Удовлетворенность населения качеством образования**

Большинство исследователей образования отмечают, что степень удовлетворенности населения не зависит от реальных условий и реальных результатов получаемого образования. Тем не менее оценка основных потребителей образовательных услуг

**Рис. 2.15.** Качество выполнения НИКО по математике среди учащихся 5-х классов городских и сельских школ, 2014 г. (%)



Источник: Исследования НИКО.

остаётся одним из важнейших критериев оценки качества образования.

В части оценки качества общего образования результаты МЭО показывают высокий уровень удовлетворённости родителей школьников (рис. 2.17). Только 4,5% опрошенных указывают на ту или иную степень неудовлетворённости качеством образования в школе. А вот качество подготовки к выпускным экзаменам — государственной итоговой аттестации (ОГЭ, ЕГЭ) — получило в 2 раза больше неудовлетворительных оценок (8,6%). Примерно такие же оценки дают родители воспитательной и внеурочной деятельности в школе.

По данным исследования ФОМ, проведенного в мае 2018 г., число родителей, неудовлетворённых ЕГЭ, продолжает оставаться стабильным (рис. 2.18).

При этом 39% полагают, что после введения ЕГЭ стало сложно поступать в вузы (рис. 2.19).

Причиной неудовлетворённости введением ЕГЭ большинство родителей считают увеличение нагрузки их детей (24%) и невысокий и неглубокий уровень знаний, его снижение в ре-

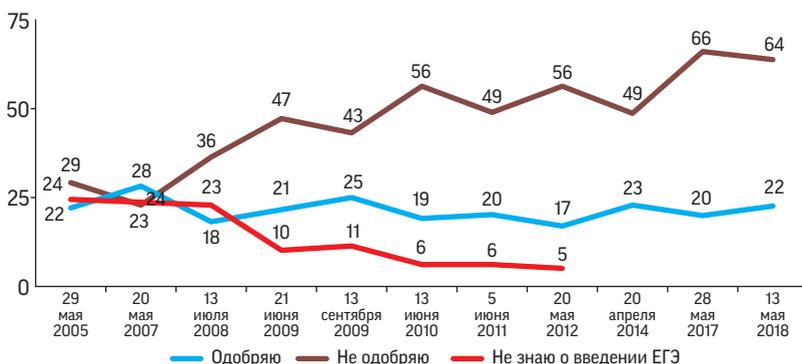


**Рис. 2.17.** Ответы родителей на вопрос о том, насколько их удовлетворяют качество образования в школе в целом, качество подготовки к экзаменам, качество воспитательной и внеурочной деятельности в школе, 2016 г. (%)



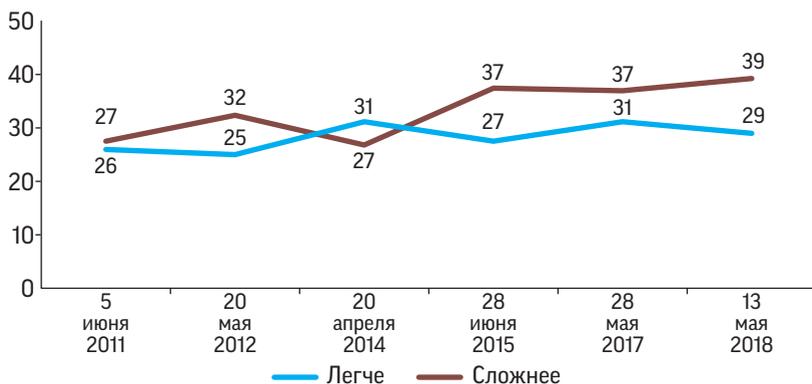
Источник: МЭО.

**Рис. 2.18.** Ответы на вопрос: «Одобрите ли вы ЕГЭ?» (% ответивших)



Источник: ФОМ. <<http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/14036>>.

**Рис. 2.19.** Распределение ответов на вопрос: «Стало легче или тяжелее поступать в вузы после введения ЕГЭ?» (% ответивших)



Источник: ФОМ.

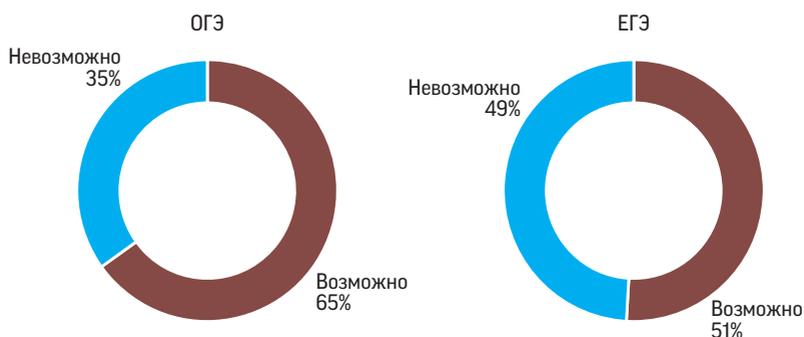
зультате введения ЕГЭ (10%). Кстати, высокий уровень учебной нагрузки отмечают и сами учащиеся. По данным опроса ОНФ<sup>6</sup>, 58% школьников отмечают, что им задают слишком много домашних заданий и не хватает времени их выполнять.

Согласно данным мониторинга Института прикладных экономических исследований Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС, почти половина родителей школьников (49% респондентов) считают, что без дополнительных занятий сдать ЕГЭ на высокий балл нельзя. В оценках возможности успешной сдачи ОГЭ без дополнительной подготовки родители учащихся более позитивны: 65% опрошенных считают, что можно получить высокий балл, занимаясь только в школе; 35% высказались за необходимость дополнительных занятий [Мониторинг эффективности..., 2018] (рис. 2.20).

Тревожно, что учителя по данному вопросу высказываются более пессимистично: лишь 32% опрошенных педагогов счита-

<sup>6</sup> См.: <<https://pedsovet.org/beta/article/skolniki-predlagaut-otmenit-domasnie-zadania-i-vvesti-sistemu-rannego-vybora-professii>>.

**Рис. 2.20.** Ответы родителей на вопрос о возможности успешной сдачи ОГЭ и ЕГЭ без дополнительных занятий (% от общего числа опрошенных)



Источник: РИА Новости (по данным РАНХиГС).

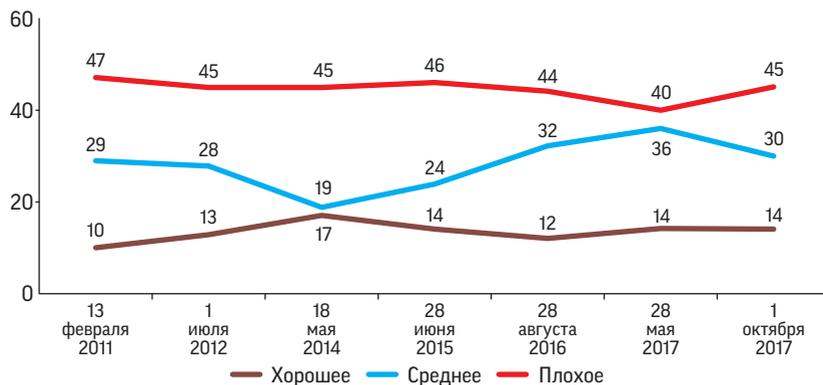
ют, что необходимый для успешной сдачи ГИА уровень подготовки способны обеспечить большинство школ. Еще 30% респондентов отметили, что нужный уровень знаний могут обеспечить только лучшие школы. При этом 38% опрошенных педагогов указали на невозможность успешного прохождения государственной итоговой аттестации без дополнительной подготовки.

Результаты опросов Фонда общественного мнения (ФОМ) показывают<sup>7</sup>, что доля тех, кто считает российское школьное образование плохим, за последние три года заметно выросла: в 2014 г. было всего 19% недовольных образованием, в 2017 г. так считали уже 30% опрошенных жителей России (рис. 2.21).

При этом россияне, в семье которых есть школьники, в целом демонстрируют более положительное отношение. Снижаются оценки с ростом возраста (молодежь в возрасте 18–30 лет в 20% случаев оценивает его как хорошее и в 23% — как плохое, оценки людей старше 60 лет — 9 и 32% соответственно).

<sup>7</sup> См.: <<http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/13786>>.

**Рис. 2.21.** Ответы россиян на вопрос: «Как вы оцениваете качество современного российского школьного образования в целом – как хорошее, среднее или плохое?» (% респондентов)



Источник: ФОМ.

В сельской местности качество образования оценивают выше: в 2016 г. 16% сельских жителей считали, что оно хорошее, 28% – плохое.

Опросы школьников по вопросам удовлетворенности качеством – редкое явление, но важное для комплексного взгляда на ситуацию. По результатам опроса ОНФ, проведенного в 2017 г., каждый третий опрошенный школьник (около 32%) считает, что ему не хватает глубоких знаний по предметам. На отсутствие предметов, полезных для выбранной будущей профессии, указали 28% опрошенных. Отношением педагогов к учащимся не удовлетворены 17% подростков, 14% хотели бы большего внимания учителей к тому, как проходят уроки. Почти 12% школьников указали на недостаток кружков и секций в школе. Только 12% сообщили, что не чувствуют, что им чего-то не хватает.

При этом больше половины опрошенных школьников пожаловалось на слишком высокую школьную нагрузку и отсутствие времени для занятий любимым делом.

## 2.2. Функциональная грамотность учащихся основной школы в России

Функциональная неграмотность взрослого населения — серьезный вызов для образовательной политики и социальной инклюзии. Функциональная неграмотность определяется как уровень грамотности, не позволяющий применять базовые навыки чтения, письма и счета для решения широкого спектра задач в повседневной жизни.

Одна из базовых целей школы — обеспечивать функциональной грамотностью всех выпускников. Без этого нельзя говорить о качественном школьном образовании.

В настоящее время довольно высока доля взрослого населения, которое остается функционально неграмотным. По данным ЮНЕСКО 2016 г., только 9% населения в возрасте от 15 до 24 лет не владеет базовыми навыками чтения и письма [Literacy Rates..., 2017]. Например, в 2011 г. число функционально неграмотных взрослых в Европе было около 80 млн, причем их доля составила 8% в Швеции и 40% в Португалии [OECD and Statistics Canada, 2000]. Хотя функционально неграмотные взрослые не являются социально дисфункциональными, невозможность полноценно участвовать в общественной и экономической жизни обрекает молодых и взрослых людей на неуспех в трудовой деятельности и одновременно тормозит развитие самой экономики страны. Например, согласно отчету World Literacy Foundation в 2015 г. цена функциональной неграмотности для России составила 14,11 млн долл. [Cree, Kay, Steward, 2012].

Школьные факторы играют одну из самых важных ролей в развитии функциональной неграмотности взрослого населения: это и количество лет, проведенных в основной школе, и практика оставления учащихся на второй год, и плохая посещаемость, и отсутствие индивидуального подхода к потребностям учащихся и т.д.

В литературе принято различать понятия полной неграмотности (complete illiteracy) и функциональной неграмотности (functional illiteracy) [Martinez, Fernandez, 2010]. Под полной неграмотностью понимается отсутствие базовых навыков чтения, письма и счета. Функциональная неграмотность определяется как неспособность человека участвовать в тех видах деятельности, для которых грамотность является необходимым условием, а также неспособность использовать навыки чтения, письма и счета для собственного развития и развития сообщества (как локального, так и глобального) [Education for All, 2006]. Таким образом, в то время как полностью неграмотный индивид не способен читать, писать и совершать математические операции, функционально неграмотный индивид может владеть данными навыками, но оказывается не способным применять их для решения практических задач [OECD and Statistics Canada, 2000]. Например, к подобным задачам относят:

- чтение инструкций лекарственных препаратов;
- заполнение анкет при приеме на работу;
- ведение деловой переписки;
- подачу заявления для получения ипотечного кредита;
- чтение выписки из банка;
- сравнение стоимости двух и более товаров с целью определить наиболее выгодное предложение;
- оплату покупок в магазине.

Функциональная неграмотность также ограничивает возможности индивида участвовать в деятельности, требующей навыков критического мышления, в дополнение к навыкам письма, чтения и счета. К таким задачам относятся:

- понимание государственной политики и участие в выборах;
- использование компьютера для взаимодействия с государственными учреждениями;
- расчет рисков и доходности финансовых инвестиций;

- использование ПК и мобильных устройств для поиска информации;
- критическая оценка рекламных сообщений.

Важно отметить, что в настоящее время функциональная грамотность рассматривается как навыки работы с информацией, представленной в таких различных форматах, как печатные и визуальные материалы (книги, журналы, знаки, постеры и т.д.), а также различные медианосители (радио, телевизор, компьютер или смартфон).

Согласно исследованию А. Гри с соавторами [Cree, Kay, Steward, 2012], люди, не достигшие порогового уровня функциональной грамотности, имеют более низкий уровень благосостояния, повышенный риск безработицы и криминализации. Также функциональная неграмотность связана с минимальным ростом заработной платы по мере увеличения трудового стажа и низким уровнем экономической активности, сниженной производительностью на рабочем месте, ощущением субъективно неблагоприятного положения и сокращением продолжительности жизни.

В качестве причин функциональной неграмотности рассматривается взаимодействие социальных, психологических и нейробиологических факторов [Vágvölgyi et al., 2016]. Особенности школьного опыта и семейного контекста могут являться катализаторами функциональной неграмотности при наличии у учащегося определенных речевых и когнитивных нарушений [Eme, 2011].

На уровне школы источником функциональной неграмотности может выступать отсутствие возможности со стороны учителей начальной и основной школы учитывать особенности каждого ученика. Как следствие, учащиеся с низким уровнем способностей и мотивации отстают от сверстников в долгосрочной перспективе. Следующим фактором риска является отсутствие внутрисемейных моделей приобретения новых навыков, что, в свою очередь, может привести к незаинтересованному, укло-

няющемуся стилю обучения. Наконец достижения учащихся в значительной степени связаны с экономическими показателями их стран. Так, годовой прирост ВВП на душу населения увеличивает в среднем баллы учащихся на 1,59 стандартного отклонения [World Development Report, 2018]. При этом количество лет, проведенных в школе, не играет подобной значимой роли, скорее важными являются качество и содержание обучения.

Чтобы понять ситуацию с функциональной грамотностью в России, мы, во-первых, рассмотрим функциональную грамотность 15-летних учащихся основной школы в России в динамике (по данным PISA), во-вторых, сравним функциональную грамотность учащихся в случае необходимости решать задания в тетради (печатный текст) и на компьютере (по данным PISA, 2012 г.) и, в-третьих, проанализируем информационную грамотность учащихся в России (по данным ICILS, 2012 г.).

### **Функциональная грамотность в разрезе предметных навыков**

Кроме оценки качества образования в стране в международной перспективе, баллы PISA можно использовать для анализа функциональной грамотности российских школьников [PISA 2015. Assessment..., 2017]. Баллы учащихся в трех предметных областях теста PISA принято представлять в виде шести уровней достижений (benchmarks). Каждый уровень наполняется своим содержанием, демонстрирующим умение учащихся решать задания определенного типа. Минимальным (пороговым) уровнем функциональной грамотности считается второй уровень на данной шкале. Например, самый низкий первый уровень достижений указывает на то, что учащийся способен решать только простейшие задания в знакомых ситуациях (математика), умеет читать короткие и простые тексты (чтение) и может объяснить проблемную ситуацию только с использованием очевидной информации (естествознание). Достигший второго уровня уже способен: 1) распознавать математические задачи, привлекать

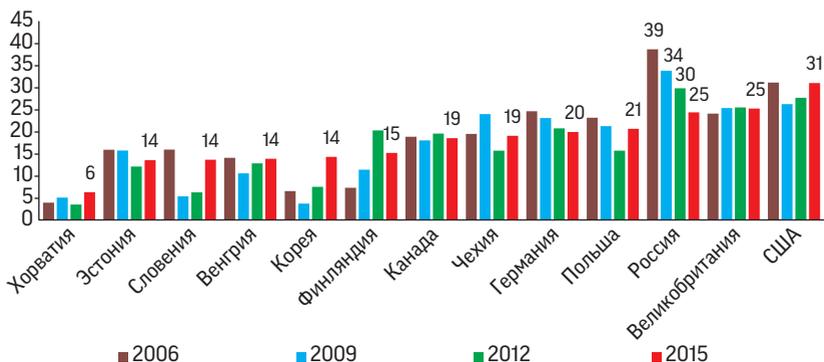
дополнительную информацию для ее решения из одного источника, использовать базовые алгоритмы и формулы (математическая грамотность); 2) определять основную идею текста, устанавливать взаимосвязи между текстом и собственным опытом, высказать свою точку зрения, подкрепив ее фрагментами из текста (читательская грамотность); 3) выявлять явно сформулированные научные проблемы в простых ситуациях, делать выводы на основе простых исследований, объяснять простые явления в знакомых ситуациях (естественно-научная грамотность). Овладение навыками второго уровня — необходимый минимум (порог) для успешного функционирования в современном мире. Переход с первого на второй (пороговый) уровень достижений указывает на наличие у учащегося функциональной грамотности.

По результатам последней волны PISA в 2015 г. 25% российских школьников<sup>8</sup> не достигли минимального уровня функциональной грамотности хотя бы в одной из предметных областей (рис. 2.22) (в Венгрии, Финляндии или Корее число таких школьников составляет 10–14%), а именно: 19% учащихся функционально неграмотны по математике, 20% — по естествознанию и 20% — по чтению. Эти учащиеся сталкиваются с проблемами в освоении соответствующих дисциплин. Причем 8% 15-летних школьников не достигли минимального уровня грамотности по всем трем предметным областям. Эти учащиеся находятся в зоне риска социальной дезадаптации.

За период с 2006 по 2015 г. число российских учащихся, не достигших порогового уровня функциональной грамотности, снижается по всем трем предметным областям: с 39 до 20% по чтению, с 26 до 19% по математике, с 25 до 22% по естественнонаучным дисциплинам. Однако, несмотря на положительную динамику, число учащихся, не достигших второго (порогового)

---

<sup>8</sup> Выборку для анализа составили только учащиеся школ.

**Рис. 2.22.** Доля учащихся, не достигших второго уровня грамотности хотя бы по одному предмету, PISA (%)

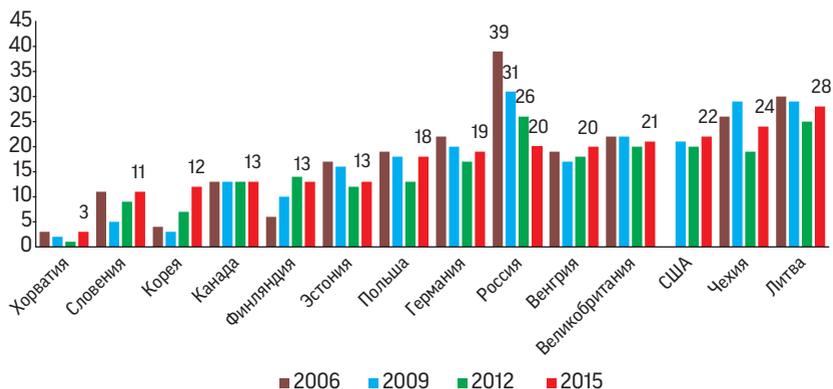
уровня грамотности, остается стабильно высоким по сравнению с другими странами.

Рассмотрим результаты российских школьников в сравнении с результатами учащихся других стран в динамике, в разрезе для каждой предметной области. Для сравнения были отобраны страны бывшего социалистического лагеря, экономическое положение которых сходно с Россией (ВВП на душу населения — не более 25 тыс. долл. в 2016 г.)<sup>9</sup>, а также страны с развитой экономикой (ВВП на душу населения — более 25 тыс. долл. на 2016 г.). К странам первого типа относятся Хорватия, Словения, Эстония, Польша, Венгрия, Чехия, Литва, второй тип стран представлен Кореей, Канадой, Финляндией, Германией, Великобританией, США.

В таких странах, как Хорватия, Словения, Финляндия, Эстония, Корея, Канада, число учащихся, не достигших второго (порогового) уровня читательской грамотности, в 2015 г. было значительно ниже, чем в России, и варьировалось в пределах от 3 до 13%. В России доля таких учеников составляла 20% (рис. 2.23).

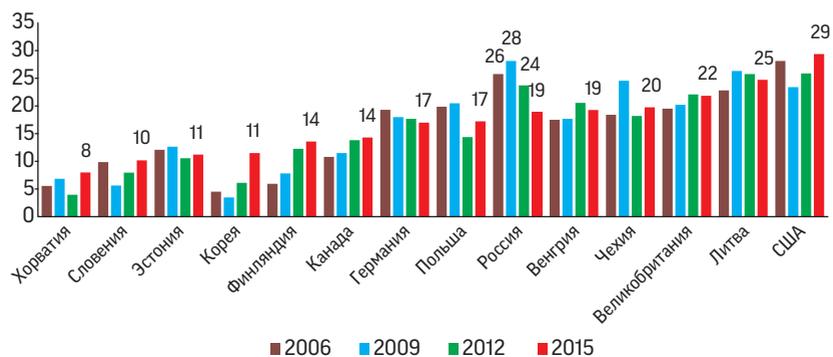
<sup>9</sup> По данным Всемирного банка. См.: <<http://databank.worldbank.org/data>>.

**Рис. 2.23.** Доля учащихся, не достигших второго уровня читательской грамотности, PISA (%)



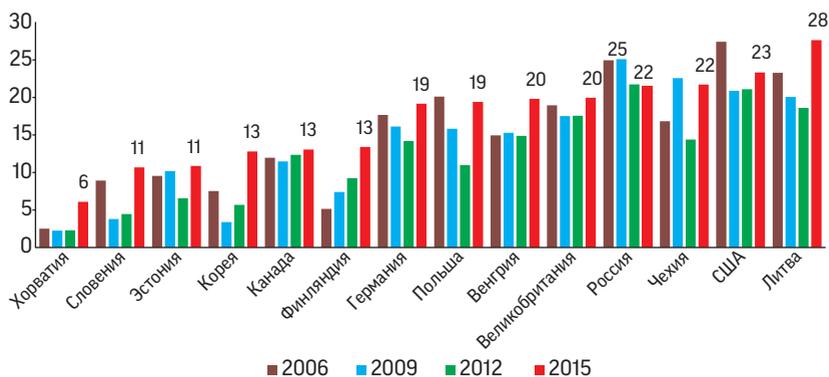
По математике число учеников, не овладевших предметом на базовом уровне, в России по состоянию на 2015 г. также выше по сравнению с другими странами: в Хорватии, Словении, Эстонии, Финляндии, Корее, Канаде доля учеников, не достигших базового уровня, составляет 8–14%, в то время как в России доля таких учеников — 19% (рис. 2.24).

**Рис. 2.24.** Доля учащихся, не достигших второго уровня грамотности по математике, PISA (%)



Уровень неграмотности по естествознанию у российских учащихся (22%) по состоянию на 2015 г. значительно превышает уровень других стран, таких как Хорватия, Словения, Эстония, Финляндия, Корея, Канада, где число таких учеников составляет не более 13% (рис. 2.25).

**Рис. 2.25.** Доля учащихся, не достигших второго уровня знания по естествознанию, PISA (%)



Как уже было сказано, семейный и социальный контекст может являться причиной различного уровня функциональной грамотности учащихся. Рассмотрим уровень функциональной неграмотности по математике в разрезе уровня образования родителей. Так, в категорию «не достигшие второго (порогового) уровня» чаще попадают учащиеся, матери которых не имеют высшего образования (ВО). Данная тенденция сохраняется на протяжении четырех волн PISA — с 2006 по 2015 г. По результатам 2015 г. 21% учащихся, матери которых не имеют высшего образования, не достигли порогового уровня. Среди учащихся, чьи матери имеют высшее образование, доля таких учеников составляет только 12% (рис. 2.26). Таким образом, функциональная неграмотность детей характерна в большей степени для детей из семей с низким уровнем культурного капитала.

**Рис. 2.26.** Распределение учащихся по уровням математической грамотности в зависимости от образования матери, PISA (% учащихся)



### Функциональная грамотность в разрезе формы тестирования

В 2012 г. основное тестирование PISA по трем предметным областям было проведено в письменной форме в 65 странах. Дополнительно в 2012 г. 32 страны приняли участие и в компьютерной версии теста PISA. Исследование на компьютере было проведено только для двух предметных областей — чтения и математики. Обе формы тестирования были проведены на одной и той же группе учащихся, и поэтому их результаты возможно использовать для сравнительного анализа достижений школьников.

В целом в компьютерной версии PISA по чтению российские школьники заняли 23–26-е места среди 31 страны, а в письменной версии — 38–42-е места среди 65 стран [Students, Computers and Learning..., 2015]. По математике в компьютерной версии PISA российские школьники заняли 19–24-е места среди 31 страны, а в письменной версии — 31–39-е места среди 65 стран. То есть читательская и математическая грамотность российских школьников является одинаково низкой по сравнению с другими странами вне зависимости от формы тестирования. Однако для выявления более глубоких различий необходимо рассмотреть уровни достижений школьников.

По всей выборке PISA корреляция между результатами письменной и компьютерной версии теста по чтению является значимой и равна 0,81. Иными словами, в большинстве стран ученики одинаково справлялись с заданиями и в письменном, и в компьютерном виде. Однако в России корреляция между результатами письменной и компьютерной версии теста по чтению равна 0,69. Иными словами, в России в большей степени, чем в других странах, читательская грамотность школьников зависит от формы тестирования. В среднем разница между письменной и компьютерной формами тестирования является значимой и составляет в России 10 баллов: школьники лучше выполнили задания в письменной версии теста.

Распределение уровней читательской грамотности российских школьников также демонстрирует небольшую зависимость от формы тестирования. В случае компьютерной формы тестирования немного большее количество учащихся (25%) не достигло второго уровня по сравнению с письменной формой теста PISA по чтению (22%) (рис. 2.27). То есть для наших школьников проблемой является и форма представления информации для ее использования.

Важно отдельно рассмотреть достижения учащихся, получивших наиболее низкие или высокие результаты в тесте PISA, в зависимости от формы тестирования. В России среди самых слабых учащихся 8% справились хуже всего только с заданиями письменного текста, 10% — только с заданиями компьютерной версии и 14% — одновременно плохо решали задания в обеих

**Рис. 2.27.** Уровни читательской грамотности учащихся в разрезе формы тестирования, PISA, 2012 г. (% учащихся)



версиях теста. В случае самых сильных учащихся разница в достижениях в разрезе формы тестирования не так очевидна, но также заметна: 3% учеников справились лучше всего с заданиями письменного теста, 1% — только с заданиями компьютерной версии и 2% одновременно лучше всего решили задания в обеих версиях теста. Таким образом, достижения слабых учащихся в России различаются в большей степени в зависимости от формы тестирования, в отличие от достижений сильных учеников.

Ситуация с математической грамотностью в зависимости от формы тестирования несколько иная. По всей выборке PISA корреляция между результатами письменной и компьютерной версий теста по математике является значимой и равна 0,86. Иными словами, в большинстве стран ученики одинаково успешно справлялись с заданиями и в письменном, и в компьютерном виде. При этом показатель для теста по математике выше, чем для теста по чтению. По математике школьники из 20 стран-участниц выполнили задания лучше с использованием компьютера, и школьники из 11 стран-участниц выполнили задания лучше без использования компьютера.

В России корреляция между результатами письменной и компьютерной версий теста по математике значима и равна 0,79. Однако разница между выполнением заданий в компьютерной или письменной версиях не является значимой. Таким образом, в России читательская грамотность школьников в большей степени зависит от формы тестирования, чем математическая грамотность.

### **Информационная и компьютерная грамотность**

Международное исследование ICILS<sup>10</sup> (International Computer and Information Literacy Study) было проведено в 2013 г. в 21 стра-

---

<sup>10</sup> Подробное описание исследования см.: <<http://www.iea.nl/icils>>.

не с целью выявления уровня компьютерной и информационной грамотности учащихся в 8-х классах [Fraillon, Schulz, Ainley, 2013]. В исследовании ICILS компьютерная и информационная грамотность была определена как способность использовать компьютеры в личных, исследовательских, творческих и коммуникационных целях, чтобы успешно участвовать в учебной, производственной и общественной жизни. Таким образом, результаты учащихся по данному тесту можно интерпретировать как специфичный вид функциональной грамотности.

В результате исследования было выявлено, что средний балл российских школьников по тесту ICILS составил 516, что значительно ниже результатов школьников из пяти стран (Чехия, Австралия, Польша, Норвегия, Корея) и значительно выше результатов школьников из шести стран (Хорватия, Словения, Литва, Чили, Таиланд, Турция) [Fraillon et al., 2014]. Важно заметить, что хотя в исследовании приняли участие школьники из 21 страны, специфика исследования позволяет сравнивать результаты только 14 стран. Иными словами, по результатам тестирования Россия находится на 6–8-м месте по компьютерной и информационной грамотности учащихся вместе со школьниками из Германии и Словакии. Российские школьники справились с заданиями теста ICILS на среднем уровне.

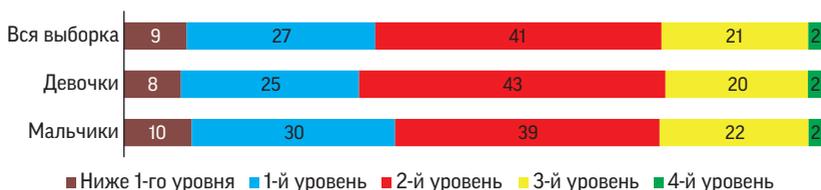
Выборку исследования составили восьмиклассники, однако средний возраст учащихся в странах-участницах значительно варьируется: от 13,9 до 15,2 года. В 2013 г. российские школьники были самыми старшими восьмиклассниками среди всех стран-участниц. Иными словами, часть результатов России, возможно, была обусловлена чуть большим жизненным опытом учащихся по сравнению с учениками из других стран.

Для более содержательной интерпретации результатов баллов учащихся по тесту ICILS также были представлены в виде четырех уровней грамотности (benchmarks). Как и в исследовании PISA, каждый уровень наполняется своим содержанием, демон-

стрирующим умение учащихся решать задания определенного типа. Задания на первом уровне грамотности отражают возможность выполнения простых и базовых процедур на компьютере без посторонней помощи, например: переход по гиперссылке из текстового документа, вставка изображения в документ, идентификация адресатов письма, стоящих в копии. Ключевое отличие заданий первого уровня от заданий ниже первого уровня заключается в возможности создания цифровой информации без инструкции и поддержки со стороны. Важно заметить, что только на втором уровне грамотности учащиеся демонстрируют осведомленность о механизмах защиты личной информации на компьютерах и в Интернете. Освоение высшего, четвертого, уровня демонстрирует навыки критического мышления при поиске информации в Интернете.

По результатам исследования ICILS, 9% российских школьников не освоили даже первый уровень и еще 27% школьников не достигли второго уровня (рис. 2.28). Минимальное количество учащихся (2%) смогло освоить четвертый уровень компьютерной и информационной грамотности. Девочки справились с тестом значительно лучше мальчиков, средняя разница составляет 13 баллов.

**Рис. 2.28.** Уровни компьютерной и информационной грамотности учащихся в России, ICILS, 2013 г. (% учащихся)



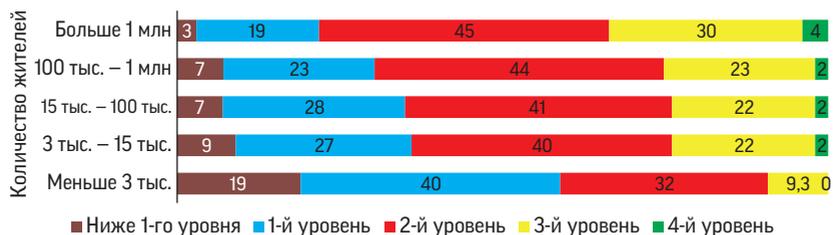
В целом результаты теста демонстрируют, что около 36% российских восьмиклассников способны выполнять только простейшие операции на компьютере (т.е. не решили задания

сложнее первого уровня). Как и образовательные результаты школьников в других предметных областях, компьютерная и информационная грамотность тесно связана с личными особенностями учащихся и характеристиками их семей. В целом индивидуальные и семейные характеристики объясняют результаты российских учащихся в ICILS на 17%. В среднем разница между баллами учеников из семей с наличием и отсутствием высшего образования у родителей равна 50 баллам (оценивался высший уровень образования среди обоих родителей). Домашние ИКТ-ресурсы (количество компьютеров дома и доступ к Интернету) объясняют около 12% результатов учащихся по тесту.

Отдельное значение для компьютерной и информационной грамотности имеют уверенность учащегося в своих компетенциях и интерес к компьютерным технологиям. Так, уверенность ученика в возможности самостоятельного выполнения базовых операций на компьютере положительно связана с компьютерной и информационной грамотностью (коэффициент корреляции — 0,28). Интерес к компьютерным технологиям не играет значимой роли в компьютерной и информационной грамотности учащихся.

Тип населенного пункта также связан с образовательными достижениями (рис. 2.29). Так, в случае проживания в населенном пункте с количеством жителей менее 3 тыс. около 60% российских восьмиклассников освоили только первый уровень и ниже и никто не смог решить задания четвертого уровня грамотности. Ситуация в этих населенных пунктах значительно отличается от более крупных. В городах-миллионниках российские восьмиклассники наилучшим образом справились с заданиями теста ICILS, но даже здесь всего лишь 4% учащихся достигли наивысшего уровня компьютерной и информационной грамотности.

\*\*\*

**Рис. 2.29.** Уровни компьютерной и информационной грамотности учащихся в разрезе типа населенного пункта, ICILS, 2013 г. (% учащихся)

Таким образом, несмотря на положительную динамику, уровень функциональной неграмотности по математике, чтению и естествознанию варьируется от 19 до 22% и согласно данным PISA остается более высоким, чем в других странах. Важную роль в развитии функциональной грамотности школьников играет образование родителей: 21% учащихся, матери которых не имеют высшего образования, не достигли минимального уровня, а среди учащихся, чьи матери имеют высшее образование, число таких учеников почти в 2 раза меньше.

Рассмотрение результатов в зависимости от формы тестирования свидетельствует, что читательская и математическая грамотность российских школьников одинаково невысока как при письменном, так и при компьютерном тестировании: результаты в обоих случаях ниже среднего по ОЭСР. Результаты учащихся по чтению значительно хуже в компьютерной версии теста, чем в письменной: средняя разница между формами тестирования составляет 10 баллов. Причем в компьютерной версии теста большее количество учащихся являются функционально неграмотными по сравнению с письменным вариантом — 25 и 22% соответственно. Достижения слабых учащихся в России различаются в большей степени в зависимости от формы тестирования по сравнению с сильными учениками. По математике результаты российских школьников не различаются в разрезе формы тестирования.

Наконец согласно исследованию ICILS 2013 г. 36% учащихся в 8-м классе продемонстрировали низкий уровень компьютерной и информационной грамотности. Только 2% достигли высшего уровня по данным компетенциям, который подразумевает навыки критического мышления при поиске информации в Интернете. При этом компьютерная и информационная функциональная грамотность учащихся также тесно связана с их индивидуальными особенностями и социоэкономическим бэкграундом: чем выше уровень семейных ресурсов, тем более высокий уровень этого вида функциональной грамотности у ученика. Наиболее слабые результаты по тесту ICILS были выявлены в населенных пунктах с менее 3 тыс. жителей: около 60% российских восьмиклассников способны выполнять только простейшие базовые операции на компьютере.

Таким образом, проблема учебной неуспешности в ее самой острой форме — функциональной неграмотности — остается актуальной для российской школы.

### **2.3. Образовательное неравенство: масштаб, динамика, политика преодоления**

Международные [Coleman, 1966; Bourdieu, Passeron, 1977; Breen, Jonsson, 2005; Rivkin, Hanushek, Kain, 2005; Hedges, Laine, Greenwald, 1994; Wilson, 1987; White, 1982] и отечественные [Константиновский, Куракин, Вахштайн, 2006; Пинская, Фрумин, Косарецкий, 2012; Прахов, Юдкевич, 2012; Рощина, 2012; Ястребов и др., 2014] исследования убедительно свидетельствуют, что основным фактором, определяющим результаты обучения, являются социально-экономические ресурсы семьи.

Обеспечение равенства образовательных возможностей для учащихся из семей с разными социально-экономическими характеристиками уже не первое десятилетие во всем мире является одной из ключевых целей образования как социального

института. Поскольку школьники не могут повлиять на собственную принадлежность к тому или иному социальному слою, необходимо формировать справедливую образовательную систему, в которой академические достижения связаны преимущественно с уровнем способностей учащихся [PISA 2015. Results..., 2016]. Равные шансы на высокие академические достижения для учеников из разных социальных контекстов в современном мире становятся одним из индикаторов справедливой и качественной системы образования [Field, Kuczera, Pont, 2007]. Существование такой системы играет важную роль в обеспечении всех школьников базовыми навыками, необходимыми для дальнейшего функционирования в обществе и реализации собственного потенциала. При этом обеспечение социального равенства в получении образования является одной из программных целей для развития образовательной системы страны: «Дети не должны быть заложниками социального или культурного статуса своих семей» [Путин, 2012].

Тем не менее, несмотря на стремление обеспечить равные шансы для школьников с разными социально-демографическими характеристиками, на практике не всем странам удается достичь данной цели. В то время как в одних образовательных системах отмечается сравнительно низкий уровень неравенства среди учащихся, в других разница в академических достижениях между представителями разных социальных групп достаточно велика [PISA 2015. Results..., 2016].

Различия в академических достижениях могут быть связаны с характеристиками не только самих учащихся, но и образовательных организаций, в которых они проходят обучение. Согласно результатам исследований социально-экономическое положение учащихся является одним из наиболее значимых факторов академических достижений как на индивидуальном уровне, так и в качестве характеристики целой школы [Sirin, 2005; White, 1982; Coleman, 1966; Perry, 2012]. Социально-эконо-

мическое положение (СЭП) индивида определяется его положением в социальной структуре общества и доступом к различным видам капитала [Mueller, Parcel, 1981].

В ситуации высокого социально-экономического неравенства среди учащихся образовательные организации играют существенную роль в формировании академических достижений: с одной стороны, школы потенциально могут воспроизводить существующее социальное неравенство или даже усиливать его, а с другой — выступая в роли социального лифта, способны оказывать эффективную поддержку школьникам с низким социально-экономическим положением. Чтобы понимать, каким образом школы функционируют в образовательной системе, важно проанализировать различия контингента их учащихся по социально-экономическому статусу семей, условия, в которых обучаются дети (финансирование, кадры, материальная база), характер образовательных результатов и его связь с социальными условиями работы школ.

Для этих целей в данной работе используется понятие «социально-экономическая сегрегация школ», отражающее однородность распределения учеников, обладающих сходными социально-экономическими характеристиками среди образовательных организаций.

Высокий уровень школьной социально-экономической сегрегации характеризует наличие значительных отличий между школами по социально-экономическому составу учащихся [Flaxman, 2013]. Иными словами, выделяются образовательные организации, в которых концентрируются школьники с высоким социально-экономическим положением, и школы, в которых обучаются школьники с низким социально-экономическим положением.

Сегрегация в образовательной системе традиционно рассматривается как значимая проблема. Считается, что высокий уровень сегрегации приводит к ряду негативных эффектов. Во-

первых, она сопровождается снижением уровня академических достижений среди учащихся, что обычно относят к действию «эффекта сверстников» [Borman, Dowling, 2010]. Во-вторых, в сегрегированных системах образования широко распространены низкие образовательные и карьерные притязания учащихся. Это приводит к тому, что у школьников из семей с низким социально-экономическим положением снижаются шансы на продолжение обучения [Flaxman, 2013]. Наконец в школах, где концентрируются дети из семей с низким социально-экономическим положением, формируется социальная среда, способствующая увеличению частоты возникновения девиантного поведения среди школьников, что препятствует нормальной социализации [Gorard, 2009].

Образовательные системы, характеризующиеся преобладанием смешанных по социально-экономическому составу школ, напротив, положительно сказываются на результатах в сфере образования. Наличие таких школ способствует снижению социально-экономического неравенства благодаря уменьшению связи между ресурсами семьи и образовательными достижениями [Flaxman, 2013; Gorard, 2009]. Это характеризует формирование качественной и справедливой системы образования.

В российском контексте структура, механизмы и последствия распределения учащихся из семей с различным социально-экономическим положением по школам остаются недостаточно изученными.

В Институте образования НИУ ВШЭ в 2014–2017 гг. проведен комплексный анализ исследований по этим вопросам: динамика социально-экономической сегрегации в системе школьного образования в России в сопоставлении с другими странами; различия в ресурсах и образовательных результатах школ, отличающихся по социально-экономическим характеристикам контингента; оценка связи уровня сегрегации школ с академическими достижениями учащихся. Для анализа использованы:

данные международного мониторинга качества образования PISA; данные, характеризующие социальный состав учащихся и ресурсы школ; данные опроса директоров и педагогов школ в рамках обследований Мониторинга экономики образования (2014–2016 гг.), а также данные доклада Международного банка реконструкции и развития 2018 г. «Равенство образовательных возможностей в Российской Федерации: краткий доклад» [Shmis, Parandekar, 2018].

### **Сегрегация российских школ: масштаб, динамика, связь с образовательными результатами по данным PISA**

Статистический анализ был проведен на базе данных международного мониторинга качества образования PISA за 2003–2015 гг. В этом обследовании учащиеся проходили стандартизированное тестирование по математике, чтению и естествознанию, а также отвечали на вопросы дополнительных анкет о своих социально-демографических характеристиках. Для исследования среди всех учащихся были отобраны школьники общеобразовательных учреждений<sup>11</sup>.

С целью анализа уровня сегрегации среди российских школ был использован индекс, разработанный для расчета степени однородности распределения учеников, обладающих определенными характеристиками, среди образовательных организаций [Duncan, Duncan, 1955]<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Учащиеся организаций профессионального образования, которые также присутствуют в выборке PISA, исключены из анализа.

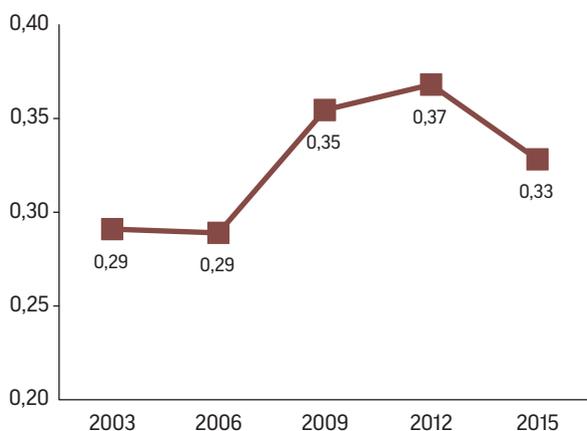
<sup>12</sup> Данный показатель наиболее часто применяется в социальных исследованиях, посвященных анализу различного вида сегрегации. Размер индекса отражает долю учащихся, которые должны быть перераспределены между школами, чтобы достичь равенства. Высокие значения индекса свидетельствуют о наличии значительных различий между школами по количеству учеников с разным социально-экономическим положением.

В качестве индикатора социально-экономического положения учащихся используется один из его ключевых показателей: образование родителей [Sirin, 2005]. Данные PISA содержат информацию о самом высоком уровне образования, который получил каждый из родителей. В данной работе социально-экономическое положение отражается переменной наличия высшего образования у матери учащегося. Анализ данных проводился в два этапа с применением описательной статистики и многоуровневой регрессии. На первом шаге проводился описательный анализ динамики индекса социально-экономической сегрегации в России с 2003 по 2015 г. Далее была изучена связь между социально-экономической сегрегацией российских школ и образовательными достижениями учащихся PISA в 2003–2015 гг.

### ***Динамика социально-экономической сегрегации среди российских школ***

В XXI в. уровень социально-экономической сегрегации среди российских школ рос до 2012 г. (рис. 2.30). В последний год об-

**Рис. 2.30.** Динамика индекса сегрегации в России



следования было зафиксировано снижение индекса, что приблизило его к значению 2003 г.

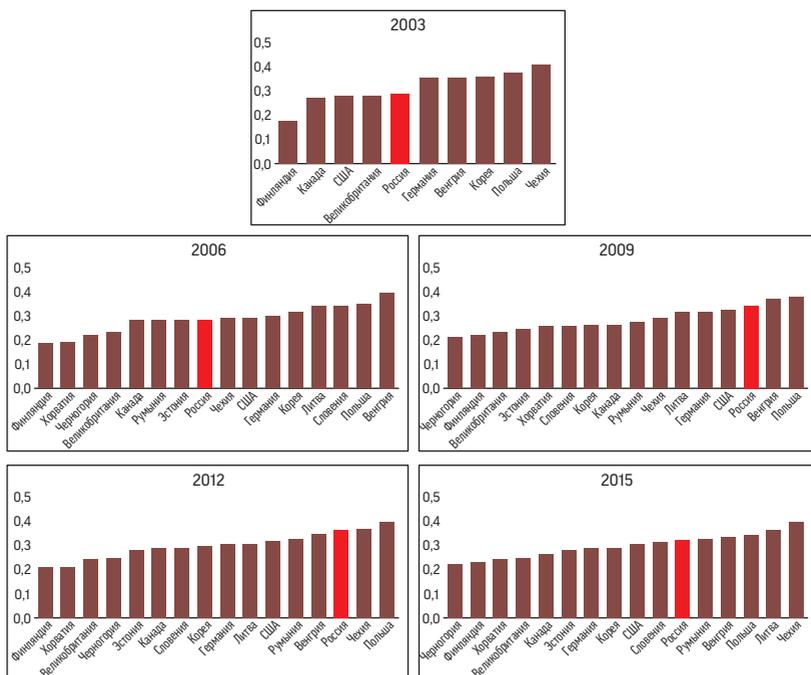
В целом с 2003 по 2015 г. степень концентрации учащихся с высоким или низким уровнем социально-экономического положения в школах сильно не изменялась. Принято считать, что значение индекса, превышающее 0,3 единицы, характеризует высокий уровень сегрегации в образовательной системе и свидетельствует о наличии неравенства [Massey, Denton, 1987]. Это гоорит о том, что на протяжении всего рассматриваемого периода отмечалось значимое различие среди российских школ по уровню социально-экономического положения учащихся — выделяются школы как с преимущественно высоким социальным статусом учеников, так и преимущественно низким.

Помимо анализа динамики уровня сегрегации внутри страны важно также сопоставить данные по России с другими странами. Для проведения сравнительного анализа было выбрано девять стран: Великобритания, Венгрия, Германия, Канада, Корея, Польша, США, Финляндия, Чехия. Были отобраны образовательные системы, относительно похожие на российскую, а также демонстрирующие сравнительно высокие академические достижения среди школьников.

Результаты сравнительного анализа подтверждают повышение уровня сегрегации, обнаруженное при изучении динамики внутри страны (рис. 2.31). В 2003 и 2006 гг. индекс сегрегации российских школ по социально-экономическому положению учащихся находился на среднем уровне. Значения индекса были ниже только в таких странах, как Финляндия, Канада, США, Великобритания, Хорватия, Черногория, Румыния и Эстония. К 2012 г. произошло повышение уровня сегрегации школ в России, что привело страну в тройку наиболее сегрегированных образовательных систем наряду с Венгрией и Польшей.

Таким образом, проведенный анализ показателей уровня сегрегации внутри страны за 2003–2015 гг. и сопоставление по-

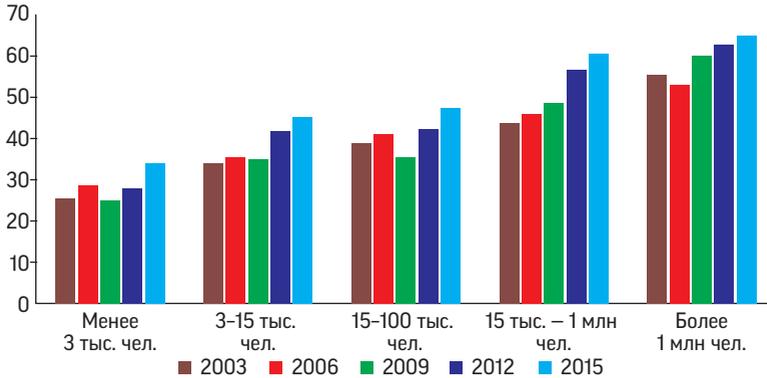
**Рис. 2.31.** Индекс сегрегации для России и других стран



казателя с данными других стран выявили, что в последние годы российские школы достаточно сильно отличаются друг от друга по составу учащихся. Подобные различия могут быть связаны с такими факторами, как расположение школы, способы отбора в образовательную организацию, критерии выбора школы родителями, а также существующее в стране законодательство [Gorard, Taylor, 2000].

В случае с Россией предполагается, что важную роль в формировании социально-экономической сегрегации школ играют также территориальные различия (рис. 2.32). В маленьких населенных пунктах (с населением менее 3 тыс. человек) доля учащихся из семей, в которых матери имеют высшее образование,

**Рис. 2.32.** Динамика доли учащихся, чьи матери имеют высшее образование, в разрезе типов населенных пунктов, Россия (%)



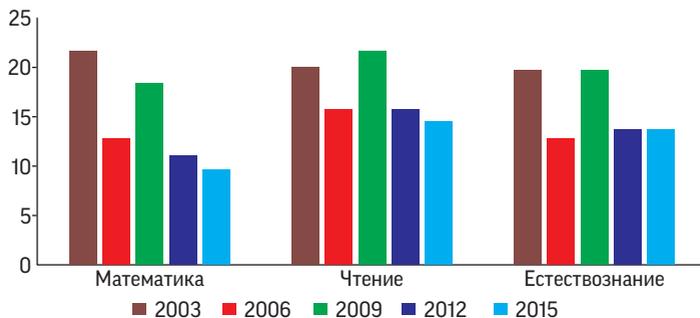
не превышает 34%. В то же время в крупных городах данный показатель за весь рассматриваемый период ни разу не опустился ниже 53%. Образовательные организации малых населенных пунктов с низким социально-экономическим положением учащихся могут требовать особой поддержки, поскольку их работа осуществляется в сложном социально-экономическом контексте.

### *Связь социально-экономической сегрегации учащихся с академическими достижениями*

В целом различия в достижениях по математике, чтению и естествознанию в значительной степени определяются различиями между школами, а не между учащимися. Для математики данный показатель составил за рассматриваемый период от 36 до 47%, для чтения — от 33 до 65%, а для естествознания — от 31 до 48%. Примечательно, что самые низкие показатели были получены для 2015 г. Это говорит о том, что в последнюю волну обследования PISA академические достижения учащихся из разных школ стали в большей степени похожи друг на друга, а различия между школами стали связаны с результатами уже несколько меньше.

Что касается взаимосвязи между концентрацией учащихся с высоким социально-экономическим положением в школе и результатами тестов по математике, чтению и естествознанию, то за весь период связь между переменными являлась положительной и статистически значимой. Было выявлено, что чем больше доля школьников, матери которых имеют высшее образование, тем выше академические достижения учащихся. В среднем за весь рассматриваемый период при увеличении степени концентрации учащихся с высоким социально-экономическим положением в школе рост баллов составил 14,7 для математики, 17,6 для чтения и 15,8 для естествознания (рис. 2.33). Таким образом, больше всего состав учащихся школы оказался связан с результатами по чтению. При этом к 2015 г. уровень образования матери учащегося оказался связан с результатами школьников по математике и естествознанию сильнее, чем тип населенного пункта, в котором проживает ученик. Ситуация с чтением сложилась иначе: расположение школы в малом населенном пункте связано с более значимым изменением баллов по чтению, нежели наличие высшего образования у матери. Примечательно, что в динамике с 2003 г. наблюдается постепенное снижение силы связи между проживанием в ма-

**Рис. 2.33.** Динамика влияния доли учащихся, чьи матери имеют высшее образование, на баллы PISA, Россия



лом населенном пункте и академическими достижениями учащихся.

Важно также отметить, что проведенный анализ выявил снижение с течением времени степени взаимосвязи между концентрацией учеников с высоким социально-экономическим положением в школе и академическими достижениями (см. рис. 2.33). Если в 2003 г. по всем предметам увеличение доли учащихся, чьи матери имеют высшее образование, было связано с изменением баллов не менее чем на 20 единиц, то к 2015 г. повышение баллов составляло от 10 до 15 единиц. Для математики ослабление взаимосвязи оказалось наиболее значимым: количество баллов, связанное с повышением концентрации школьников с высоким социально-экономическим положением, снизилось более чем вдвое к последней волне обследования. Подобная тенденция отражает постепенное снижение взаимосвязи между социально-экономическим составом школы и академическими результатами. Снижение силы связи между социально-экономическим положением учащихся может быть обусловлено как ростом результатов среди школьников с низким социально-экономическим положением, так и общим сокращением неравенства в российской образовательной системе [Капуза и др., 2017].

### **Различия условий и результатов школ, обучающихся детей из семей с разным уровнем социальных, экономических и культурных ресурсов**

Для анализа результатов школ, обучающихся детей из семей с разным уровнем социальных, экономических и культурных ресурсов, Институтом образования НИУ ВШЭ разработан комплексный показатель — индекс социального благополучия (ИСБ) школы, основанный на ряде характеристик контингента учащихся, таких как образование и занятость родителей, структура семьи, поведенческие и языковые характеристики школьников. Именно эти показатели обнаруживают наибольшую связь с образова-

тельными достижениями школ (в данном исследовании — результаты ЕГЭ).

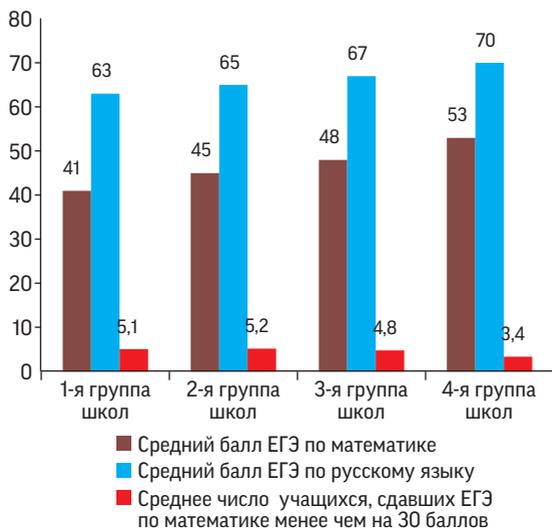
Прежде всего необходимо отметить, что школы с разным ИСБ существенно отличаются по показателям, характеризующим экономический и культурный потенциал семей учащихся (уровень образования родителей, их занятость и т.д.). Как свидетельствуют результаты анализа, в наименее благополучных школах с самым низким уровнем ИСБ только каждый восьмой ученик живет в семье, где хотя бы один родитель имеет высшее образование, и почти у каждого пятого родители не имеют работы. В то время как в наиболее благополучной группе школ 7 из 10 учащихся — это дети, родители которых имеют высшее образование, а случаи, когда в такие школы приходят дети из семей безработных, крайне редки. Кроме того, в школах с низким ИСБ обучается больше детей с девиантным поведением, состоящих на внутришкольном учете и на учете в комиссии по делам несовершеннолетних.

Социально благополучные и успешные школы в основном расположены в городе, причем значительная их часть реализует программы повышенного уровня: лицеев и гимназий среди них больше трети. При этом школы с низким ИСБ не являются исключительно сельскими, среди них достаточное число городских школ, как правило, находящихся на окраинах, в пригородах.

Анализ обнаруживает прямую линейную зависимость между уровнем ИСБ и средними баллами учащихся школ в ЕГЭ (рис. 2.34). По мере того как ИСБ увеличивается от первой группы школ к четвертой, растут и средние баллы учащихся школ ЕГЭ, а число учащихся, не достигших базового уровня математических компетенций, т.е. не набравших 30 баллов в ЕГЭ по математике, сокращается.

Таким образом, приходится констатировать, что шансов на высокие достижения у школ, обучающихся детей из семей

**Рис. 2.34.** Результаты ЕГЭ по русскому языку и математике в школах с разным уровнем ИСБ (% от числа ответивших директоров образовательной организации)



с низким социальным статусом, существенно меньше, особенно если эти школы сельские.

Важно отметить, что в школах, которые обучают детей из социально неблагополучных семей, доля поступивших в вузы существенно меньше, несмотря на то что выпускники этих школ набирают высокие баллы в ЕГЭ. По числу поступлений в вузы эти школы уступают школам, выпускники которых показывают значительно более низкие результаты в ЕГЭ, но принадлежат к социально благополучным семьям.

Можно предположить, что мы наблюдаем эффект прерванной образовательной мобильности, или «остановленного социального лифта», когда школы создают для своих учеников благоприятные стартовые возможности в ситуации конкуренции на поступление в вуз и получении качественного профессионального образования, но выпускники эти возможности не ис-

пользуют. Очевидно, причины этого лежат вне сферы влияния школы.

Данные исследования показывают, что школы, обучающие детей из семей с разным социальным статусом, дифференцированы не только по качеству образования, но и по ресурсам. В школах с более благополучным контингентом учащихся выше доля учителей, получивших высокую профессиональную подготовку, в социально наименее благополучных школах высшую квалификационную категорию имеют 33% учителей, а 20% учителей вообще не имеют квалификационной категории. Среди учителей, работающих в наиболее социально благополучных школах, получившие высшую квалификационную категорию составляют 45%, не имеют категории 15% учителей. То есть школьники из семей с максимальными социальными, экономическими и образовательными ресурсами встречаются с наиболее профессиональными учителями, и наоборот.

Что касается финансовых возможностей школ, обучающих детей из семей с разным уровнем социально-экономического благополучия, то о них в первую очередь, хотя и косвенно, может свидетельствовать уровень заработной платы учителей. По данным исследования заработная плата учителей, администрации и другого персонала планомерно возрастает по мере роста социального благополучия школы. В значительной степени это объясняется территориальной принадлежностью школ. Более благополучные школы чаще расположены в крупных городах, где заработная плата выше, чем в сельских и небольших городских поселениях. Различие заработной платы учителей в наиболее и наименее социально благополучных школах достигает полутора раз.

Безусловно, следует обратить внимание на то, что зарплата администрации школ в выделенных группах различается весьма существенно. Заработная плата директора школы мало связана с уровнем результатов и существенно зависит от уровня

социального благополучия школы, который, в свою очередь, в значительной мере соотносится с территориальной расположенностью. Управленческий персонал в социально благополучных школах, даже показывающих низкие учебные результаты, получает значимо больше, чем в школах с низким ИСБ, добившихся высоких достижений.

Подобное положение можно считать не только несправедливым, но и стратегически неоправданным. Такая финансовая политика не поощряет высокое качество управления, позволяющее социально неблагополучным школам достичь высокого качества образования вопреки сложности контингента и ограниченными кадровыми ресурсами. Она не дает возможности привлечь к руководству наиболее сложными школами квалифицированных опытных управленцев, а им, в свою очередь, — нанять высококвалифицированных педагогов.

Еще один важный момент, на который приходится обратить внимание, касается оплаты дополнительного педагогического персонала. Положение наименее благополучных школ усугубляет крайне низкий уровень заработной платы психологов и социальных педагогов, в которых школы крайне нуждаются, учитывая сложность обучаемого контингента и отсутствие ресурсов в семьях учеников.

Более прямым показателем финансовых возможностей школ можно считать данные о структуре их доходов. Только школы с высоким уровнем ИСБ имеют существенные средства от приносящей доход деятельности. Доходы от внебюджетной деятельности вносят существенный вклад в их бюджет и составляют в нем не менее четверти. Все другие группы школ, особенно социально неблагополучные, почти полностью зависят от государственных бюджетных средств. Поэтому чрезвычайно опасно снижение объемов бюджетного финансирования, происходящее с 2013 г. и коснувшееся всех групп школ, но наиболее чувствительное для социально неблагополучных. В таких школах доля

директоров, отмечающих снижение бюджетного финансирования (28,5%), вдвое превышает долю тех, кто сообщает о его росте (14%). О сокращении внебюджетных доходов сообщает 30% директоров таких школ, о росте — 11%. В наиболее благополучных школах динамика противоположная: 32% директоров отмечают рост доходов и только 11% — сокращение. Причем наиболее драматичной представляется ситуация в наиболее неблагополучной группе школ с низким ИСБ и низкими результатами. По мнению их директоров, в них более всего выражена негативная динамика финансовых показателей.

То, что дифференциация школ по социальным характеристикам контингента сопровождается дифференциацией в области финансирования, при которой ущемленными оказываются социально неблагополучные школы, подтверждают данные о поддержке тех или иных программ, реализуемых школами помимо основной образовательной программы. Мониторинг показал, что школы с наименьшим ИСБ реже других получают финансирование на поддержку инновационной деятельности, работу с одаренными детьми и учащимися с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ). Почти две трети директоров таких школ сказали, что вообще не получали дополнительного финансирования. В других группах так же ответило около половины директоров.

Инновационная деятельность в школах с самым низким ИСБ поддерживалась в 2 раза реже, чем во всех других группах школ. Работа с одаренными детьми в 2–2,5 раза реже, чем в благополучных школах. И даже работа с детьми с ОВЗ в неблагополучных школах финансировалась не чаще, а реже, чем в других группах. И это притом, что социально неблагополучные учащиеся не могут рассчитывать на ресурсы семьи и максимально зависят от возможностей школы. Школе для этого требуются дополнительные специалисты, для привлечения которых, как было показано выше, у них не хватает средств.

То, что социально неблагополучные школы дискриминированы с точки зрения финансовой поддержки, необходимой для работы с детьми, требующими повышенного внимания, становится очевидным при анализе распределения финансирования в школах с наиболее высокими либо наиболее низкими образовательными достижениями. Школы, демонстрирующие наиболее высокие достижения, получают существенно разную поддержку в работе с одаренными учениками. В школах с высоким ИСБ такая работа финансируется в 4 раза чаще, чем в школах, имеющих наименьший ИСБ. То есть от социально неблагополучных школ не ожидают внимания к одаренным учащимся либо не предполагают, что такие ученики у них есть. В качестве целевой группы для дополнительной работы в подобных школах рассматривают только детей с ОВЗ.

Таким образом, дифференциация школ по социальным характеристикам контингента сопровождается дифференциацией в области финансирования. Школы, работающие с наименее социально благополучным контингентом, практически не получают поддержку на внедрение инноваций, работу с одаренными детьми и учащимися с ограниченными возможностями здоровья. Уровень заработной платы всех категорий в них ниже, чем в благополучных школах, доходы от внебюджетной деятельности минимальны, они почти полностью зависят от государственных бюджетных средств, объемы которого, по мнению значительной части директоров, сократились.

Такая финансовая политика не поощряет высокое качество преподавания и управления, идет вразрез и с распространенными в мировой практике стратегиями поддержки школ, работающих в наиболее сложных социальных контекстах и получающих специальное финансирование.

На фоне всего сказанного становится понятным, насколько незаурядны школы, показывающие высокие результаты, обучая детей из семей с наименьшими социально-экономическими

и культурными ресурсами. Однако такие школы есть. И международные и отечественные исследования показывают, что даже школам с наименьшим индексом социального благополучия (25% наименьших показателей по выборке) удается достигать результатов на уровне 25% самых высоких баллов PISA, TIMSS или ЕГЭ. Хотя таких школ немного — не больше 5% от национальной выборки. Их принято называть резильентными, т.е. устойчивыми к неблагоприятной или враждебной внешней среде.

Что же позволяет им преодолевать барьеры, создаваемые социальным неблагополучием и дефицитом ресурсов, и обеспечивать своим учащимся возможность получить качественное образование, повышая их жизненные шансы?

Результаты исследований позволяют выделить особые характеристики образовательной политики этих школ, которые способны вносить существенный вклад в высокие достижения их учащихся. Прежде всего это ориентация на образовательные результаты и внимание к разнообразным достижениям не только на старшей ступени, но и в процессе всего обучения. Директора этих школ понимают, что, несмотря на ограниченные ресурсы, школа должна создавать максимальные образовательные возможности для своих учеников. Примером может быть профильное обучение, которое предоставляется учащимся и обеспечивает им возможность готовиться к вузу и успешно сдавать ЕГЭ.

Еще раз подчеркнем, что школы, отнесенные к категории резильентных, в отличие от успешных социально благополучных школ практически не проводят отбор ни на одной ступени обучения, в том числе существенно реже отсеивают учеников при переходе из основной школы в старшую. Таким образом, эти школы обеспечивают возможность максимально долго оставаться в системе общего образования большинству своих учеников, не избавляясь от неперспективных и сложных.

## Политика обеспечения равенства доступа к качественному образованию

В ведущих странах мира императивами государственной образовательной политики являются сокращение разрыва между группами учащихся и выравнивание шансов детей из семей с низким социально-экономическим статусом на достижение высоких результатов. Меры по преодолению образовательного неравенства носят системный характер, отличаются преемственностью и большим масштабом (это общенациональные программы), их статус обеспечен принятием соответствующих нормативных актов и выделением значительного объема бюджетных средств. В международном опыте мы находим широкий спектр подобных решений: от системы постоянной государственной поддержки и преимущественного финансирования социально неблагополучных школ, инструментом которого может быть формульное финансирование с повышающим коэффициентом, учитывающим уровень депривированности территории и контингента школы, или образовательный ваучер, до привлечения в такие школы наиболее подготовленных управленцев и высококвалифицированных педагогов, получающих дополнительные карьерные возможности. Во всех случаях базовым условием является наличие системы идентификации учащихся и школ, находящихся в неблагоприятных социальных условиях, которая позволяет обеспечить адресность мер поддержки.

Отметим, что в последнее время все больше распространяется практика предотвращения отставания и выпадения учащихся из системы образования, которую обычно называют компенсирующим (remedial) обучением. Как правило, к таким учащимся относятся дети из социально неблагополучных семей, которым предоставляется возможность дополнительных занятий, индивидуального тьюторинга и консультирования, профессиональной подготовки уже на этапе школы.

С 2008 по 2017 г. фокус зарубежной политики выравнивания образовательных возможностей сместился с общего улучшения качества образования на целенаправленную помощь отдельным группам, таким как:

- мигранты (Финляндия, Германия, Словения);
- коренное население (Австралия и Новая Зеландия) и национальные меньшинства (Португалия, Словения);
- малообеспеченные семьи (Бельгия, Германия, Венгрия, Великобритания, Чили);
- учащиеся с ограниченными возможностями (Австралия, Бельгия, Латвия).

Ведущее место сохраняет политика сокращения влияния низкого социального статуса на академические успехи учащихся.

Например, Бельгия предоставляет гранты школам на основе количества учащихся из семей с низким социальным статусом, который определяется по ряду критериев: уровень образования матери, язык, на котором учащиеся говорят дома, материальная обеспеченность семьи и характеристики соседского окружения. На основе этих факторов в начальной и средней школе добавляются дополнительные часы на обучение. В Чили каждая школа, в том числе и частная, получает дополнительное финансирование за каждого ученика из малообеспеченной семьи. Школы, получающие субсидии, должны выработать детальную программу обучения таких детей и участвовать в мониторинге, разработанном специально для школ, вошедших в программу. В Германии учащиеся из малообеспеченных семей получают субсидии на участие во внеурочных программах: школьных экскурсиях, музыкальных, культурных и спортивных мероприятиях. В Англии школы получают дополнительное финансирование на специальные меры поддержки для всех учащихся, получающих бесплатное питание. За последние семь лет финансирование каждого учащего увеличилось почти в 3 раза.

У школ есть автономия в использовании полученных средств. В отношении детей мигрантов реализуются такие меры, как подготовительные занятия до поступления в школу и во время обучения в школе, прежде всего по национальному языку, вовлечение родителей, привлечение на работу ассистентов учителей той же национальности. Следует отметить, что при том, что страны ОЭСР используют различные меры для выравнивания, однако явно прослеживается тенденция к усилению системности вместо отдельных акций и локальных проектов. Часть программ действует с небольшими обновлениями с 2008 г. [Education Policy Outlook..., 2018].

Также важно обратить внимание на то обстоятельство, что разнообразные проекты по сокращению неравенства и повышению образовательных шансов детей из малообеспеченных семей имеют широкую общественную поддержку, инициируются и реализуются не только государством, но и благотворительными фондами.

В России тема обеспечения равного доступа к качественному образованию находит отражение в государственной образовательной политике с 2010-х годов.

Так, в распоряжении Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» среди новых социальных требований в сфере образования было заявлено необходимость «...повсеместно обеспечить равный доступ молодых людей к полноценному качественному образованию в соответствии с их интересами и склонностями, независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния здоровья». Одной из приоритетных целей документа стало обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи.

Механизмом обеспечения сельским школьникам равных возможностей в получении качественного общего образования была названа реструктуризация сельских школ. Для детей с ограниченными возможностями здоровья предстояло обеспечить медико-психологическое сопровождение и специальные условия для обучения преимущественно в общеобразовательной школе по месту жительства, а для детей с проблемами асоциального характера — обязательное индивидуальное психолого-педагогическое сопровождение.

В России были развернуты две масштабные кампании по преодолению неравенства между сельскими и городскими школами: реструктуризация сельских школ и президентская программа «Школьный автобус».

С 2012 г. впервые в повестку образовательной политики включена проблема неравенства школ. В программной статье В.В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России» [Путин, 2012] было отмечено: «В ряде наших крупных городов образовались группы школ с устойчиво низкими результатами обучения. В таких школах почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением. Если школы работают в трудных социальных условиях, то и они, а не только гимназии и лицеи, работающие, как правило, с благополучными детьми, должны получать специальную поддержку — и методическую, и кадровую, и финансовую».

В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» была обозначена задача обеспечения поддержки педагогов, работающих с детьми из социально неблагополучных семей. К сожалению, данное поручение президента было выполнено в значительной степени формально. Системных и эффективных практик поддержки педагогических работни-

ков, работающих с детьми из социально неблагополучных семей, не было реализовано

В 2013 г. механизмы преодоления образовательного неравенства были обозначены в плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», куда вошли мероприятия по разработке и реализации региональных программ поддержки школ, работающих в сложных социальных условиях, и педагогов, работающих с детьми из неблагополучных семей.

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы». В ней в качестве одной из целей было закреплено сокращение разрыва в образовательных результатах между обучающимися за счет повышения эффективности и качества работы в общеобразовательных организациях с низкими образовательными результатами.

В 2015 г. в перечне поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета по вопросам совершенствования системы общего образования Министерству образования и науки Российской Федерации совместно с региональными органами, осуществляющими управление в сфере образования, было поручено «разработать и реализовать комплекс мер, направленных на создание условий для получения качественного общего образования в образовательных организациях со стабильно низкими образовательными результатами» [Перечень поручений...].

В 2016 г. утверждена Федеральная целевая программа развития образования в Российской Федерации на 2016–2020 гг. В ожидаемых результатах программы была обозначена поддержка не менее 20 субъектов РФ, внедряющих современные модели поддержки школ с низкими результатами обучения

и функционирующих в неблагоприятных социальных условиях, распространены и внедрены результаты в не менее чем 70 субъектах РФ. В 2017 г. в рамках программы проведен отбор регионов на право получения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение реализации программ поддержки школ с низкими результатами обучения и функционирующих в неблагоприятных социальных условиях. В совокупности поддержку получил 51 регион. Однако масштаб проектов, уровень реальной вовлеченности органов управления и экспертного сообщества в решение проблемы заметно отличаются. Наряду с эффективными практиками (Ярославская, Московская, Тамбовская, Томская области, Красноярский край) есть примеры откровенно формального подхода.

Кроме того, обращает на себя внимание незначительный объем финансирования программы. Общий объем субсидий в 2017 г. составил 65 млн руб., в 2018 г. — 114 млн. Для сравнения: в Англии финансирование проекта «City Challenge», реализованного с 2002 по 2011 г. (Лондон, Манчестер и группы районов) в целях обеспечения равенства образовательных возможностей и сближения образовательных результатов детей из обеспеченных и малообеспеченных семей, составило в Лондоне — 80 млн в Манчестере — 50 млн фунтов стерлингов; американская программа «Every Student Succeeds Act» предусматривает, что на улучшение академических результатов детей из неблагополучных семей до 2020 г. будет выделено более 60 млрд долл.

Отмечая рост внимания государства к проблеме неравенства школ, следует констатировать, что осуществляемые на этом этапе проекты носят локальный (охватывают отдельные территории и направления работы) и узковедомственный характер. Данные проекты не получили необходимой нормативной и финансовой поддержки на федеральном и региональном уровнях, не стали предметом общественного интереса. Внушающим

определенный оптимизм сигналом стало включение проблематики «равных шансов» в повестку благотворительных организаций. Сбербанк России поддерживает проект «Учитель для России», предусматривающий подготовку из числа лучших выпускников высших учебных заведений непедagogического профиля учителей преимущественно для трудоустройства в школы, работающие в сложных социальных условиях, с последующим сопровождением.

\*\*\*

Таким образом, российская система школьного образования характеризуется наличием социально-экономической сегрегации — российские школы значительно отличаются друг от друга по социально-экономическому составу учащихся.

С 2003 по 2012 г. образовательные учреждения в России становились все более сегрегированными. Тенденция роста сегрегации особенно выделяется при сравнительном анализе с другими странами. Важно отметить, что высокие значения показателя уровня сегрегации наблюдались и в 2003 г., но к 2012 г. они достигли своего максимума. Одним из возможных факторов высокой сегрегации российских школ являются территориальные различия между крупными и маленькими населенными пунктами России.

Школы, отличающиеся по социальным характеристикам контингента, имеют заметные различия в условиях работы: уровень финансирования, квалификация кадров, заработная плата, наличие специалистов для индивидуальной работы с учащимися (педагоги-психологи, социальные педагоги).

Степень концентрации в школах учащихся с высоким уровнем социально-экономического положения положительно связана с результатами школьников как в международном исследовании PISA, так и в ЕГЭ. Школы с разным социальным составом обучающихся заметно отличаются по образовательным траек-

ториям детей (переход в 10-й класс, поступление в вуз). При этом отдельные школы, обучая детей из семей с наименьшими социально-экономическими и культурными ресурсами, демонстрируют высокие результаты.

Сегрегация российских школ может выступать одним из факторов существующего образовательного неравенства в стране. Вместе с тем общий уровень образовательного неравенства в школе России значительно ниже, чем в большинстве стран-конкурентов. Разрыв в достижениях российских учащихся с высоким и низким социально-экономическим положением составляет лишь половину общеевропейского [Shmis, Parandekar, 2018].

Возможным путем сокращения неравенства среди школ с разным составом может стать целенаправленная поддержка образовательных организаций, работающих в среде с преимущественно низким социально-экономическим положением учащихся. Эта политика должна носить систематический характер и подкрепляться законодательными изменениями и достаточным объемом ресурсов.

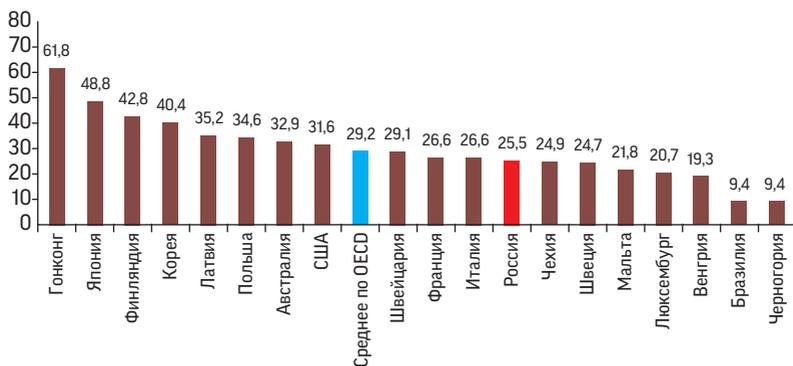
## **2.4. Академическая резильентность в российских школах**

Изучение факторов академических достижений долгие годы находится в фокусе исследований образования. Отдельное направление в таких исследованиях занимает изучение резильентных учащихся, т.е. учащихся, которые вопреки своему низкому социально-экономическому положению добиваются высоких академических результатов. Доля резильентных учеников часто рассматривается как один из показателей эффективности системы образования, обеспечивающей доступность и равенство шансов на получение образования [Erberber et al., 2015; PISA 2015. Results..., 2016; Agasisti et al., 2018]. Резильентные учащие-

ся — это группа с высоким потенциалом человеческого капитала, который, однако, без эффективной поддержки остается не реализованным.

По данным международной программы по оценке образовательных достижений учащихся PISA (Programme for International Student Assessment), в России доля резильентных учеников составляет 25%, что ниже, чем во многих странах Азии и Европы. При этом ученик относится к категории резильентных, если он или она находится в нижней четверти индекса экономического, социального и культурного статуса в PISA в своей стране и в то же время показывает образовательные достижения, относящиеся к верхней четверти среди всех стран (рис. 2.35).

**Рис. 2.35.** Доля резильентных учеников, OECD, 2015 г. (%)



Однако данный подход имеет ряд существенных недостатков. Успеваемость варьируется между странами довольно сильно. И баллы, которые являются высокими в одной стране, могут быть низкими в другой. То же самое можно заключить и о социально-экономическом положении (СЭП) семей учащихся. В итоге на нижнем полюсе СЭП могут оказаться ученики одного набора стран, а на высоком полюсе успеваемости —

другого, что приведет к ошибочному определению доли резильентных учеников внутри каждой страны. Поэтому, на наш взгляд, необходимо и более полезно с точки зрения анализа данного явления определять резильентность с внутристрановой точки зрения, т.е. относить каждого ученика к резильентным с учетом успеваемости и социально-экономического положения внутри каждой страны.

По показателю внутристрановой, или национальной, резильентности согласно данным OECD [Equity in Education..., 2018] около 13% российских учащихся из семей с низким уровнем социальных, экономических и культурных ресурсов демонстрируют высокие достижения в естественно-научной грамотности, т.е. Россия находится примерно на уровне среднего значения по ОЭСР (11%).

Еще один показатель, позволяющий судить об уровне резильентности в стране, — это доля учащихся из семей с низким СЭП, достигших третьего уровня проверяемых PISA компетенций. В России доля школьников, демонстрирующих резильентность такого рода, также не отличается существенно от средних показателей по ОЭСР.

В исследовании Института образования НИУ ВШЭ были изучены уникальные данные российского лонгитюдного исследования «Траектории в образовании и профессии» [Мониторинговое исследование...], которые содержат результаты сразу для двух широкомасштабных международных исследований — TIMSS и PISA. Резильентные учащиеся изучались в контексте страны, т.е. относительно внутрироссийского уровня социально-экономического положения и образовательных результатов. Это позволило увидеть, что лишь малый процент учащихся из семей с низким социальным статусом достигают высоких результатов. В TIMSS их доля составляет 7,4% от всей выборки, а в PISA — 7,1%; 4,2% попадают в группу резильентных по обоим тестам, т.е. эти ученики и в TIMSS, и в PISA получили высо-

кие баллы по математической грамотности. По имеющимся данным международных сравнительных исследований подобные показатели являются достаточно устойчивыми и лишь незначительно менялись за время наблюдений, т.е. с 2003 по 2015 г.

В связи с этим важным представляется изучение факторов, которые помогают учащимся стать академически успешными. Выделение школьных факторов, способствующих резильентности, позволит предложить рекомендации, дающие учащимся, находящимся в социально неблагоприятном положении, реализовывать свои возможности, т.е. расширит для них доступ к высокому качеству образования.

С учетом особенностей распределения СЭП и баллов в России были выявлены группы резильентных учеников PISA и TIMSS и по обоим тестам сразу. Их распределение по школам представлено в табл. 2.1.

Средние баллы резильентных учеников как в PISA, так и в TIMSS значительно выше средних результатов всех остальных групп школьников, включая группу с высоким социально-экономическим статусом. Еще большая разница проявляется в сравнении резильентных и нерезильентных учеников с низким СЭП: 134 балла в TIMSS и 137 баллов в PISA.

Если посмотреть на то, где учатся резильентные ученики, то оказывается, что 24% резильентных школьников в TIMSS учатся в школах повышенного статуса<sup>15</sup> (21% в PISA).

Еще одна интересная группа — ученики, оказавшиеся резильентными и в TIMSS, и в PISA. Из них 34% учатся в лицеях и гимназиях, 45% — в школах с высоким СЭП и 36% — в школах со средним СЭП. То есть значительно меньшая доля этих учеников учится в школе с таким же низким средним СЭП, как у них.

---

<sup>15</sup> В эту категорию были объединены гимназии, лицеи и центры образования.

**Таблица 2.1.** Характеристики резильентных и нерезильентных учащихся

Группа учеников	N	Балл TIMSS	Балл PISA	Гимназии/ Высокое СЭП школы	
				лицей	%
TIMSS-резильентные (8-й класс)					
Резильентные	362	625	—	24	34
Нерезильентные с низким СЭП	1133	491	—	8	10
PISA-резильентные (9-й класс)					
Резильентные	314	—	573	21	33
Нерезильентные с низким СЭП	1028	—	436	9	10
TIMSS- и PISA-резильентные (8-й и 9-й классы)					
Резильентные	185	631	585	34	45
С низким СЭП	1495	522	465	—	—
Со средним СЭП	2034	543	493	18	33
С высоким СЭП	1360	555	505	31	54

Однако сам факт обучения в школе повышенного статуса или к школе, где в среднем более высокий СЭП, еще не объясняет причин высоких достижений социально неблагополучных учащихся. Какие именно факторы позволяют ученикам достигать более высоких результатов?

Резильентные ученики как в PISA, так и в TIMSS лучше чувствуют себя в школе (табл. 2.2). Эти ученики уверены, что учителя в них верят и ждут от них высоких результатов. Причем если обобщенные ожидания учителей в целом по школе различаются немного, различия в ожиданиях именно по математике существенные. То есть ученики «считывают» конкретный сигнал, относящийся к определенному предмету, более явно, чем общую атмосферу в школе. Надо отметить и то, что в PISA

**Таблица 2.2.** Школьные и индивидуальные факторы резильентности. Сравнение резильентных и нерезильентных учеников из группы с низким социально-экономическим положением

Группа учеников	Количество учеников	Самочувствие в школе	Отношение к математике	Значимость тематики	Уверенность в изучении математики	Вовлеченность в уроки математики	Академические ожидания учителя, по мнению ученика
TIMSS							
Резильентные ученики	362	0,06*	10,8*	10,1*	10,8*	10,5*	6,0*
Нерезильентные ученики с СЭП 1	1134	0,01*	9,9*	9,7*	9,2*	9,8*	5,0*
PISA							
Резильентные ученики	314	0,04*	10,5*	9,9*	10,4*	10,1*	5,7*
Нерезильентные ученики с СЭП 1	1028	0,001*	10,04*	9,8*	9,4*	9,9*	5,1*

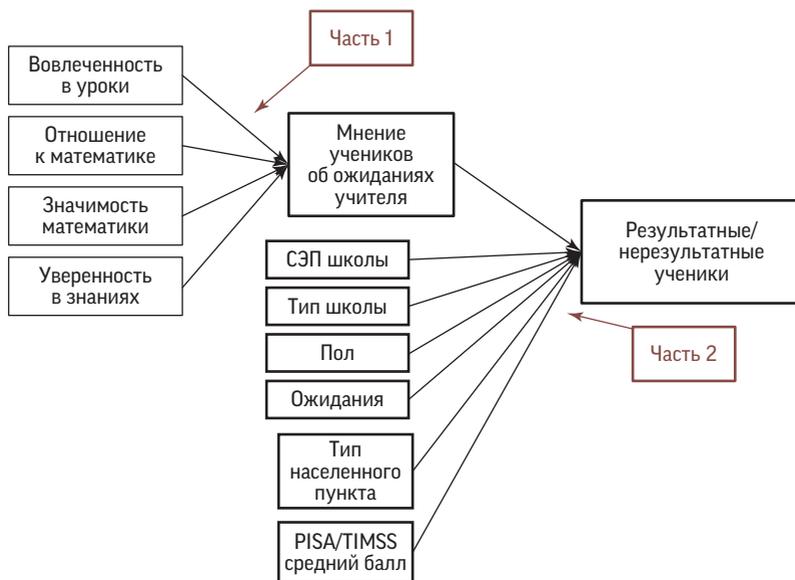
\* Уровень статической значимости — 90%.

школьные факторы, в принципе, играют меньшую роль, чем в TIMSS.

Согласно итоговой модели часть факторов воздействует на вероятность стать резильентным напрямую: пол ученика, тип школы, средний СЭП школы, ожидания учителей, средний балл PISA или TIMSS и тип населенного пункта, в то время как индексы, относящиеся ко мнению школьников о математике, имеют опосредованную взаимосвязь с этой вероятностью (рис. 2.36). Они действуют сквозь призму ощущений ученика относительно ожиданий учителя в его адрес. Такая модель имеет наилучшие статистические показатели качества, что означает, что она лучше других описывает реальные данные.

Наиболее важный результат здесь заключается в следующем: для учащихся с низким уровнем СЭП важно, чтобы преподаватели демонстрировали высокие ожидания в их адрес.

**Рис. 2.36.** Взаимосвязь факторов с вероятностью стать резильентным



Благодаря этому механизму различные позитивные установки к математике повышают вероятность того, что ученик станет резильентным (см. часть 1 на рис. 2.36). Это важный аспект, который следует подчеркнуть: интерес к предмету, вовлеченность в уроки, уверенность в знаниях сами по себе не дают возможность ученику стать резильентным, они начинают играть важную роль, если учитель демонстрирует высокий уровень ожиданий от него.

Отечественные исследования показали, что не только отдельные школьники, но и в целом школы, работающие в неблагополучных социальных условиях и обучающие наиболее сложный контингент учащихся, способны демонстрировать высокие образовательные достижения. Такие школы также определяют как резильентные, т.е. устойчивые по отношению к факторам внешнего неблагополучия. Эти школы различаются по числу учащихся, образовательным программам, территории, но реализуют близкие стратегии высоких ожиданий и требований к учебным результатам, индивидуальной поддержки и мотивирования учащихся, формирования навыков, необходимых для успешной социализации выпускников.

Шансы учащихся из семей с низким социально-экономическим статусом достичь высоких образовательных результатов существенно увеличиваются, если они обучаются в школах повышенного статуса и школах, где среднее социально-экономическое положение учащихся высокое. В этом случае они попадают в благоприятную учебную атмосферу, где существует повышенный образовательный запрос у сверстников. Все это положительным образом сказывается на их академических достижениях.

Однако и школы с низким социальным статусом, в которых сконцентрированы дети из социально неблагополучных семей, могут создавать условия, поддерживающие их резильентность. Исследования показали, что можно выделить ряд факторов

внутри школы, которые способны повысить шансы учащихся демонстрировать высокие образовательные достижения, несмотря на низкий уровень социально-экономических ресурсов в семье. Одним из ключевых факторов являются высокие ожидания учителей. Для резильентных учеников важно воспринимать сигнал о высоких ожиданиях со стороны преподавателя. Именно сквозь призму этих ожиданий действуют различные аспекты отношений к предмету. Это, в свою очередь, напрямую связано с шансом стать резильентным.

К числу общих для всех школ подходов можно также отнести создание системы единых для всех учащихся и учителей прозрачных требований к процессу и результатам обучения, объективность оценивания, поддержку и стимулирование образовательной активности учеников и формирование образовательных траекторий с учетом учебных достижений и запроса на образование.

Для образовательной политики важно учитывать, что именно эти школы выполняют функцию социального лифта и повышают жизненные шансы учащихся из наименее благополучных социальных групп. Их стратегии требуют распространения, а сами школы и педагогические коллективы нуждаются в поддержке на всех уровнях управления. Последовательная реализация подобных мер открывает новые возможности для роста достижений России в международных сравнительных исследованиях, а главное — для роста ее образовательного потенциала и человеческого капитала.

## **2.5. Образовательные достижения учащихся из семей с высоким социально-экономическим положением: нереализованный потенциал**

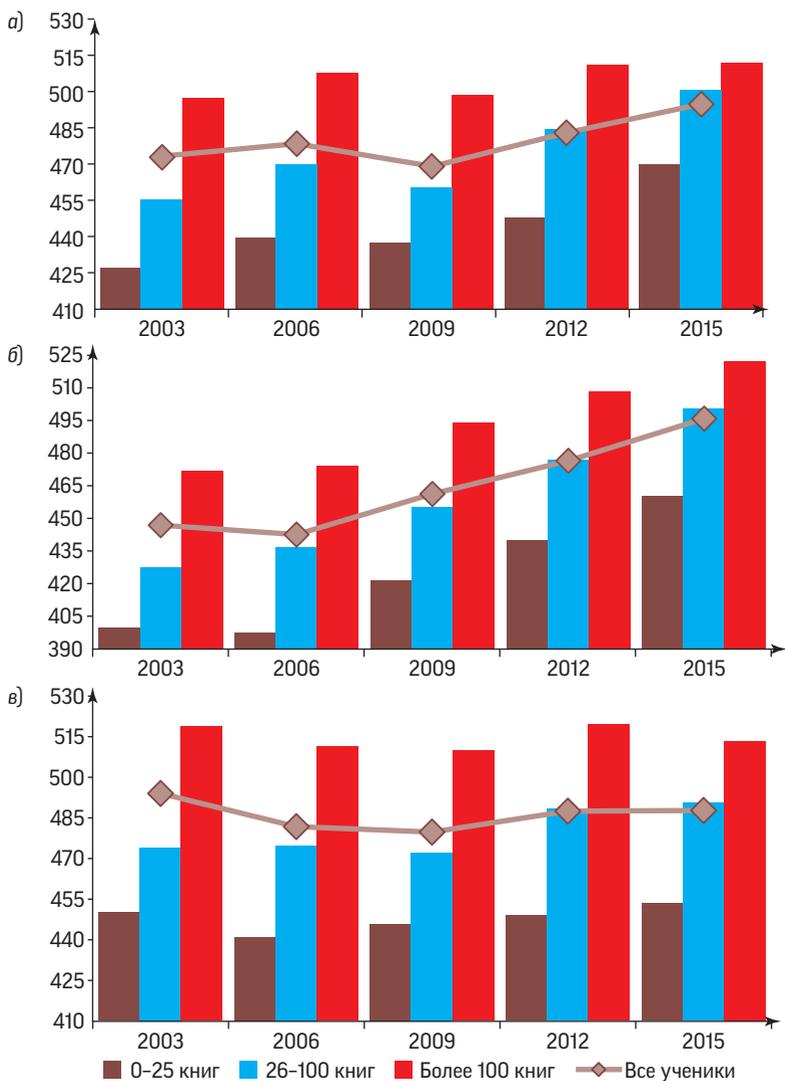
Социально-экономическое положение (СЭП) индивида или его семьи в целом отражает позицию в социальной структуре, кото-

рая характеризуется определенной степенью доступа к материальному благополучию, власти и статусу [Mueller, Parcel, 1981]. Между социально-экономическим положением и образовательными результатами существует значимая и положительная взаимосвязь [Константиновский, Вознесенская, Чередниченко, 2014; Carnoy, Khavenson, Ivanova, 2015; Sirin, 2005; White, 1982; White и др., 1993].

Анализ результатов России в PISA с 2003 по 2015 г. (рис. 2.37) показывает, что учащиеся с высоким СЭП (имеющие дома более 100 книг) в среднем демонстрировали по всем предметам самый маленький рост результатов по сравнению с остальными школьниками. По математике (см. рис. 2.37, а) прирост баллов в этой группе школьников был отрицательным в 2009 г. и незначимым в 2015-м. В то время как падение баллов в волне 2009 г. являлось общей тенденцией для всех российских учащихся, а отсутствие значимого увеличения результатов в 2015 г. затронуло только представителей семей с высоким СЭП. В итоге за все волны обследования PISA российские школьники с высоким СЭП увеличили свои результаты по математике на 14 баллов, со средним СЭП — на 46, а с низким — на 43 балла. Эти данные отражают значительный разрыв в динамике академических достижений по математике между школьниками с высоким социально-экономическим положением и остальными.

В чтении наблюдаются схожие тенденции (см. рис. 2.37, б). В первые две волны обследования PISA за 2003–2006 гг. среди всех учащихся, кроме представителей семей со средним уровнем СЭП, отмечалось незначительное изменение баллов за тест по чтению. В 2009 г. школьники с высоким СЭП демонстрировали похожий рост достижений с представителями семей со средним СЭП, но несколько ниже по сравнению с учащимися с низким СЭП. В каждой последующей волне рост баллов среди группы учащихся с высоким СЭП был самым низким. За весь рассматриваемый период прирост составил 50 баллов для

**Рис. 2.37.** Результаты российских школьников в зависимости от уровня СЭП, PISA (баллы): а – математика; б – чтение; в – естествознание



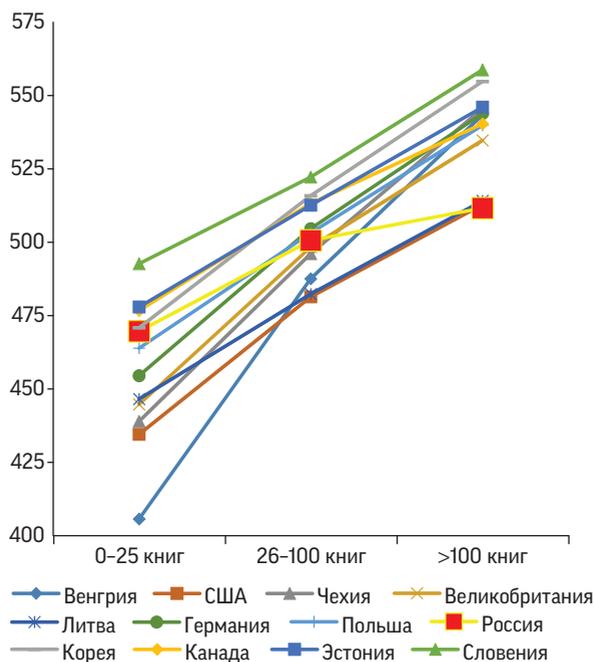
Источник: OECD.

школьников с высоким СЭП, 73 — со средним и 61 балл — с низким СЭП. По сравнению с представленными данными по математике по чтению учащиеся с высоким СЭП не так сильно отстают в динамике баллов от представителей семей со средним и низким СЭП. Тем не менее прирост баллов в этой группе остается самым низким.

Данные по естествознанию демонстрируют отсутствие в среднем значимого роста баллов среди школьников с высоким СЭП (см. рис. 2.37, в). С 2003 по 2015 г. баллы по естествознанию значимо не изменялись для этой группы учащихся от волны к волне, за исключением 2012 г., в котором был отмечен небольшой прирост баллов. В целом подобная динамика достижений по естествознанию наблюдается и среди остальных российских школьников. Однако важно обратить внимание на то, что общее изменение баллов с 2003 по 2015 г. отражает для учащихся с высоким СЭП снижение результатов по естествознанию на 5 баллов, а также повышение баллов для групп со средним и низким СЭП на 16 и 3 балла соответственно. Таким образом, среди всех российских школьников только представители семей с высоким СЭП показали отрицательное изменение баллов за рассматриваемый период, хотя и статистически незначимое.

Анализируя категории учащихся с разным социально-экономическим положением в межстрановом контексте, можно заметить следующие тенденции: в математике российские школьники с низким СЭП по результатам находятся приблизительно на одном уровне с Кореей, Эстонией, Польшей и Канадой (рис. 2.38), демонстрируя значительное отставание только от словенских школьников. Учащиеся со средним СЭП имеют практически одинаковые результаты с Великобританией, Чехией, Польшей и Германией, однако демонстрируют отставание от Канады, Кореи, Эстонии и Словении. Что касается группы учеников с высоким СЭП, имеющих более 100 книг дома,

**Рис. 2.38.** Результаты по математике школьников в зависимости от уровня СЭП, PISA, 2015 г. (баллы)



Источник: OECD.

то из данных рис. 2.38 видно, что уровень их результатов значительно ниже, чем у школьников с аналогичным социально-экономическим положением из большинства референтных стран, за исключением школьников США и Литвы, также занимающих позиции в конце списка.

Похожая ситуация наблюдается и с чтением. В естествознании отставание российских школьников с высоким социально-экономическим положением самое значительное.

Таким образом, российские школьники с высоким уровнем СЭП демонстрируют прирост баллов меньше, чем учащиеся с низким и средним уровнем СЭП по всем предметам. Особенно

выделяется отсутствие прироста баллов в последние волны обследований.

Российские учащиеся с высоким СЭП по всем предметам занимают более низкую позицию по сравнению с представителями других стран.

Выявленные характеристики динамики результатов российских учащихся в разрезе уровня социально-экономического положения свидетельствуют о необходимости обратить внимание на группу учеников с высоким уровнем СЭП. Достижения школьников с высоким СЭП находятся в стагнации, что в перспективе может ограничить Россию в возможностях для развития и укрепления своих позиций в сфере образования по сравнению с другими странами. Можно предположить, что одной из причин является неподготовленность учителей для работы с высокопотенциальной группой учащихся, которая заключается в отсутствии возможностей или желания учительского коллектива удовлетворять повышенные образовательные запросы школьников с высоким уровнем СЭП. Работа с данной группой требует от учителей дополнительных затрат, а также необходимости постоянно повышать свою квалификацию, осваивая более сложный материал. Стимулами для выполнения данных действий могут выступать либо высокий уровень мотивации преподавателя, либо возможность получить дополнительный заработок. Соответственно при их отсутствии учителя выберут путь наименьшего сопротивления и предпочтут не выходить за рамки преподавания базовой школьной программы.

В целом следует обратить внимание на то, что российским школам следует разработать ряд специальных мер, направленных на работу с учащимися высокого социально-экономического положения, демонстрирующих высокие достижения. На данный момент вклад школ в развитие данной группы учащихся не отражается увеличением баллов учеников с высоким

СЭП. Применение индивидуального подхода может помочь улучшить сложившуюся ситуацию.

## **2.6. Мотивация учащихся начальной и основной школы: динамика и практики поддержки**

Мотивация — важнейший фактор и результат хорошего образования. В последние годы растет беспокойство педагогического сообщества и родительской общественности относительно снижения мотивации школьников к обучению. По данным опроса ОНФ, только немногим более трети учащихся сказали, что им нравится учиться в школе. Половина юных респондентов призналась, что в целом обучение им нравится, но иногда не хочется идти на уроки. Около 12% заявили, что обучение дается им тяжело и большое количество уроков они посещают по принуждению [Опрос ОНФ, 2018].

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. прямо связывает внедрение на уровнях основного общего и среднего общего образования новых методов обучения и воспитания, образовательных технологий с повышением мотивации к обучению и вовлеченности в образовательный процесс.

По данным исследований рост академических достижений тесно связан с учебной мотивацией учащихся [Singh, Granville, Dika, 2002]. Это подтверждают и данные международных исследований качества образования TIMSS и PISA. Более того, исследования показывают, что дети с меньшими способностями, но высокой мотивацией могут достичь большего успеха как в школе, так и во внеучебной деятельности, чем их более талантливые сверстники, не способные ставить для себя цели и сосредоточиваться на их достижении [Duckworth et al., 2011; Carter et al., 2012].

Выделяют два типа учебной мотивации: внешняя и внутренняя [Ryan, Deci, 2000]. Внешняя мотивация связана с внешними

стимулами. Например, так называемая инструментальная мотивация связана с осознанием школьником важности и ценности предмета для будущей учебы или работы [Hudson, 2000]. В свою очередь, внутренняя мотивация определяется через интерес учеников к получению новых знаний, овладению новыми учебными навыками и стремление к самостоятельному получению новых знаний и самообразованию [Гордеева, 2006]. Например, некоторые ученики стараются хорошо учиться, потому что им это интересно, в то время как другие учатся хорошо ради признания со стороны одноклассников, родителей или учителей.

Исследования показывают, что по мере взросления детей их интерес к школе в целом и к конкретным предметным областям, таким как математика, снижается [Eccles, Wigfield, Schiefele, 1998; Hausler, Hoffmann, 1998; Jacobs et al., 2002]. Действия школ по пути преодоления этой проблемы могут быть трех типов [Usher, Kober, 2012]. Во-первых, есть программы, предназначенные для учащихся в зоне риска. Например, в государственных школах Балтимора часто прогуливающим уроки ученикам назначается индивидуальный наставник, который работает и с самим учеником, и с его семьей. Результатом программы стало снижение числа часто отсутствующих школьников и отсева из школы [Ibid.]. Во-вторых, образовательная политика может сосредоточить внимание на роли учителей и других сотрудников школы в поддержании мотивации учеников и обеспечить им профессиональную переподготовку. Так, в США учащиеся начальных классов были более уверены в себе и выполняли задания лучше, если их учителя участвовали в программе, призванной помочь им сделать акцент на усилиях и самостоятельной работе учеников [Stipek et al., 1998]. Наконец рост мотивации может быть связан с особенностями самой школы: размером классов, расписанием занятий, психологическим климатом и другими аспектами. Например, некоторые исследования по-

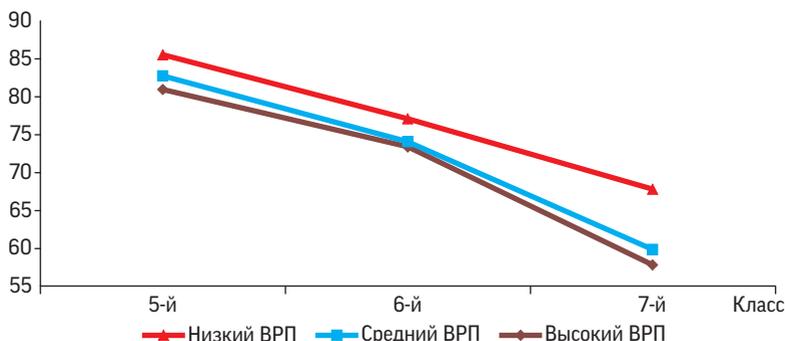
казывают, что в небольших школах учащиеся достигают более высоких академических результатов, менее склонны бросать школу, более позитивно относятся к учебе и чаще участвуют в школьных мероприятиях [Darling-Hammond et al., 2002].

Мотивация к обучению может быть самостоятельным результатом обучения (см., например: [Ma, Xu, 2004; Kuzmina, 2016]). В России в новом ФГОС мотивация рассматривается как один из личностных результатов освоения обучающимися основной образовательной программы [Приказ Минобрнауки..., 2010]. Однако в России до сих пор вопросу мотивации учащихся уделяется меньше внимания, чем привычным предметным результатам.

Возможно, результатом такого невнимания является распространённое в России мнение о снижении мотивации учащихся в основной школе, о том, что организация образовательного процесса не поддерживает, а «отбивает» желание учиться.

Так, по данным Национального исследования качества образования (НИКО) 2014 г. интерес к математике резко снижается при переходе детей от 5-го к 7-му классу обучения (рис. 2.39).

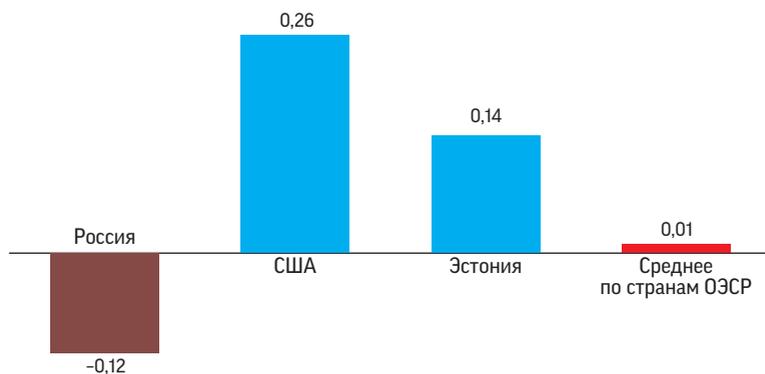
**Рис. 2.39.** Доля обучающихся 5–7-х классов, выбравших вариант ответа: «Математика как предмет мне скорее нравится, это “моё”», в разбивке по уровню валового регионального продукта (%)



Источник: НИКО 2014.

Индекс удовлетворенности изучением естественно-научных предметов, который определяется в рамках международного исследования PISA и отражает заинтересованность, увлеченность школьников занятиями по естественным наукам, за период с 2006 по 2015 г. в России в отличие от среднего по ОЭСР снизился на 12% (рис. 2.40).

**Рис. 2.40.** Изменение индекса удовлетворенности изучением естественно-научных предметов, 2006–2015 гг.



Источник: PISA 2015.

В Институте образования НИУ ВШЭ проведен углубленный анализ мотивации учащихся начальной и основной школы в России на данных международных исследований.

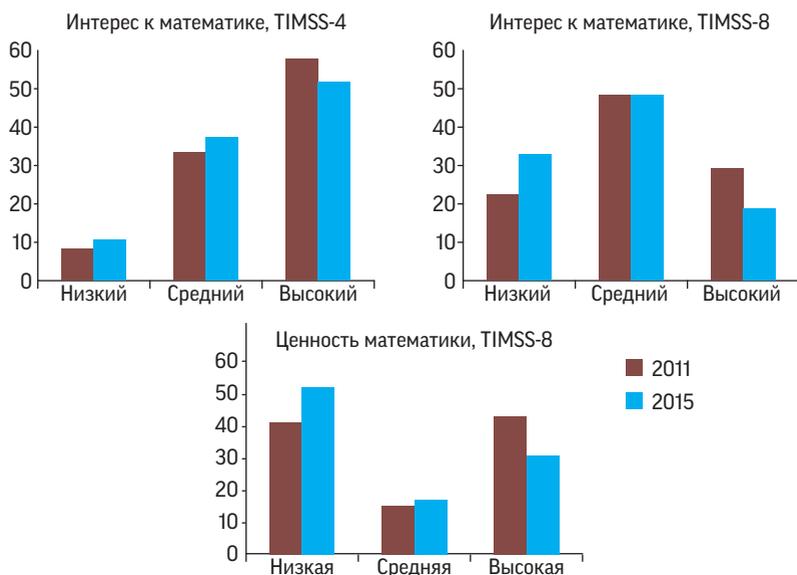
В международном исследовании TIMSS<sup>14</sup> внутренняя мотивация и в 4-м, и в 8-м классе измеряется через интерес к изучению

<sup>14</sup> TIMSS (Тренды в математическом и естественно-научном образовании) — международный образовательный мониторинг, который с 1995 г. проводится в 4- и 8-х классах каждые четыре года. Включает тестирование по математике и естественно-научным предметам, а также анкетирование учеников, учителей и администрации школ. См.: <<http://timss.bc.edu>>.

математики. Результаты исследования свидетельствуют, что в целом распределение по степени выраженности мотивации устойчиво в динамике (рис. 2.41). Более 50% четвероклассников и в 2011, и в 2015 гг. отметили, что имеют высокий интерес к математике, и только около 10% — низкий. В то же время среди восьмиклассников преобладает средний уровень интереса, а к 2015 г. на 10% снизилось число учащихся, отметивших высокий уровень. Что касается инструментальной мотивации, в 2011 г. примерно одинаковая доля восьмиклассников (около 40%) оценивала важность математики и низко, и высоко. Но к 2015 г. доля высоко оценивающих предмет упала до трети, а более половины учащихся оценили роль математики как низкую.

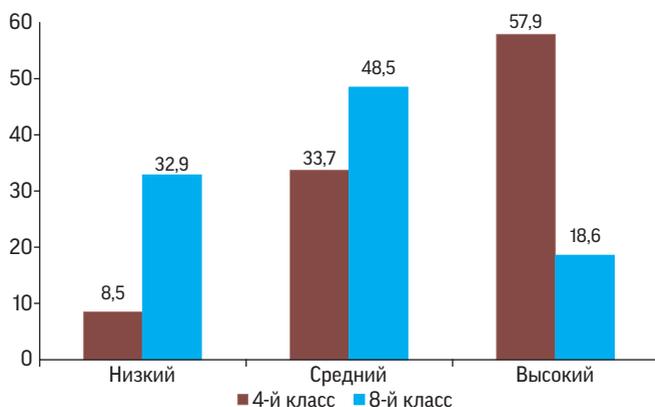
Так как исследование TIMSS проходит раз в четыре года, можно сравнить изменение уровня интереса к математике

**Рис. 2.41.** Динамика мотивации четвероклассников и восьмиклассников, TIMSS (%)



школьников в одной когорте. Это означает, что сначала когорта российских четвероклассников проходила тестирование в 2011 г., а в 2015 г. обучалась уже в 8-м классе и поэтому снова приняла участие в TIMSS. Доля учащихся, демонстрировавших высокий интерес к предмету, уменьшилась к 8-му классу почти в 3 раза (с 57,9 до 18,6%) (рис. 2.42). При этом в 8-м классе преобладают ученики со средним уровнем интереса к предмету (около 75%).

**Рис. 2.42.** Изменение интереса к математике в когорте четвероклассников 2011 и 2015 гг. (%)

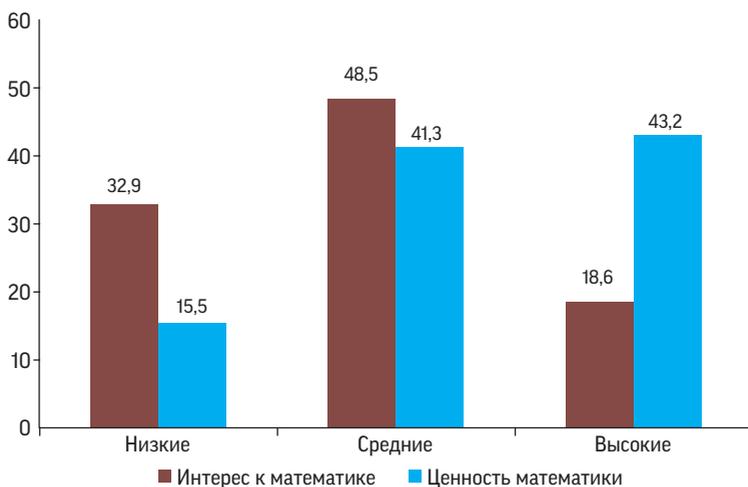


Источник: TIMSS 2011 и 2015.

К 8-му классу важную роль в обучении школьников начинает играть инструментальная мотивация (для наглядности данные представлены на рис. 2.43). Действительно, в то время как почти половина восьмиклассников высоко оценивает значение математики для жизни и работы, только 18,5% отмечают высокий интерес к ней.

Мотивация коррелирует с достижением высоких образовательных результатов российскими школьниками. Предыдущие исследования показали, что интерес школьников к математике

**Рис. 2.43.** Интерес к математике и ценность математики в 8-м классе (%)

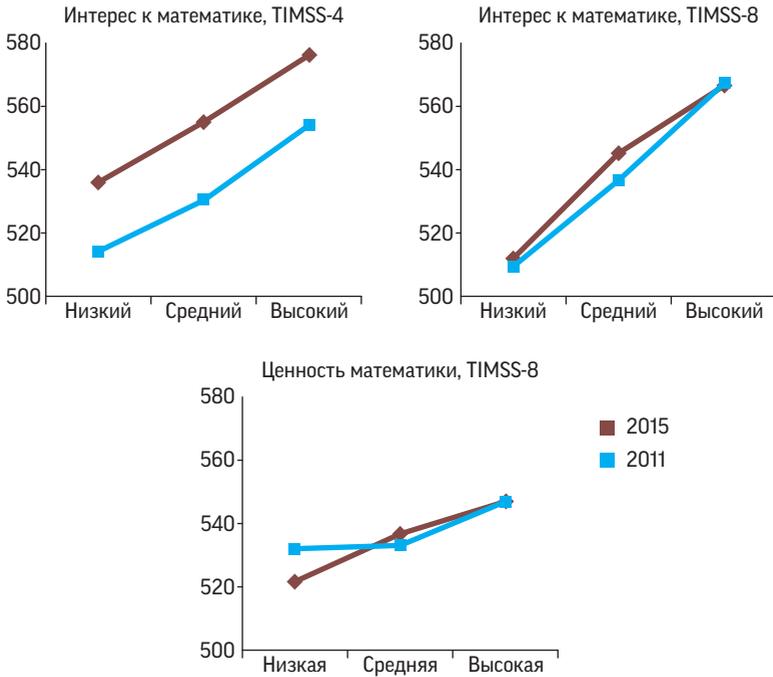


Источник: TIMSS 2015.

в среднем объясняет 53% дисперсии баллов TIMSS в странах-участницах [Вое et al., 2002]. Высокому уровню мотивации (как внутренней, так и внешней) соответствуют и высокие достижения учащихся (рис. 2.44). В 4-м классе разница между учениками с низким и высоким интересом составляет около 40 баллов. Результаты восьмиклассников с низким и высоким интересом различаются больше — на 57 баллов, но не показывают положительной динамики по годам. Что касается инструментальной мотивации, то в 2011 г. практически не различались результаты учеников, оценивающих роль математики как низкую и среднюю. Однако в 2015 г. баллы восьмиклассников, отметивших низкую ценность математики, несколько упали, но относительно других категорий никакой динамики в достижениях не произошло.

Степень выраженности учебной мотивации школьника к определенному предмету и образованию в целом во многом

**Рис. 2.44.** Результаты по математике в зависимости от мотивации к предмету (баллы)



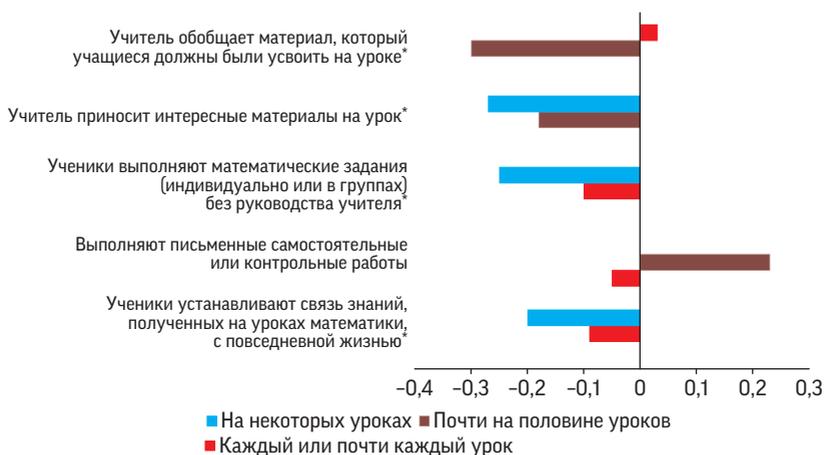
Источник: TIMSS 2015.

определяется особенностями образовательной среды. В первую очередь это связано с работой учителя: методика преподавания, общение с учениками, вовлеченность учеников в работу на уроках, критерии, используемые при выставлении оценок, и др. Исследования показывают, что некоторые практики преподавания (активные методы, индивидуализация и др.) положительно связаны с внутренней мотивацией учеников [Ryan, Deci, 2000; Urdan, Schoenfelder, 2006]. При этом роль преподавателя в формировании интереса к предмету даже выше, чем роль семьи [Chirkov, Ryan, 2001].

Для ответа на вопрос о связи учительских практик и интереса учащихся к предмету нами был проведен анализ на данных TIMSS 2011 и 2015 гг. Для этого использовали метод логистической регрессии, так как он позволяет контролировать контекстные характеристики. В качестве зависимой переменной выступал индекс уровня интереса к математике, рассмотренный выше.

В 2011 г. четвероклассники находили математику интересной, если их учителя каждый или почти каждый урок обобщали материал, который учащиеся должны были усвоить (рис. 2.45). По сравнению с ними в классах, где учителя делают это на половине уроков, вероятность наличия у учащегося высокого интереса к математике на 30% меньше. Интерес к предмету также положительно связан с наличием на уроках дополнительных интересных материалов, выполнением заданий без руководства учителя и демонстрацией учителем связи содержания уроков

**Рис. 2.45.** Связь учительских практик и интереса учащихся к предмету, TIMSS-4, 2011 г. Отношение шансов (0 – шансы равны)



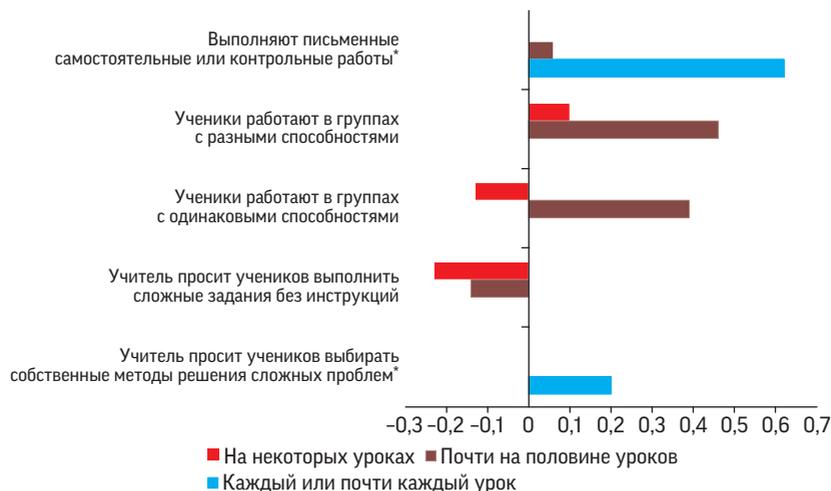
*Примечание.* Переменные отсортированы по величине коэффициентов.

\* Референтная категория — «на каждом уроке».

с повседневной жизнью учащихся. Кроме того, выполнение самостоятельных и контрольных работ почти на половине уроков повышает интерес к предмету по сравнению с выполнением таких работ на некоторых уроках. Но выполнение таких работ на каждом уроке не связано с дополнительным повышением мотивации.

В 2015 г. существует другая тенденция относительно контрольных и самостоятельных работ: четвероклассники, учителя которых дают такие задания на каждом или почти на каждом уроке, имеют более высокий интерес к математике (рис. 2.46). Частое выполнение сложных заданий и выбор собственных методов их решения также положительно связаны с интересом к предмету. Результаты анализа также показывают, что учеников сильнее интересует математика, если учитель комбинирует

**Рис. 2.46.** Связь учительских практик и интереса учащихся к предмету, TIMSS-4, 2015 г. Отношение шансов (0 – шансы равны)



*Примечание.* Переменные отсортированы по величине коэффициентов.

\* Референтная категория — «на каждом уроке».

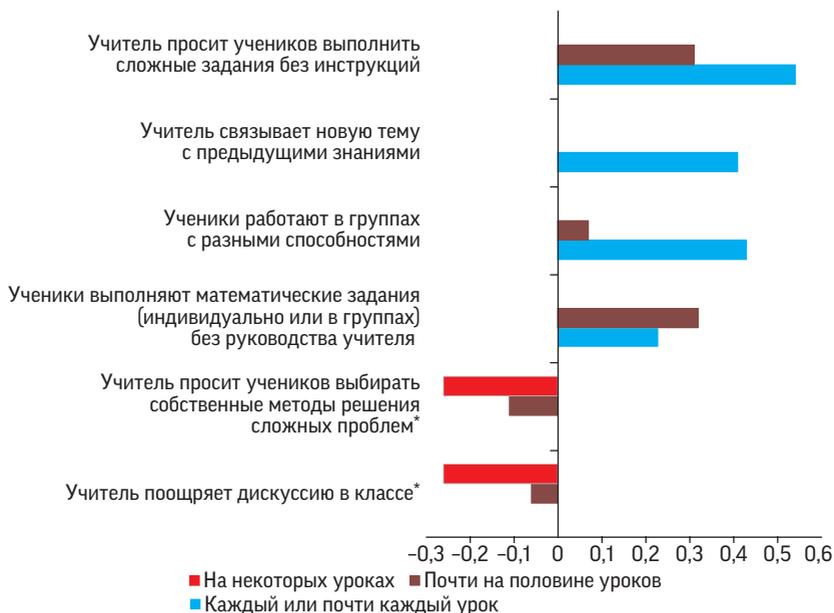
разные формы организации образовательного процесса. Работа учащихся в группах и с одинаковыми, и с разными способностями связана с повышением интереса в случае использования этих форм на половине уроков по сравнению с использованием на каждом или почти каждом уроке.

В 8-м классе гораздо меньше учительских практик показывают значимую связь с внутренней мотивацией. В 2011 г. сильнее всего с интересом учеников к предмету было связано объяснение ими своих ответов на каждом или почти каждом уроке. Если учитель на каждом уроке просит учеников находить причинно-следственные связи, то его ученики имеют интерес к математике выше, чем если учитель использует эту практику только на половине уроков. Также интерес повышается с увеличением частоты связывания содержания уроков с повседневной жизнью учащихся.

По данным 2015 г. некоторые практики, связанные с интересом к математике четвероклассников, играют важную роль и в 8-м классе (рис. 2.47). В частности, с высоким интересом связаны выполнение сложных заданий на каждом уроке без дополнительных инструкций, выбор собственных методов решения сложных задач и работа в группах с разными способностями. Однако в 8-м классе работа в таких группах повышает мотивацию только в случае ее проведения на каждом или почти каждом уроке. Демонстрация учителем связи новых знаний и уже пройденного материала на каждом уроке также положительно связана с интересом к предмету. Кроме того, с повышением мотивации связаны задания, направленные на самостоятельную работу, такие как выполнение заданий без руководства учителя и дискуссии в классе.

Мотивация может выступать как в роли фактора, связанного с достижениями ученика по различным предметам, так и в роли самостоятельного образовательного результата. Как показывают данные TIMSS, интерес школьников к предмету связан с вы-

**Рис. 2.47.** Связь учительских практик и интереса учащихся к предмету, TIMSS-8, 2015 г. Отношение шансов (0 – шансы равны)



*Примечание.* Переменные отсортированы по величине коэффициентов.

\* Референтная категория — «на каждом уроке».

сокими достижениями, однако этот интерес падает за время обучения в школе. В то же время для учащихся средней школы большую роль играет внешняя мотивация — важность математики для дальнейшей жизни и работы. И в 4-м, и в 8-м классе с высоким интересом к предмету связаны учительские практики, направленные на активизацию самостоятельного мышления учеников (например, выполнение заданий без руководства учителя или дискуссии в классе), а также связь содержания уроков с повседневной жизнью.

## Выводы

Повышение качества общего образования — главная цель образовательной политики всех стран мира. Россия стремится к лидерству в ее достижении, и актуальные позиции страны достаточно высоки. В рейтинге эффективности национальных систем образования (Global Index of Cognitive Skills and Educational Attainment) Россия занимает 13-е место по итоговому индексу (среди 40 стран), в том числе 9-е место по когнитивным навыкам. Россия занимает 1-е место в мире по уровню читательской грамотности (начальная школа) согласно данным исследования PIRLS и входит в Топ-10 по данным TIMSS, в том числе занимает 1-е место по продвинутой математике.

Российские школьники демонстрируют высокие результаты в международных олимпиадах. С другой стороны, четверть учащихся не достигает базового уровня функциональной грамотности (по всем областям исследования PISA) и отстает от большой группы стран в уровне развития современных компетенций.

Доля наиболее успешных школьников в исследовании PISA заметно ниже, чем у школьников стран-лидеров. Учащиеся с высоким социально-экономическим положением демонстрируют отставание от аналогичной группы сверстников в других странах.

Общая учебная мотивация и интерес российских школьников к изучению математики и предметов естественно-научного цикла резко снижаются с переходом от начальной школы к основной и от основной к старшей (этот показатель выше, чем у стран-конкурентов).

Укрепление конкурентоспособности страны в достижении высоких показателей качества образования требует обновления практик преподавания, направленных на активизацию самостоятельности, поддержку интереса, усиление вовлеченности и персонализацию образовательного процесса. Специальное внимание должно быть уделено обновлению стандартов и прог-

рамм для развития метапредметных навыков (включая навыки XXI в.). Изменения в стандартах должны быть подкреплены изменениями в инструментарии оценки качества образования (образовательных результатов), где отставание от стран-лидеров сегодня проявляет себя все более отчетливо.

Система национальных исследований качества школьного образования, к сожалению, пока не позволяет объективно и прозрачно отслеживать изменения в качестве подготовки школьников, не дает возможности (в том числе по причине закрытости данных) сопоставлять между собой результаты регионов, муниципалитетов, отдельных образовательных организаций. Это в существенной мере ограничивает ценность полученных данных. Необходимо создание таких отечественных оценочных процедур, которые могли бы стать серьезным инструментом и для управленцев, и для каждого конкретного педагога.

В современном мире характеристикой глобальной конкурентоспособности общего образования является равенство шансов на получение качественного образования. Система образования России в этом отношении противоречива. С одной стороны, индекс академической инклюзии PISA<sup>15</sup> высокий (по естествознанию в России он составил 81,2%, средний показатель в странах ОЭСР — 69,9%). Результаты учащихся из семей с низким социально-экономическим статусом в международных исследованиях последних лет демонстрируют рост. При этом уровень социальной сегрегации в общем образовании (отражает концентрацию учащихся с высоким или низким уровнем социально-экономического положения в школах) выше, чем у стран-конкурентов, а доля резильентных учащихся в Рос-

---

<sup>15</sup> Показывает, в какой степени учащиеся, различающиеся по академическим способностям, группируются в одной образовательной организации. Академическая инклюзия выше, когда внутри образовательных организаций наблюдается больше различий в баллах учащихся, чем между организациями.

сии (из семей с низким социально-экономическим статусом, достигающих высоких академических результатов) в исследовании PISA ниже, чем в среднем по ОЭСР.

Для повышения доли учащихся, достигающих базового уровня функциональной грамотности, требуется создание системы профилактики и коррекции школьной неуспешности, в частности:

- адресная поддержка детей из семей с низким социально-экономическим статусом; адресная поддержка (выдача персональных сертификатов) детей из малообеспеченных семей, включая бесплатные дополнительные занятия по предметам школьной программы;
- бесплатное дополнительное образование во внешкольном секторе, в том числе в области робототехники, программирования (в том числе на базе детских технопарков), искусства;
- участие в летних школах и в сменах ведущих детских центров, программах профориентации;
- психолого-педагогическое сопровождение.

Среди мер, которые необходимы для повышения равенства шансов на получение качества образования, приоритетными являются:

- введение инструментов идентификации учащихся, находящихся в трудной жизненной ситуации (из семей с низким социально-экономическим статусом, с неродным русским языком и др.);
- увеличение подушевого норматива финансирования школ, работающих в сложном социальном контексте, для введения дополнительных ставок воспитателей, социальных педагогов, психологов, тьюторов;
- привлечение к работе со школьниками с рисками образовательной неуспешности наставников (успешных профессионалов в различных областях деятельности);

- предоставление грантов школам, работающим в сложных социальных условиях и демонстрирующим низкие результаты, для реализации программ улучшения результатов, включая модернизацию инфраструктуры и повышение квалификации кадров.

Повышение качества образования напрямую зависит от повышения уровня мотивации учащихся. Работа по повышению мотивации является одним из наиболее важных приоритетов. Это предусматривает прежде всего совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогического корпуса, а также совершенствование содержания и методов образования. Работа с неуспешными детьми — шанс на преодоление неблагоприятной ситуации со сформированностью функциональной грамотности школьников. При некотором сходстве необходимых мер в этой области с мерами по работе с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации (в многом неуспешность рождается и подпитывается низким качеством жизни), необходимо формировать специальные методики (предметные и методики воспитательной работы) для этой цели.

## Глава 3

# Педагоги общеобразовательных организаций: условия деятельности, подготовка и профессиональное развитие

Общепризнанно, что качество работы учителя является определяющим фактором качества школьного образования в стране. Сегодня перед лицом новых вызовов важно объективно оценить, с одной стороны, потенциал учительского корпуса и его готовность к решению новых задач (внедрение новаций в содержании и технологии образования, преодоление школьной неуспешности и др.) и способность системы подготовить и привлечь к решению педагогические кадры, мотивировать и создать условия для их непрерывного профессионального развития, с другой.

### 3.1. Педагоги общеобразовательных организаций: состав и условия работы

#### Кадровый состав российских школ

В кадровой структуре школьного образования принято выделять руководящих работников, учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал и собственно педагогических работни-

ков, которые делятся на учителей и прочих педагогических работников. В последнюю группу входят учителя-логопеды, педагоги-психологи, социальные педагоги и др.

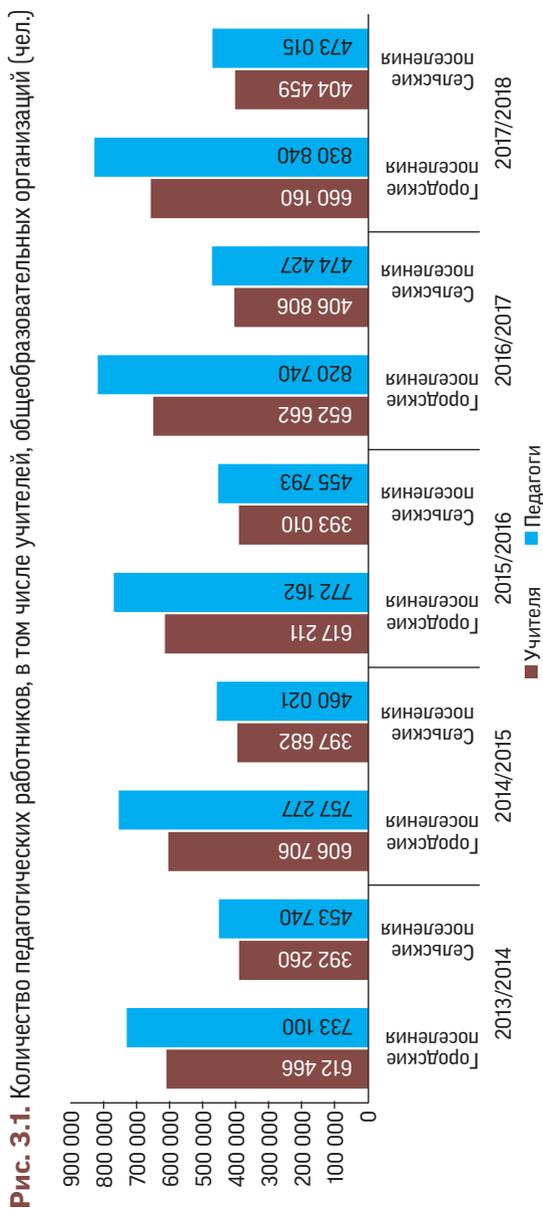
В 2017 г. в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам общего школьного образования, работало 1304 тыс. педагогов, что доля от общей численности работников (2121 тыс.) составила 61,4%. Наиболее массовой среди школьных педагогов является должность учителя. Учителей в российских школах в 2017 г. было 1065 тыс., что составило 81,7% от общего числа педагогических работников школ (рис. 3.1).

Кадровая структура городских и сельских школ довольно заметно различается (рис. 3.2). В сельской местности в 1,5 раза выше доля обслуживающего и прочего персонала («иной персонал») и на 10% ниже доля педагогического. Это связано с преимущественно небольшими размерами сельских школ и отсутствием возможности привлекать специалистов — психологов, логопедов и др.

Численность учителей школ заметно снизилась в период с 2004 по 2013 г., после чего наметилась тенденция к медленному росту.

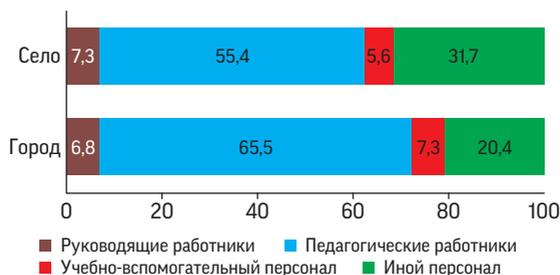
По данным статистики доля ставок, фактически занятых списочным составом, по стране составила 96,5%, а доля выбывающих работников на региональном уровне колеблется от 4,1 до 14,5%. Наиболее устойчивой можно считать ситуацию в регионах с высокой долей занятых ставок и низкой долей выбытия. Это правая нижняя четверть (рис. 3.4), где находятся регионы с небольшим дефицитом и низкой текучестью кадров.

Однако социологические опросы показывают, что проблема обеспечения школ кадрами выглядит довольно острой. По данным исследования, проведенного Общероссийским народным фронтом (ОНФ) в 2018 г. [Мониторинг «Зарплата и нагрузка...»], каждая третья российская школа испытывает недостаток учите-



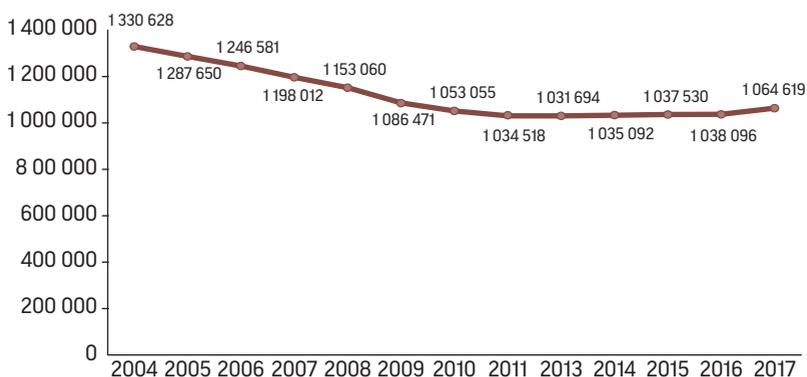
Источники: Росстат; Минобрнауки России.

**Рис. 3.2.** Кадровая структура сети общеобразовательных организаций, 2017 г. (% от общего числа работников)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

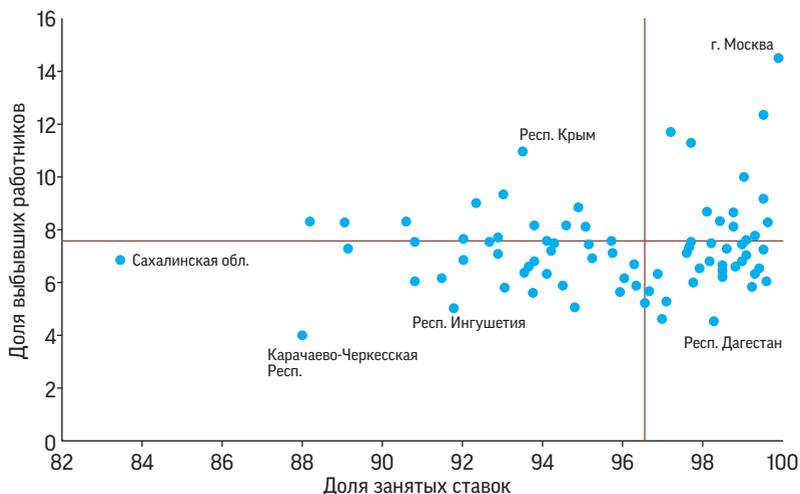
**Рис. 3.3.** Численность учителей государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, без вечерних (сменных) (чел.)



Источник: ЕМИСС.

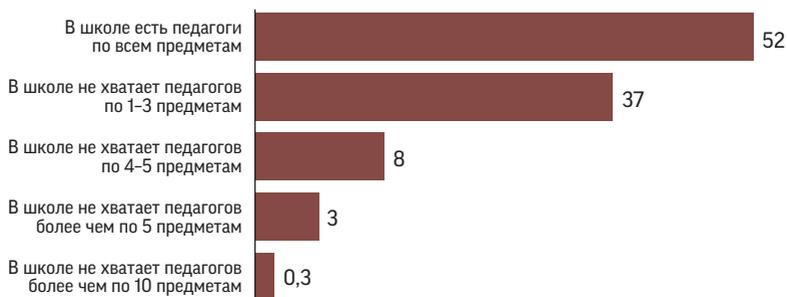
лей по одному–трем предметам, в каждой девятой школе не хватает учителей более чем по четырем предметам (рис. 3.5). Учителя сообщают о нехватке специалистов, в %: по математике — 44; иностранному языку — 39; русскому языку и литературе — 30; начальному образованию — 26; физике — 21; химии — 15; истории — 16; биологии, географии, информатике, музыке — по 10; технологии — 9; обществознанию, физкультуре и ОБЖ — по 4.

**Рис. 3.4.** Распределение регионов по уровню выбытия кадров и доле занятых ставок, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

**Рис. 3.5.** Обеспечение школ учительскими кадрами, 2018 г. (%)

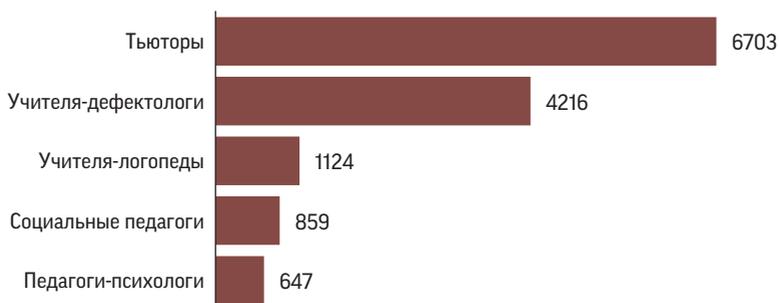


Источник: Мониторинг ОНФ.

В школах малых городов России и в сельской местности часто важные школьные предметы — математику, русский язык, физику и др. ведут педагоги, не имеющие соответствующей подготовки, — учителя технологии, начальных классов.

Для работы с детьми с особыми образовательными потребностями, решения задачи профилактики и коррекции школьной неуспешности и проблем поведения важным является наличие в школах таких специалистов, как логопеды, дефектологи, социальные педагоги, психологи, тьюторы. Последние важны и в системе выявления и поддержки талантов. К сожалению, число таких специалистов в педагогическом составе школ до сих пор остается очень низким. На рис. 3.6 отображено отношение численности обучающихся к численности штатных педагогов указанных должностей. В случае с тьюторами число обучающихся превышает отметку 6700 детей.

**Рис. 3.6.** Численность обучающихся на одного специалиста, 2017 г. (чел.)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

По данным Росстата, среди педагогического персонала довольно низка доля педагогов дополнительного образования: в среднем 1,7% по стране, в части регионов она менее 1% (рис. 3.7).

В России наблюдается выраженный *гендерный дисбаланс* в кадровом корпусе школ. Профессия учителя остается традиционно женской. Доля женщин-учителей в школах составляет 88,2%, при этом, по данным ОЭСР, в России одно из самых высоких значений данного показателя. Для сравнения: в США доля женщин в учительской профессии в 2015 г. составила 75%, в Ки-



тае — 57%. Отчасти это объясняется традиционно невысокой привлекательностью работы в школе (и по статусу, и по уровню заработной платы) для мужчин. Причем в городской местности доля женщин на 5% выше, чем в городской (85 и 90% соответственно). По ряду предметов, особенно информатика и ИКТ, эти различия особенно велики (рис. 3.8). Трудовое обучение, физическую культуру и ОБЖ в селе чаще ведут мужчины.

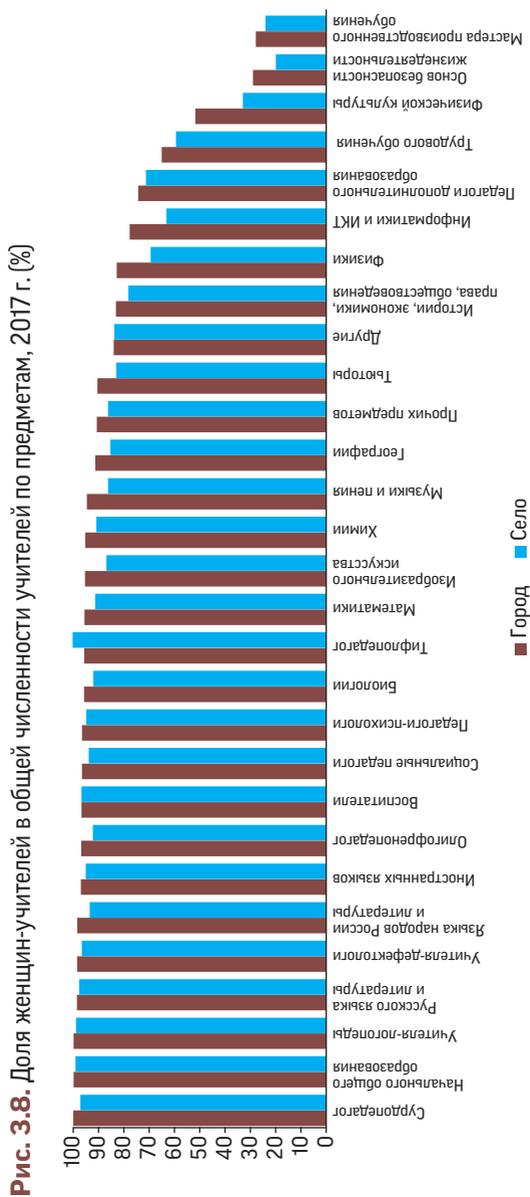
Что касается возрастной структуры, то в последние шесть-семь лет происходит рост и уравнивание между собой доли молодых и пожилых педагогов.

Доля учителей пенсионного возраста<sup>1</sup> в городской и сельской местности за период 2010–2017 гг. увеличилась почти до четверти всего учительского корпуса (рис. 3.9). Есть все основания предполагать, что рост доли пожилых педагогов продолжится не только в силу сохраняющейся низкой популярности профессии учителя для молодежи, но и из-за действия экономических факторов. Так, заработная плата опытных педагогов предпенсионного и пенсионного возраста в значительной степени превышает их пенсию, а возможность получать пенсию и продолжать работать учителем делает намного более привлекательной перспективу продолжения трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста. Отсутствие надежной отраслевой пенсионной системы для работников системы образования самым серьезным образом влияет на увеличение возрастного дисбаланса, создавая в том числе препятствия для омоложения кадров из-за отсутствия таких возможностей и сильную дифференциацию размера заработной платы у молодых специалистов и педагогов пенсионного возраста.

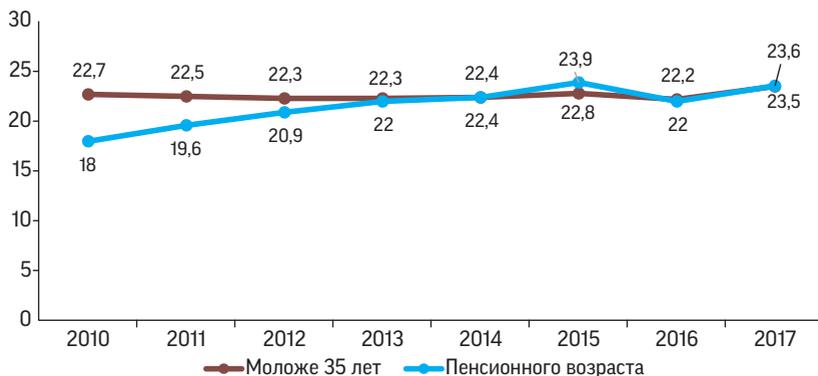
Особенности *возрастной структуры* педагогического состава зависят как от демографической ситуации, так и от престижа

---

<sup>1</sup> В связи с увеличением пенсионного возраста в ближайшие годы соотношение молодых и пожилых педагогов резко изменится.



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

**Рис. 3.9.** Динамика численности учителей до 35 лет и пенсионного возраста (55 лет и старше) (%)

Источники: Росстат; Минобрнауки России.

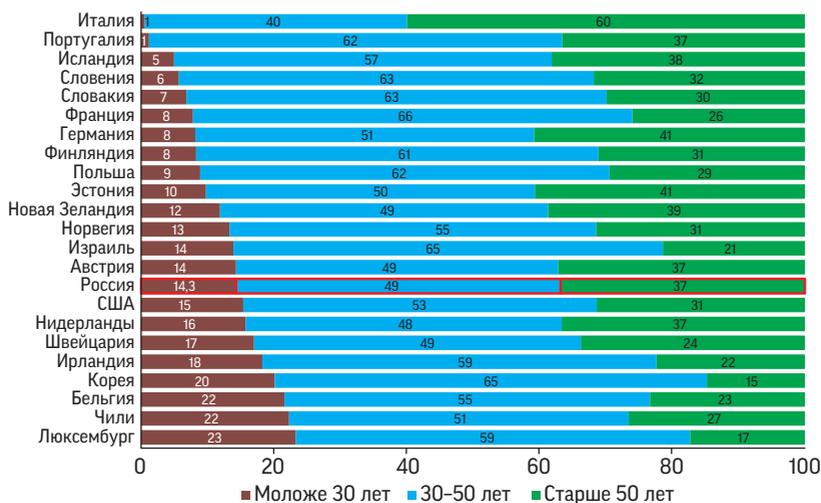
профессии в регионах (рис. 3.10). Так, в Чеченской Республике доля педагогов пенсионного возраста составляет чуть более 8%, а доля молодежи — 48%. По другую сторону — Смоленская область, где молодежь составила 33%, а педагоги пенсионного возраста — 14,8%.

В международной статистике педагоги считаются молодыми в возрасте до 30 лет, а старшее поколение рассматривается от 50 лет. В этой классификации по возрастной структуре педагогических кадров в части «молодежи» и старшей возрастной группы Россия находится в средней зоне стран ОЭСР (рис. 3.11).

Традиционным показателем, призванным оценивать опыт и компетентность педагогов, считается *стаж*. По этому показателю профессиональной деятельности Россия заметно превышает среднее значение по странам — участницам TALIS.

В отличие от возраста показатель стажа отражает конкретную характеристику педагога с привязкой к его образовательной деятельности. В этом смысле представляют интерес не крайние категории со стажем работы до 5 и больше 30 лет, а одна



**Рис. 3.11.** Распределение педагогических работников по возрастам, 2015–2016 гг. (%)

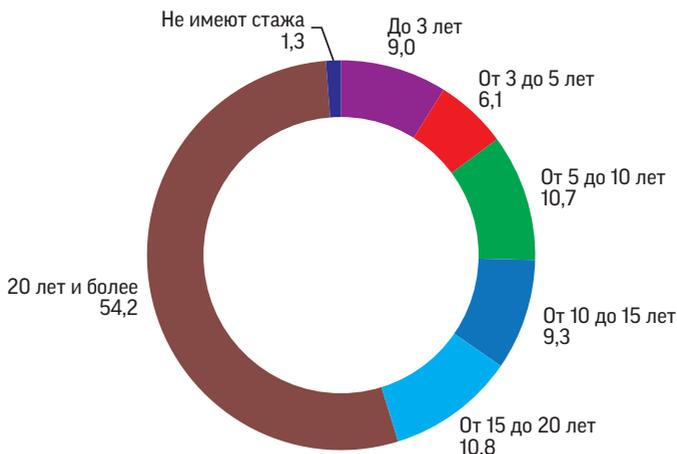
Источники: Росстат; ОЭСР.

из центральных: 5–10 лет. Эта категория, по мнению экспертов, может считаться оптимальной. Такие педагоги обладают относительно свежими знаниями, энергией и желанием работать. Они еще не достигли порога, когда начинается «выгорание», но уже имеют достаточный опыт работы.

В среднем по России в 2017 г. каждый десятый школьный педагог (10,7%) имел такой «оптимальный» педагогический стаж (рис. 3.12), но обращает на себя внимание высокая межрегиональная дифференциация по данному показателю: в Чеченской Республике, например, его уровень составил 16,4%, а в Рязанской области — 6,5% (рис. 3.13).

На сегодняшний день распределение педагогов по уровню квалификации в среднем по Российской Федерации выглядит следующим образом (рис. 3.14). Как видно, за последние годы отмечается небольшой рост доли педагогов с высшей квалифи-

**Рис. 3.12.** Доля педагогических работников с указанным педагогическим стажем в общей численности педагогических работников, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

кацией, однако затруднительно утверждать, что эта тенденция объективно отражает профессиональный рост. Существующая модель аттестации, когда способы оценки педагогов и отчасти критериальная база в регионах различны, приводит к несопоставимости структуры педагогических работников по уровню квалификации (рис. 3.15). Фактически в стране отсутствует единая система оценки качества работы педагогов, что создает риск для единого образовательного пространства страны.

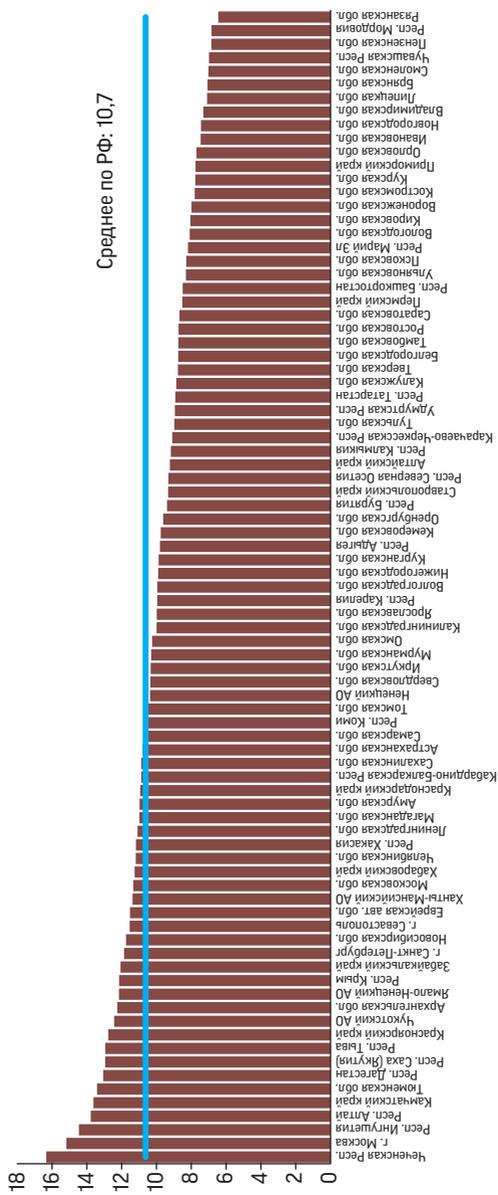
## Условия педагогической деятельности

### Нагрузка

Основными характеристиками, определяющими условия работы педагогов, являются нагрузка, оплата труда и условия на рабочем месте.

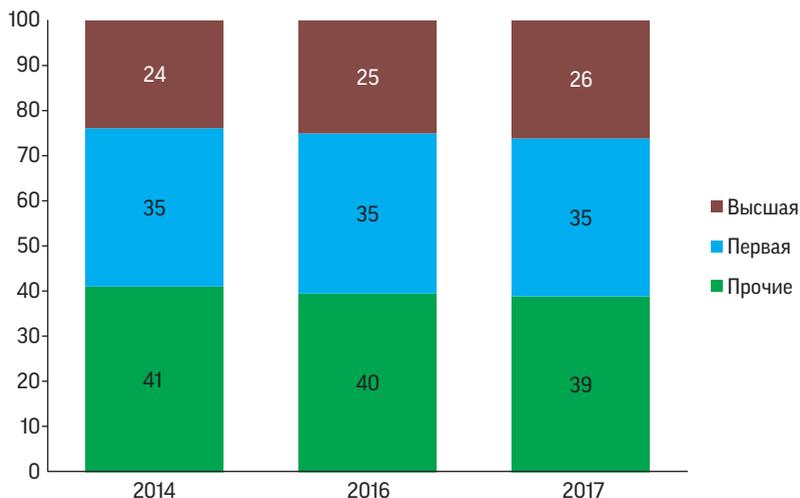
По данным статистики число ставок, занятых одним учителем, в среднем составляет 1,3 в городской местности и 1,2 ставки в сель-

**Рис. 3.13.** Доля педагогических работников, имеющих стаж от 5 до 10 лет, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

**Рис. 3.14.** Доля педагогических работников с указанной квалификационной категорией в общей численности педагогических работников (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

ской. При опросе самих учителей (МЭО, 2016 г.) практически половина опрошенных указала, что работают на 1,5 ставки и более.

По данным мониторинга ОНФ, средняя нагрузка учителя, включающая не только проведение уроков, но и все остальные виды работы, в 2018 г. составила 68–70 часов в неделю — это около 10 часов в день, включая выходные (рис. 3.16).

По данным опроса учителей в рамках МЭО, в 2017 г. треть респондентов отметила рост нагрузки, связанной с преподаванием, 13% сочли этот рост значительным. В то же время 45% опрошенных учителей отмечают, что нагрузка осталась без изменений (рис. 3.17).

По данным обследования, проведенного экспертами ОНФ совместно с фондом «Национальные ресурсы образования» в мае 2018 г., четверо из десяти учителей работают по совместительству методистом, библиотекарем, педагогом-психологом

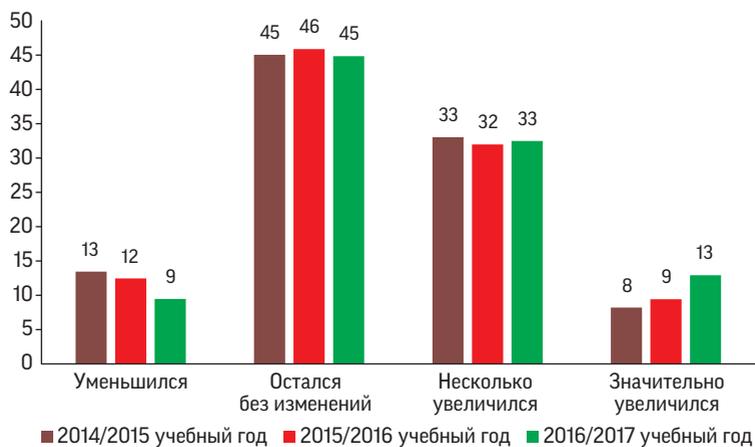


**Рис. 3.16.** Средняя нагрузка учителя, 2018 г.



Источник: Мониторинг ОНФ.

**Рис. 3.17.** Доля учителей, выбравших соответствующие ответы на вопрос: «Как изменился за последние два года объем вашей нагрузки, связанной с проведением уроков?» (% от числа ответивших)

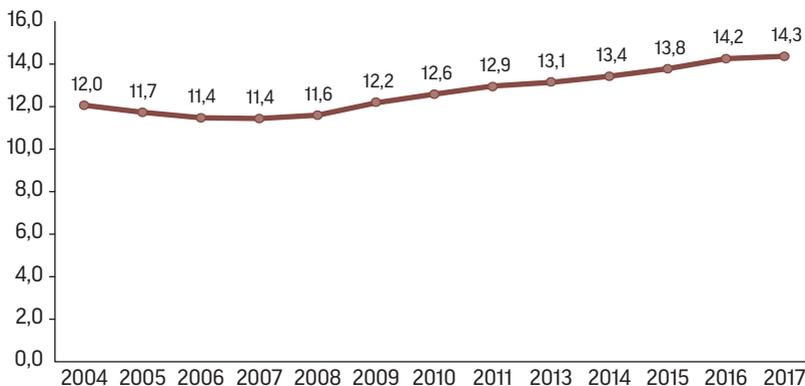


Источник: МЭО.

или социальным педагогом. Каждый пятый педагог признался, что подумывает об уходе с работы, настолько негативно сказывается повышающаяся нагрузка на его физическом и эмоциональном состоянии<sup>2</sup>.

После периода снижения в начале 2000-х с 2008 г. растет нагрузка на педагогические кадры российских школ в части количества обучающихся в расчете на одного педагога. К 2017 г. этот показатель вырос на 3 п.п. (рис. 3.18).

**Рис. 3.18.** Отношение численности обучающихся к численности учителей в российских школах (ученик/учитель)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

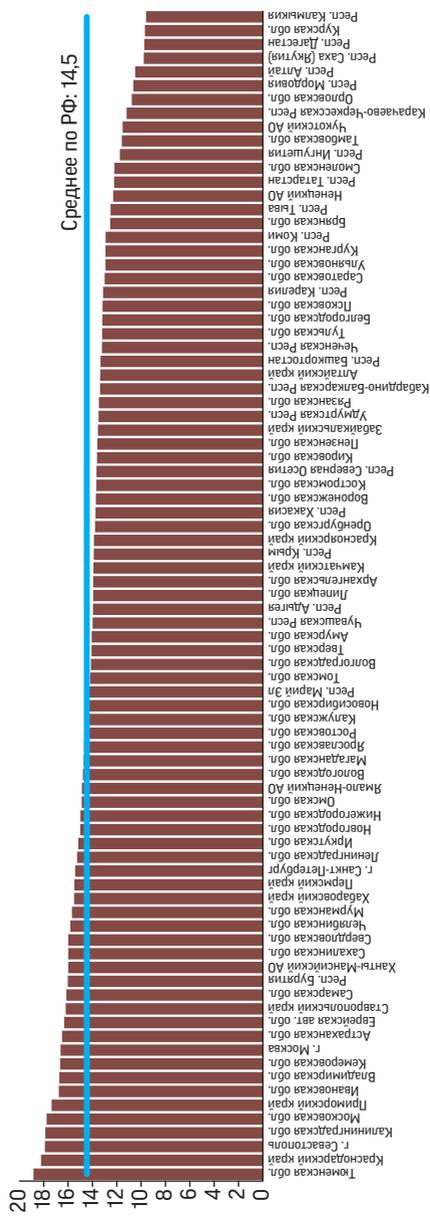
По показателю «ученик/учитель» в начальной школе Россия сегодня опережает все страны ОЭСР, кроме Мексики, в то время как по этому же показателю в основной школе она близка к среднему (рис. 3.19).

Ситуация неодинакова по регионам (рис. 3.20). По показателю «ученик/учитель» видна почти двойная разница между наи-

<sup>2</sup> См.: <<https://onf.ru/2018/06/28/eksperty-onf-kazhdyy-pyatyy-uchitel-gotov-uyti-iz-shkoly-iz-za-nizkoy-zarplaty-i-ogromnoy/>>.



**Рис. 3.20.** Численность учащихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях в расчете на одного педагогического работника в сельских поселениях, 2017 г. (ученик/педагог)



Источник: МСО.

большим (Тюменская область — 18,8) и наименьшим (Республика Калмыкия — 9,6).

### ***Оплата труда***

В середине первого десятилетия XXI в. произошли изменения в системе оплаты труда учителей. Введена так называемая новая система оплаты труда (НСОТ). До этого уровень заработной платы определялся уровнем образования и стажем работы педагогов. В 1990-е годы была утверждена Единая тарифная сетка, которая задавала соответствующую «шкалу» и определяла дифференциацию оплаты труда. Различия между высокими разрядами были незначительными. Существовавшая система стимулировала учителей оставаться в профессии как можно дольше, чтобы увеличивался стаж и соответственно росла заработная плата. Таким образом система способствовала «старению» учительского корпуса, сокращению притока молодых учителей в школы, стагнации качества образовательных результатов.

Новая система оплаты труда была призвана стимулировать учителя к обеспечению достижения современных качественных образовательных результатов, мотивировать приход в школу молодых учителей.

НСОТ внедрялась сначала в пилотных регионах, но примерно к 2012 г. изменения произошли во всех субъектах РФ. В соответствии с Трудовым кодексом РФ школа самостоятельна в выборе системы оплаты труда. Однако на практике школы реализуют модели, принятые в регионе. В регионах используются четыре основные модели, общими для которых является выделение базовой (постоянной) части (оклада), связанной (в разных моделях по-разному) с обязанностями и нагрузкой, уровнем образования, преподаваемым предметом, и стимулирующей части. Стимулирующие выплаты устанавливаются каждому учителю в зависимости от качества его труда и распределяются в соответствии с принятыми в школах положениями о стимули-

ровании труда (последние должны согласовываться с органом государственного управления школы).

В 2012 г. в рамках программы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р, которая была направлена на совершенствование системы оплаты труда в государственных и муниципальных учреждениях, введено понятие «эффективный контракт». К основным целям этой программы отнесено обеспечение повышения эффективности (качества) трудовой деятельности и заинтересованности работников в результатах своего труда. План перехода на эффективный контракт предусматривался в плане мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 722-р. Показатели введения эффективного контракта включали: 1) достижение средней заработной платы педагогов уровня средней заработной платы по региону; 2) удельный вес численности учителей в возрасте до 35 лет в общей численности учителей; 3) долю педагогических работников с первой и высшей квалификационными категориями, присвоенными по результатам аттестации.

Как видно из данных об изменении возрастного состава учительского корпуса (см. рис. 3.9), новая система оплаты труда и механизм эффективного контракта не оказали заметного влияния на его омоложение. Системы показателей эффективности (утверждались каждой школой на основе модельных списков регионального и муниципального уровней) и процедуры их мониторинга и анализа в большинстве случаев не стали реальными инструментами управления качеством преподавания.

Эксперты сходятся во мнении, что результаты школьников в рамках процедур промежуточной или итоговой аттестации, их успехи в рамках конкурсов и олимпиад не являются надежным измерителем, так как не учитывают вклад семей, репетиторов,

сверстников и других педагогов. Представление о том, что наиболее убедительным свидетельством эффективной работы учителя выступают результаты учащихся и следует развивать инструменты, позволяющие максимально точно измерить эти результаты, встречает обоснованную критику [Berliner, 1987].

Оценка труда учителя фактически отсрочена вследствие среднесрочности результатов образования, оценки вклада образования в дальнейшую профессиональную карьеру и личное благополучие. Таким образом, многочисленные попытки сформировать модель стимулирования в обмен за достойную заработную плату характеризуются высокими рисками необъективности. К сожалению, новая система оплаты труда и попытка введения эффективного контракта столкнулись именно с этими трудностями и не смогли их разрешить.

В рамках трансформации системы оплаты труда в российском школьном образовании проявились эффекты, которые в исследованиях на материале англосаксонских систем образования получили определение перехода от «органического доверия» к учителю к «контрактному», «бюрократическому», негативным образом трансформирующего школьный климат [Dworkin, Tobe, 2014]. На учителей стала возлагаться вся полнота ответственности за достижения учащихся, хотя на них оказывает влияние много иных, неподконтрольных учителю и школе факторов [Katz, 2016]. В сочетании с распространением культуры тестирования в учительском сообществе усилились проявления стресса и выгорания, отмеченные ранее в ряде стран.

У большей части педагогов новая система оплаты труда вызвала критическое отношение. В соответствии с результатами опроса, проведенного экспертами ОНФ совместно с фондом «Национальные ресурсы образования» в 2018 г., более трети учителей не имеют представления, по какой модели рассчитывается их зарплата, как начисляются стимулирующие и компенсационные выплаты. Стимулирующая часть заработной платы,

по их мнению, нередко произвольно уменьшается. Часть педагогов не получает стимулирующие и компенсационные выплаты совсем<sup>3</sup>.

Указ Президента РФ, изданный в мае 2012 г., включал требование доведения заработной платы педагогических работников общего образования до средней по экономике региона. Норма, в соответствии с которой оплата труда учителей не может быть ниже уровня средней зарплаты в соответствующем регионе, включена в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» 2012 г.

Результаты социологических опросов Фонда общественного мнения (ФОМ) подтверждают обоснованность этих нормативов. В 2016 г. половина (53%) населения страны считала, что заработная плата учителя должна быть выше средней по региону. При этом оценки стабильно меняются по территории проживания опрошиваемых: в городах с населением более 1 млн жителей 64% опрошенных высказываются за высокую заработную плату учителям, а в селах — только 46% (рис. 3.21)<sup>4</sup>.

Повышение заработной платы шло за счет как выделения дополнительных бюджетных средств, так и повышения часовой нагрузки и увеличения соотношения «ученик/учитель». Таким образом был обеспечен заметный рост заработной платы педагогических работников школ в ее номинальном исчислении и с позиции достижения в среднем по стране заданного в президентском указе норматива (рис. 3.22).

При этом покупательная способность заработной платы педагогических работников общего образования в 2017 г. оказалась ниже уровня 2013 г. (рис. 3.23).

Для сравнения: в 1992 г. средняя заработная плата в образовании составляла 62% средней заработной платы по экономике

---

<sup>3</sup> См.: <<https://onf.ru/2018/06/28/eksperty-onf-kazhdyy-pyatyy-uchitel-gotov-uyti-iz-shkoly-iz-za-nizkoy-zarplaty-i-ogromnoy/>>.

<sup>4</sup> См.: <<http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/12858>>.

**Рис. 3.21.** Ответы населения на вопрос: «Как вы думаете, зарплата большинства учителей должна быть выше или ниже среднего уровня зарплат по региону? Или зарплата учителей должна быть примерно такой же, как средняя зарплата в регионе?», 2016 г. (%)



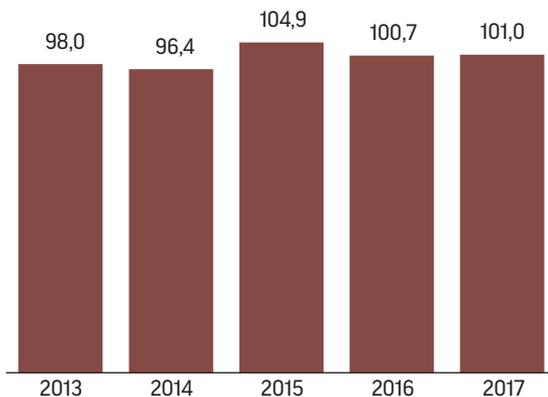
Источник: ФОМ.

страны, т.е. 176% величины прожиточного минимума, в 2000 г. средняя заработная плата в образовании составляла уже только 54% средней заработной платы по экономике России, что равнялось 85% величины прожиточного минимума.

Сохраняется высокий уровень межрегиональной дифференциации заработной платы педагогических работников по покупательной способности. Ее уровень в регионах с наиболее высокими показателями в 7 раз и более выше, чем в регионах с самыми низкими значениями.

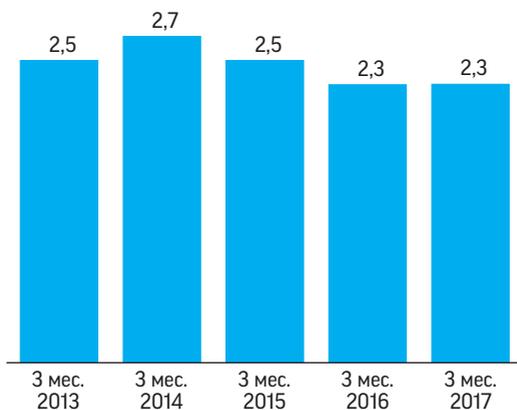
Серьезные различия наблюдаются и в динамике соотношения заработной платы педагогов школ к потребительской корзине. С 2013 по 2017 г. по стране эта величина уменьшилась на 0,4. Динамика во всех 80 рассматриваемых регионах отрицательная: от 1,5 потребительской корзины в Магаданской области до 0,05 в Республике Мордовия, г. Санкт-Петербурге и Камчатском крае (рис. 3.24).

**Рис. 3.22.** Отношение среднемесячной заработной платы педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных организаций к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в субъекте РФ (%)



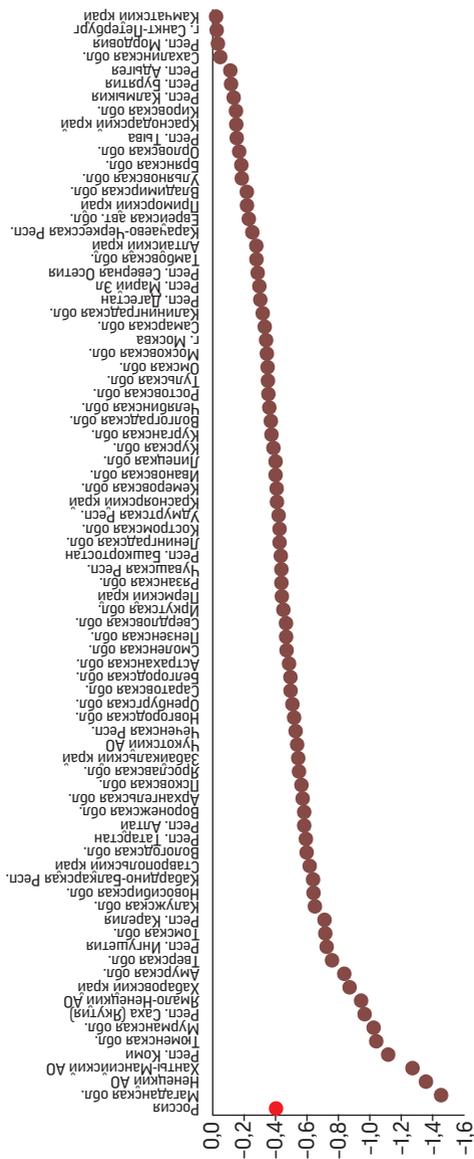
Источник: МСО.

**Рис. 3.23.** Отношение заработной платы педагогических работников общего образования к стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг по Российской Федерации в целом, разы



Источник: Росстат.

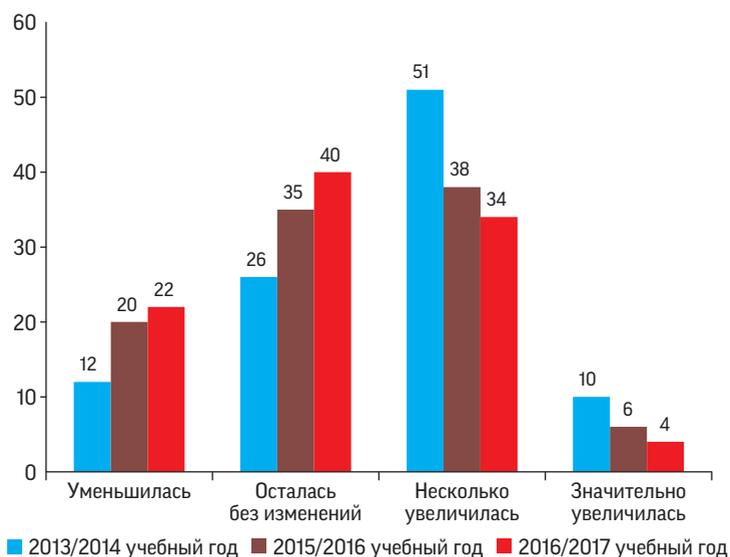
**Рис. 3.24.** Динамика отношения средней заработной платы педагогов школ к потребительской корзине, разница между данными 2013 и 2017 гг. (потребительские корзины)



Источник: Росстат.

В опросе МЭО в 2017 г. 4% учителей отметили, что уровень заработной платы значительно увеличился, 35% — что несколько увеличился. При этом 40% не видят изменений в заработной плате, а 22% сообщили, что она уменьшилась. Следует отметить, что из года в год учителя оценивают изменения заработной платы более негативно (рис. 3.25).

**Рис. 3.25.** Динамика оценки учителями изменения заработной платы (% ответивших учителей образовательных организаций)

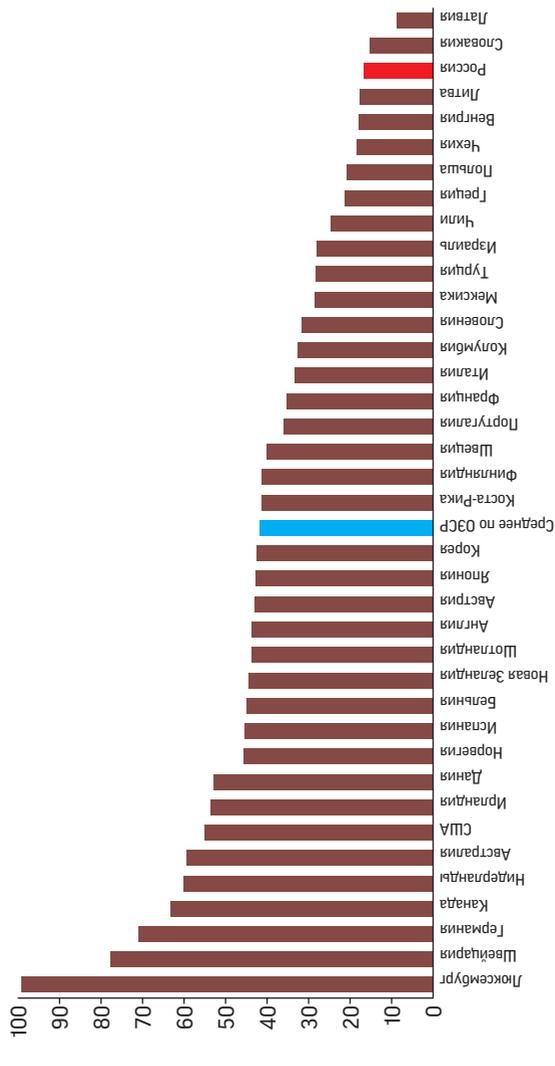


Источник: МЭО.

Средняя заработная плата российских учителей заметно ниже, чем в развитых странах Европы, Америки, Азии, но сопоставима со странами бывшего социалистического лагеря (рис. 3.26).

Данные опросов МЭО показывают, что в последние годы учителя отмечают сокращение своих материальных возможно-

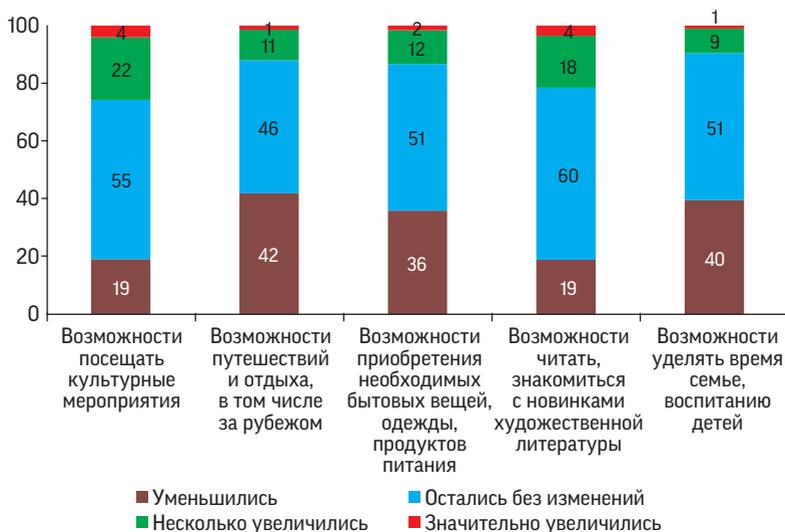
**Рис. 3.26.** Годовая заработная плата учителя основной школы с 10-летним стажем, 2015 г. (тыс. долл. США по паритету покупательной способности)



Примечание. Россия — средняя заработная плата учителей.  
Источники: ОЭСР; Росстат.

стей. Большая часть учителей (42%) ответила, что у них стало меньше возможностей для путешествия и отдыха, более трети указали на уменьшение возможности приобретать необходимые бытовые вещи, одежду и продукты питания. Сократилось время, которое учителя могут уделять детям и семье (рис. 3.27).

**Рис. 3.27.** Как изменились возможности учителей, 2016/2017 учебный год (% ответивших учителей образовательных организаций)



Источник: МЭО.

Мониторинг ОНФ 2018 г. показал, что 28% учителей живут крайне экономно — на ежедневные расходы хватает, а покупка одежды и другие затраты уже представляют проблему<sup>5</sup>.

Надо учесть, что ухудшение благосостояния учителей происходит в период ухудшения экономической ситуации в России.

<sup>5</sup> См.: <<https://onf.ru/2018/06/28/eksperty-onf-kazhdyy-pyatyy-uchitel-gotov-uyti-iz-shkoly-iz-za-nizkoy-zarplaty-i-ogromnoy/>>.

### **Отчетная нагрузка**

Исследования и дискуссии в СМИ свидетельствуют, что сохраняющаяся неудовлетворенность большей части учителей уровнем заработной платы не является главным демотивирующим и стрессогенным фактором. Первенство принадлежит отчетной нагрузке.

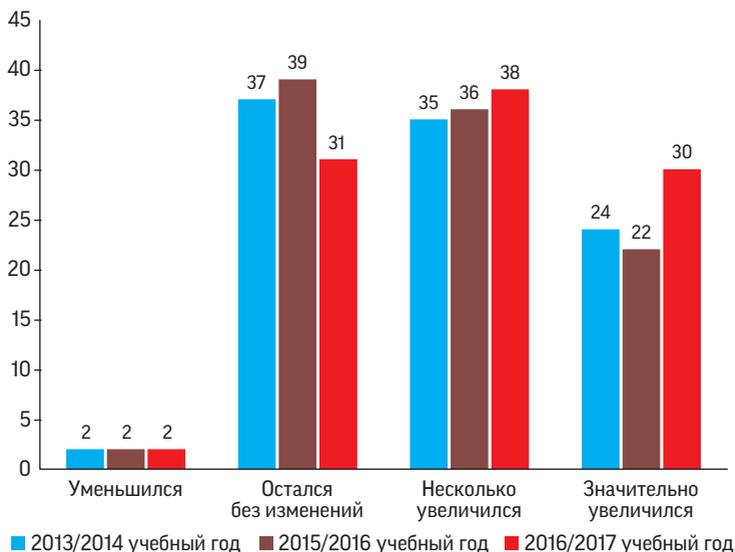
Отчетность занимает существенное место в деятельности учителей школы. Подготовка отчетной документации связана с внешними запросами к школе, мониторингами, проведением внутришкольного контроля качества и в значительной степени с процедурами оценки эффективности работы в рамках существующей системы оплаты труда (эффективного контракта).

Доля тех, кто отметил это увеличение, в 2016/2017 учебном году достигла двух третей от общего числа ответивших на вопрос (рис. 3.28).

Следует отметить, что ухудшение профессионального самочувствия учителей, стресс и выгорание, обусловленные в значительной степени ростом отчетной нагрузки, — процесс, характерный для многих систем образования, активно внедряющих инструменты подотчетности и оценки эффективности [Ball, 2003; Dworkin, Townsend, 1994]. В российской школе ситуация усугубляется возложением на школу различными органами и службами ответственности за разнообразные вопросы, связанные не только с образованием, но с положением детей и развитием территории.

Обеспокоенность отмеченными процессами выражают не только руководители и работники школ и педагоги, но и руководство Минобрнауки России. Еще в 2012 г. им было направлено письмо от 12 сентября 2012 г. № ДЛ-150/08 «О сокращении объемов и видов отчетности, представляемой общеобразовательными учреждениями», в котором предлагались рекомендации по сокращению объемов и видов представляемой общеобразовательными учреждениями отчетности, соблюдения порядка про-

**Рис. 3.28.** Динамика оценки учителями изменения объема нагрузки, связанной с текущей отчетностью (% ответивших учителей образовательных организаций)



Источник: МЭО.

ведения плановых проверок общеобразовательных учреждений. В 2016 г. были сформулированы Рекомендации по сокращению и устранению избыточной отчетности учителей, направленные совместным письмом Минобрнауки России № НТ-664/08 и Общероссийского профсоюза образования № 269 от 16 мая 2016 г.

Однако нельзя сказать, что эти меры оказали заметное влияние на ситуацию. Министерством просвещения Российской Федерации в начале 2019 г. предложены изменения в ст. 6 и 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Они позволят на федеральном уровне определить перечень документов, в разработке и внедрении которых участвуют педагогические работники, а на региональном — обеспечить единство практики применения этих документов.

Но эта инициатива представляется недостаточной для радикального упрощения отчетности и сокращения рутинных видов работы для педагогов и руководителей школ. В первую очередь ввиду того, что все остальные документы за рамками установленного перечня предполагается оговаривать трудовым договором, должностной инструкцией или локальными актами образовательной организации. Кроме того, сама проблема избыточной отчетности не решается, а лишь «перекладывается» с педагогического персонала на иных работников. Для выполнения поручения Президента РФ о снижении нагрузки на педагогических работников требуется не только более существенное изменение законодательства, но также введение в практику современных технологических (в том числе цифровых) решений.

По данным различных опросов в последние годы растет стресс учителей, связанный с увеличением числа и жесткости контрольных процедур. При сохранении и даже увеличении муниципальных и региональных мониторингов знаний и контрольных работ были введены всероссийские проверочные работы, централизованная проверка компетенций учителей, НИКО. Стресс и профессиональное выгорание снижают направленность учителей на индивидуальную работу с учащимися и усиливают риски конфликтов.

### **3.2. Требования к квалификации учителей. Система профессионального роста**

В большинстве стран правительства определяют требования, которым должен соответствовать человек, занимающий должность учителя. В некоторых странах есть только требования к уровню образования, в то время как в других — также требования, касающиеся практического опыта, знаний и способностей. В ведущих системах образования в мире в XXI в. эти требования были структурированы и оформлены в стандарты.

Профессиональные стандарты учителей — важный инструмент национальной образовательной политики в ряде стран. Они выступают основанием для реализации процедур оценки профессионализма учителей, для систем их подготовки и профессионального развития. Профессиональные стандарты могут различаться по структуре и содержательному наполнению. Очень четкими и структурированными являются профессиональные стандарты учителей Австралии и Англии.

Вместе с тем профессиональные стандарты — это не обязательно документ национального масштаба. Например, некоторые профессиональные ассоциации учителей сами формируют свои стандарты, определяя входные условия для любых соискателей членства. Такие ассоциации могут формироваться не только по географическому принципу, но и, что называется, по интересам, например: учителя-филологи, учителя, которые работают с детьми, отстающими в развитии, или даже просто учителя, придерживающиеся тех или иных инновационных моделей обучения (развивающего, обучения сообщества и т.д.).

Однако в любом случае профессиональные стандарты имеют ряд общих существенных черт. Они выступают базисом для осмысления и планирования учителем процесса обучения, отправной точкой для профессионального диалога и стимулом для рефлексивной практики с более широким воздействием на качество образования. Профессиональный стандарт очерчивает структуру всей карьеры учителя и конкретизирует стадии профессионального развития, избегая как декларативности, так и повелительного наклонения. Он не предписывает, а сопровождает учителя, создавая условия для его рефлексивной деятельности как профессионала и как части профессионального сообщества. Требования к учителю рассматриваются именно под этим углом в неразрывной взаимосвязи с описанием того, что происходит с учениками. По сути, это и есть ориентация на качественный

результат развития самого себя, педагогического коллектива и, самое главное, своих учеников.

Профессиональный стандарт — матрица, в которой поэтапно, по стадиям профессионального роста (начиная с обучения в вузе) учитель видит характеристику образцов — описания профессиональных качеств, условий окружающей среды и результатов, выраженных в действиях и компетенциях его учеников.

Российский профессиональный стандарт «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)» утвержден в 2013 г.

Важной особенностью, обусловившей специфику стандарта и его внедрение, стало то, что он был реализован не как элемент кадровой политики в сфере образования, а как часть процесса разработки и внедрения профессиональных стандартов, общего для всех отраслей<sup>6</sup>. Профессиональный стандарт определяется как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции.

Для перехода на профессиональный стандарт определен период — до 1 января 2020 г. С этого времени соответствие станет основным критерием при принятии нового сотрудника на работу в образовательную организацию.

До введения профессионального стандарта требования к квалификации определялись Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и других служащих (ЕКС). Характеристики, содержащиеся в ЕКС, не подвергались заметным обновлениям длительное время

---

<sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов».

и перестали соответствовать актуальным запросам к профессионализму педагогов.

Поэтому разработчики стандарта стремились в значительной степени к закреплению современного представления о профессионализме учителя.

Первый принятый вариант профессионального стандарта педагога в России был своего рода манифестом. Новые требования предъявлялись к профессиональным знаниям, профессиональным умениям, навыкам и опыту работы. Некоторые декларированные в нем требования были выше планки, которая по плечу многим учителям. В этом плане потенциал разработанного профессионального стандарта как инструмента профессионального развития и карьерного роста был ограничен.

Работа над содержанием профессионального стандарта продолжается. Наиболее принципиальным ожидаемым изменением является введение уровней профессионального мастерства. Именно уровневая организация стандарта делает возможным использование его для постановки целей профессионального развития учителя и может обеспечить карьеру в связке с иерархической системой должностей. Упомянутые выше австралийский и английский стандарты являются уровневыми. Соотнесение уровня достигнутых профессиональных компетенций с определенным рабочим функционалом и соответствующим ему вознаграждением открывает возможность для построения карьеры учителя и поддерживает динамику профессионального роста.

Формирование современной системы профессионального и карьерного роста учителя в последние годы выступает центральной задачей кадровой политики в общем образовании. В декабре 2015 г. Президент РФ В.В. Путин по итогам заседания Госсовета поручил разработать национальную систему учительского роста. В августе 2017 г. утвержден план мероприятий («дорожная карта») по ее формированию и введению. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. поставил задачу внедрения нацио-

нальной системы профессионального роста педагогических работников, охватывающей не менее 50% учителей общеобразовательных организаций.

Создание национальной системы профессионального роста педагогических работников потребовало изменения подходов к их аттестации.

Процедура аттестации проводится для подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям на основе оценки их профессиональной деятельности и по желанию педагогических работников в целях установления квалификационной категории. Более высокая категория открывает для учителей новые возможности, включая более высокий уровень оплаты труда.

Во втором десятилетии XXI в. порядок аттестации педагогических работников неоднократно менялся (в 2010, 2011, 2014 гг.), однако так и не стал эффективным инструментом регулирования качества педагогического корпуса и выстраивания карьеры учителей. Одна из наиболее уязвимых его сторон в том, что модели и инструментарий аттестации отличаются в регионах, что делает присваиваемые категории во многом несопоставимыми. Существующие различия в инструментах оценки и уровне требований, бюрократизация процедур вызывают критику в педагогическом и экспертном сообществе.

В разработанной и прошедшей весной 2018 г. апробации модели аттестации предусматривается оценка с использованием единых федеральных оценочных материалов по предметным, методическим, психолого-педагогическим и коммуникативным компетенциям. Особый акцент делается на использовании результатов оценки для планирования программ повышения квалификации (профессионального развития) учителей.

Однако и эта модель вызывает критическое отношение у части экспертного и профессионального сообщества за избыточную бюрократизацию. Среди положительных ее сторон

отмечаются единство требований к категориям на всей территории страны и возможность для молодого специалиста быстрее получить категорию, от которой зависит уровень его заработной платы.

Наряду с модернизацией системы аттестации краеугольный элемент национальной системы профессионального роста — новая система должностей: учитель, старший учитель, ведущий учитель. Их закрепление в новой версии профессионального стандарта позволит наряду с вертикальным административным карьерным треком ввести горизонтальный — в рамках учительской профессии. Предполагается, что старший учитель будет координировать работу других педагогов, методически ее сопровождать и разрабатывать индивидуальные образовательные траектории с учетом особенностей учеников, а ведущий станет наставником молодых педагогов.

Возможность педагога двигаться по карьерной лестнице, отражающей изменения в уровне квалификации и составе выполняемых функций, — важный элемент эффективных национальных систем образования. Лучшие примеры такого подхода мы встречаем в Корее, Сингапуре, а также в г. Шанхае (Китай).

Уязвимой стороной российской политики в отношении кадров системы общего образования остаются сохраняющиеся слабая организация и асинхронность изменений основных ее составляющих, таких как требования к кадрам, система оценки компетенций, система оплаты труда и особенно система подготовки и повышения квалификации педагогов.

### **3.3. Подготовка и профессиональное развитие педагогов**

Организация и содержание подготовки педагогов напрямую влияют на то, как, чему и насколько эффективно они будут учить детей.

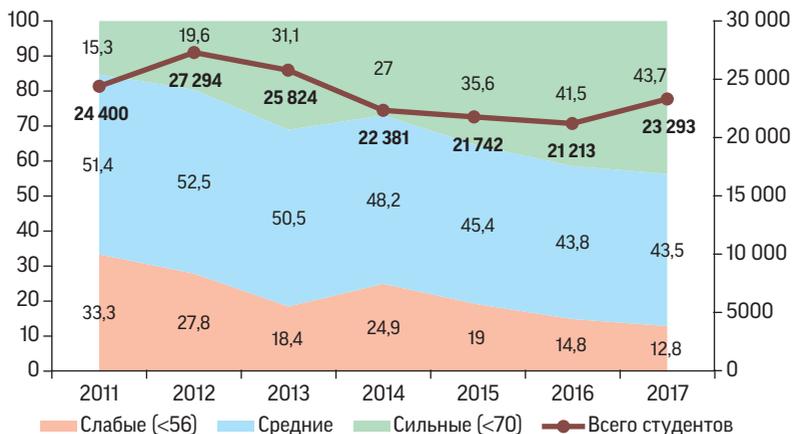
## Модели подготовки педагогов

Реализуемые в мире модели подготовки педагогов можно разделить на три категории. Параллельная модель, в которой человек поступает в вуз с решением стать учителем, предметные знания и педагогические навыки преподаются ему относительно одновременно. Последовательная модель, в которой человеку не нужно принимать решение стать учителем на момент поступления, он в первую очередь осваивает знания по определенной дисциплине, получая соответствующий диплом с возможностью продолжить обучение, чтобы приобрести педагогические навыки и стать учителем. Альтернативные модели стремятся привлечь уже работающих людей (обычно талантливых профессионалов в определенной области) к преподаванию. Эти модели обычно предусматривают более короткий период обучения, в течение которого люди развивают квалификации, необходимые для того, чтобы стать учителем [What Matters..., 2012]. В России в настоящее время реализуются все три модели с преобладанием первой.

В странах также по-разному регулируется уровень требований для претендентов на программы педагогического образования. Например, в Финляндии, Гонконге или Корее для поступления в педагогический вуз необходимо пройти вступительные испытания достаточно высокой сложности, в других странах, таких как Австралия или Эстония, подобных экзаменов нет [Effective Teacher..., 2018]. Российскую практику следует признать низкоселективной.

Привлечение в профессию учителя хорошо подготовленных выпускников школ — важный показатель эффективной кадровой политики в общем образовании. Позитивной тенденцией является повышение популярности вузов, осуществляющих подготовку педагогических кадров (рис. 3.29). По направлению «Педагогическое образование» в течение четырех лет в 2 раза сократилась доля слабых абитуриентов (балл меньше 56) за счет увеличения на 16,7 п.п. доли сильных (балл больше 70).

**Рис. 3.29.** Качество приема в вузы по направлению «Педагогическое образование»: доля сильных и слабых абитуриентов в наборе (%), левая ось) и количество зачисленных на бюджетные места (чел., правая ось)



Источник: Мониторинг качества приема в вузы.

Разные страны устанавливают разные требования к уровню образования кандидатов на должность учителя. Фактически во всех странах с высокими показателями эффективности систем образования действует требование о том, чтобы учителя имели образование, эквивалентное уровню МСКО (ISCED) 5A, или диплому бакалавра. Максимально эффективная педагогическая подготовка позволяет учителям получить и практические знания, необходимые для преподавательской деятельности, и навыки для проведения научных исследований и анализа эффективных методик преподавания. В некоторых системах образования, например в Финляндии, эти требования превосходят уровень МСКО 5A и соответствуют степени магистра [Building a High-Quality..., 2011]. В России учителями начальной школы могут быть выпускники учреждений среднего профессионального образования (МСКО 5B), учителями средней школы — выпускники с дипломом бакалавра.

В некоторых странах, чтобы быть допущенным к преподаванию, необходимо иметь практический опыт работы в классе: это может быть часть программ педагогического образования или что-то, что учителя должны получить в дополнение к диплому. Там, где практический опыт является частью образовательных программ для учителей, вузы, отвечающие за обучение, уделяют особое внимание организации практики в реальных школах, чтобы эта подготовка не была чисто теоретической и учителя могли оттачивать свое мастерство до начала профессиональной деятельности [What Matters..., 2012].

В России наличие практического опыта у лиц, принимаемых на должность учителя, не является формальным требованием. При этом производственная практика традиционно являлась составной частью программ подготовки, а в последние годы ее место стало более существенным.

Еще один важный фактор, влияющий на повышение качества педагогического образования, — сертификация (лицензирование) по окончании педагогического вуза. Сама сертификация не гарантирует высокого качества молодых кадров, но в самой серьезной степени влияет на отбор, так как формирует поток наиболее мотивированных специалистов в профессию. Такая система действует, например, в Австралии. В России ее нет, но целесообразность ее введения последние годы активно обсуждается.

В 1990 г. в СССР действовало 198 педагогических институтов, в которых обучалось 993,6 тыс. студентов. Прием составлял 221,6 тыс., выпуск — 164,5 тыс. человек. Педагогические вузы специализировались на подготовке педагогов.

В настоящее время (по данным на конец 2017 г.) подготовка педагогов ведется не только педагогическими вузами, но и другими видами организаций высшего образования (всего 255 вузов, 90 филиалов). В их числе 44 педагогических вуза (с конца 1990-х многие педагогические вузы преобразовались в универ-

ситеты, расширив спектр специальностей, по которым ведется подготовка, часть педагогических вузов была закрыта или присоединена к университетам).

Большая часть вузов осуществляет небольшой набор студентов по укрупненной группе специальностей и направлений (УГСН) «Образование и педагогические науки» — до 100 человек (как бюджетных, так и платных мест). При этом есть небольшое число вузов, в которых прием бюджетных студентов — более 500 человек.

Во втором десятилетии XXI в. структура подготовки педагогов изменилась в связи с вступлением России в Болонский процесс. Действует двухуровневая система высшего образования «бакалавриат (4 года) — магистратура (2 года)». Данная модель расширяет возможность «входа в профессию» лиц, получившим диплом бакалавра по другой специальности. В небольшом объеме сохранилась подготовка в рамках специалитета (5 лет).

В целом за 2013–2017 гг. наблюдается положительная динамика приема студентов в рамках УГСН «Образование и педагогические науки». Небольшое увеличение общих показателей произошло в первую очередь за счет довольно активного увеличения набора в магистратуру при меньшей динамике снижения набора в бакалавриат.

Доля «внебюджетного» приема на программы бакалавриата в этот период практически не менялась и составила немногим меньше 50%, на программах специалитета она существенно снизилась (чуть больше четверти), в то время как на программах магистратуры заметных изменений не претерпела.

Контрольные цифры приема (КЦП) для обучения по программам бакалавриата в рассматриваемом временном периоде не претерпели значительных изменений. Их объем в 2017 г. составил около 44 тыс. человек. Аналогична ситуация с КЦП для обучения по программам специалитета. Однако при небольшой

положительной динамике они не оказывают ощутимого влияния на общую динамику КЦП. Объем КЦП для обучения по программам магистратуры, напротив, существенно изменился, увеличившись с 2014 по 2017 г. в 5 раз.

Столь значительный рост КЦП для уровня магистратуры по УГСН «Образование и педагогические науки» соответствует общему тренду увеличения КЦП в пользу магистратуры. Такая ситуация может косвенно свидетельствовать как о растущем спросе на программы второй ступени высшего педагогического образования, так и о приоритетности подготовки педагогических кадров, однако вопрос оснований для изменения КЦП по УГСН является открытым для дальнейшего анализа и исследований.

При существенном росте общего объема контрольных цифр приема для обучения по программам магистратуры наблюдается значительное снижение доли КЦП по очной форме обучения, хотя в абсолютных показателях они постепенно растут [Платонова и др., 2017].

В структуре приема на программы бакалавриата и специалитета УГСН «Образование и педагогические науки» доли набора на очные и заочные программы остаются примерно одинаковыми. Текущее распределение студентов очной и заочной форм обучения в рамках этой укрупненной группы соответствует общему соотношению студентов разных форм обучения в России, однако здесь важно учитывать специфику траекторий перехода между разными уровнями образования (из колледжей в вузы) и вероятность изменения специализации.

Вполне отчетливо наблюдается тенденция изменения соотношения приема на очные и заочные магистерские программы УГСН «Образование и педагогические науки» в пользу последних: их доля увеличилась с 35% в 2013 г. до 52% в 2016-м.

На протяжении ряда лет ежегодный выпуск студентов по УГСН «Образование и педагогические науки» составляет примерно

100 тыс. человек. Сравнивая показатели выпуска с разрывом в 10 лет, можно наблюдать их значительное снижение в абсолютных цифрах — примерно на 30 тыс. человек к 2015/2016 учебному году. Наименьшее количество выпускников (97 тыс.) зафиксировано в 2012 г. Доля выпуска по УГСН «Образование и педагогические науки» в общем выпуске бакалавров, специалистов и магистров также снизилась [Платонова и др., 2017].

Подготовка педагогов ведется практически во всех регионах, однако ее масштаб существенно варьируется. Ряд регионов сталкивается с дефицитом педагогических кадров, который не может быть удовлетворен за счет выпускаемых специалистов (следует учитывать и то, что большая часть выпускников не идет работать по специальности), в других регионах выпуск превышает потребности. Существует дисбаланс и в подготовке кадров по отдельным предметам. Эффективная система прогнозирования потребности в учителях не сформировалась.

С 2014 г. реализуется проект модернизации педагогического образования. Он ориентирован на модернизацию федеральных государственных образовательных стандартов (переход на ФГОС 3+++), разработку новых примерных и основных образовательных программ, усиление практической составляющей в подготовке педагогов (разные виды практик, введение педагогической интернатуры), реализацию моделей сетевого взаимодействия образовательных организаций высшего образования, профессиональных образовательных организаций, организаций общего образования, формирование независимой оценки профессиональных компетенций обучающихся. Предусматриваются создание в регионах центров непрерывного педагогического образования, которые должны стать «точками роста», обеспечивающими разработку, тиражирование и дальнейшее распространение новых практик, подготовка перехода к целевому обучению, создание электронной платформы высшего педагогического образования.

В проекте предполагается сформировать многоуровневую вариативную модель высшего педагогического образования.

После завершения вуза профессиональное развитие педагога осуществляется в рамках дополнительного профессионального образования. Создание условий для профессионального развития и мотивация учителей к участию в нем — важный компонент кадровой политики в сфере школьного образования во всем мире. В рамках системы профессионального развития решается задача обновления компетенций учителей в соответствии с новыми вызовами. Для большинства стран повышение квалификации в регулярном режиме — условие найма на работу и сохранения трудового контракта.

Организация мероприятий по повышению квалификации может варьироваться в зависимости от страны. В частности, финансирование профессионального развития, а также определение его содержания могут в разной степени осуществляться государством или частным сектором. Считается, что децентрализация и «приватизация» услуг профессионального развития способствуют конкуренции между учреждениями, которые предоставляют эти услуги, а это улучшает их качество. Однако децентрализованную систему сложнее контролировать. Кроме того, децентрализованное финансирование профессионального развития может поставить учителей из самых бедных регионов в невыгодное положение. Когда содержание профессионального развития определяется более децентрализованным образом, это содержание может лучше удовлетворять конкретные потребности учителей, но препятствовать способности центрального правительства использовать преимущества деятельности по профессиональному развитию для продвижения национальных целей и политики в области образования [What Matters..., 2012].

В ряде стран участие в профессиональном развитии является обязательным, в других — добровольным. Там, где участие

обязательно, учителя могут относиться к нему формально, концентрируясь больше на выполнении требований, чем на использовании возможностей для профессионального роста.

В некоторых странах используются стимулы для профессионального развития (например, увеличение заработной платы, повышение по службе, сокращение учебной нагрузки, включение времени на профессиональное развитие в объем оплачиваемых часов). Если стимулы отсутствуют, а участие добровольное, масштаб участия может быть слишком низким, особенно в странах, где учителя сильно загружены [What Matters..., 2012]. В некоторых странах, например в Германии, повышение квалификации осуществляется за счет самих педагогов.

Формы повышения квалификации весьма разнообразны. Это могут быть специализированные программы, предлагаемые государственными и независимыми провайдерами (университеты, специализированные центры). Тенденцией последних лет является усиление роли обучения на рабочем месте, в том числе в рамках межшкольных партнерств и профессиональных обучающихся сообществ учителей.

В России в число обязанностей педагогических работников, определенных ч. 1 ст. 48 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», включена обязанность «систематически повышать свой профессиональный уровень». Согласно законодательству учителя имеют право повышать квалификацию каждые три года и обязаны это делать каждые пять лет. Периодичность прохождения повышения квалификации в течение этого периода устанавливает работодатель.

Как определено в Законе об образовании (ст. 76), дополнительное профессиональное образование — это профессиональное образование, осуществляемое посредством реализации дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки). Это могут быть и краткосрочные программы,

но объемом не менее 16 часов. Программа профессиональной переподготовки направлена на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации. Это уже программы продолжительностью не менее 250 часов.

Обучение по дополнительным профессиональным программам может осуществляться как одновременно и непрерывно, так и поэтапно (дискретно), в том числе посредством освоения отдельных учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), прохождения практики, применения сетевых форм, а также полностью или частично в форме стажировки. Законодательством установлено распределение полномочий по повышению квалификации учителей в Российской Федерации между регионами и муниципалитетами. Финансирование из региональных бюджетов на повышение квалификации различается в субъектах РФ. Учителя из одного региона не могут за счет государственных средств пройти повышение квалификации в другом регионе. Если они прошли курсы повышения квалификации в другом регионе за свой счет или за счет внебюджетных средств школы, это может быть не зачтено в качестве обязательного в соответствии с федеральным законодательством. Межрегиональные различия в количестве обязательных для прохождения курсов повышения квалификации часов могут влиять на качество педагогических кадров.

До недавнего времени учителя могли пройти повышение квалификации только на базе регионального института повышения квалификации. Монополия одной организации в значительной степени снижала качество самих курсов. Учителя считали, что эта ситуация делала повышение квалификации формальным. Сами программы повышения квалификации не обновлялись или обновлялись медленно, не учитывали потребности и запросы учителей разной квалификации и опыта работы. В последние годы в разных регионах принимаются

нормативные документы, которые предоставляют учителям возможность проходить обязательные курсы повышения квалификации на базе разных организаций, программы которых признаны регионом и могут оплачиваться за счет средств региональных бюджетов.

Вместе с тем в ряде регионов эта возможность является формальной, так как создаются административные барьеры и препятствия для ее практического воплощения. Есть и финансовые ограничения для реализации такого подхода. Создание условий и организация дополнительного профессионального образования отнесены к компетенции образовательной организации. В ряде регионов средства на повышение квалификации включены в норматив финансирования школ, однако их объем в большинстве регионов незначителен. В итоге, когда регионы отчитываются о том, что у них внедрена система персонализированного повышения квалификации, во многих случаях фактически это означает, что обучение все равно проходит на базе подведомственного института повышения квалификации с возможным выбором программ внутри него. Примером региона, внедрившего действительно распределенную систему повышения квалификации, в которой деньги следуют за педагогом, а сам педагог может выбрать из большого разнообразия программ повышения квалификации, предлагаемых множеством разнообразных организаций, является Москва.

Как уже отмечалось, основную роль в повышении квалификации педагогических кадров школ играют региональные организации дополнительного профессионального образования (институты повышения квалификации, институты развития образования и т.п.). В 2017 г. в опросе МЭО 79% учителей указали, что повышали квалификацию на их базе. Большая часть из них существовала в советский период как институты усовершенствования учителей, в постсоветское время часть из них стала выполнять функции аналитического и методического обеспече-

ния развития системы образования в регионе, разработки и сопровождения реформ, программ развития. Начиная с 1990-х годов система дополнительного профессионального образования подвергается критике, но в основе своей сохраняется на протяжении всего периода.

По данным опроса МЭО, до четверти учителей включено в программы, реализуемые организациями высшего образования (университеты) и районными методическими центрами (службами). Последние возникли еще во время СССР и обладали в тот период большим потенциалом, играя важную роль в сопровождении деятельности педагогов. Методисты (учителя с большим стажем работы) посещали уроки, проверяли планы работы, готовили рекомендации по повышению профессионального уровня и др. В постсоветский период потенциал служб в целом снизился, в части регионов они фактически перестали играть заметную роль или были упразднены. В настоящее время предпринимаются попытки укрепления потенциала методических служб, создания методических объединений и др. По данным опроса более 18% учителей воспользовались предложениями негосударственных организаций, популярность которых растет.

Уровень мобильности учителей в повышении квалификации и профессиональном развитии невысок — всего 10% тех, кто участвует в программах на базе других школ региона, еще меньше тех, кто посещает с этой целью другие регионы и тем более страны (8%).

На федеральном уровне в 2010–2015 гг. создавались стажировочные площадки на базе лучших школ для организации программ стажировок. Также на федеральном и региональном уровнях создавались инновационные площадки. Однако модель профессионального развития на рабочем месте, которая, как отмечалось выше, считается сегодня передовой, фактически неинституционализована и поддерживается преимущественно

в рамках отдельных проектов развития разного уровня (регион, муниципалитет, школа).

Успешные системы образования, например, в Канаде (Онтарио), Финляндии, Японии, Корее и Сингапуре предусматривают на уровне школы значительное время для участия в мероприятиях по совершенствованию процесса преподавания, включая совместный анализ преподавательской деятельности, а также наставничество и повышение квалификации [Darling-Hammond, Rothman, 2011; Darling-Hammond, 2010; Levin, 2008]. Кроме того, эффективные системы, как правило, предусматривают использование меньшей доли учительского времени для фактического общения с учащимися по сравнению с другими системами образования, а на коллективную работу учителей, очные мероприятия по повышению квалификации и исследования в целях повышения эффективности различных методик преподавания тратится большая часть времени. Например, в Японии около 40% рабочего времени учителя отводится для участия в таких мероприятиях, а в Онтарио — 30% [Darling-Hammond, Rothman, 2011].

Нормы регулирования рабочего времени и оплаты труда учителя в России оставляют мало возможности для активности, направленной на профессиональное развитие на рабочем месте. Эти возможности становятся еще меньше в условиях отмеченного выше роста нагрузки учителей.

За последние два года доля учителей, которые говорят об отсутствии у них профессиональных дефицитов, выросла с 22% в опросе 2014/2015 учебного года до 30% в 2017 г. Среди наиболее существенных дефицитов, отмечаемых учителями в опросах, — недостаток навыков работы с учащимися, которые имеют проблемы в поведении (22%), методик обучения учащихся с ограниченными возможностями здоровья (18%) и навыков в области компьютерных и информационных технологий (15%). При этом опрос показывает, что предложение курсов повыше-

ния квалификации в большой степени расходится с зонами дефицитов (рис. 3.30). Например, знание требований ФГОС уже не является для учителей дефицитом: за два года доля тех, кто говорил об этом, сократилась с 18 до 8%. Но именно ФГОС все

**Рис. 3.30.** Доля учителей образовательных организаций, ответивших на вопросы: «С какой целью учителя участвуют в мероприятиях по профессиональному развитию? Каких знаний и (или) навыков не хватает учителям для эффективной работы, по мнению самих учителей?», 2016/2017 учебный год (%)



Источник: МЭО.

еще изучали большинство учителей (67%) на курсах повышения квалификации в 2016 г.

Как показывают сравнительные международные и отечественные исследования, фокус большинства реализуемых в России программ повышения квалификации лежит в области предметного содержания и методов преподавания тех или иных предметов. Существенно реже наши учителя получают возможность повысить квалификацию в методах индивидуального обучения, обучения учащихся с особыми учебными потребностями, учеников, пришедших из другой культурной среды. По данным TALIS у учителей, работающих с наиболее сложным контингентом учащихся, образовательный ценз и подготовка ниже, чем у учителей, работающих в более комфортных условиях, и они, как и молодые учителя, в большей степени отмечают потребность в дополнительной подготовке, особенно в области обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и преподавания в поликультурной или многоязычной среде.

Проблемой является и то, что программы повышения квалификации часто имеют сугубо вербальный характер и не решают задачи практического оснащения учителей современными педагогическими технологиями. В ходе повышения квалификации учителя не всегда приобретают полезные инструменты, позволяющие создавать условия для учебной самостоятельности учащихся, стимулировать дискуссию и диалог на уроке, дифференцировать задания и формы работы с учетом особенностей контингента, стимулировать развитие критического мышления учеников.

По данным TALIS российские учителя видят меньше препятствий для своего профессионального развития, чем в среднем учителя других стран. В опросе в рамках МЭО 40% учителей указали, что ничто не препятствует их профессиональному развитию. В качестве основного препятствия чаще всего отмечают то, что их не посылают на курсы повышения квалификации (15%),

и плотный график работы (12%). Только 9% отмечают, что «нет интересных для меня предложений (курсов)», и 8% — что профессиональное развитие стоит слишком дорого.

### **Политика в отношении отбора педагогических кадров для школ и дальнейшего контроля качества их деятельности**

В упомянутом докладе ОЭСР по результатам PISA («Effective Teacher Policies: Insights from PISA») подчеркивается позитивная корреляция между результатами PISA и автономностью школ в отборе педагогических кадров и в их дальнейшем контроле, организации внутришкольного повышения квалификации или совершенствования их профессионального уровня в различных форматах.

Практически во всех странах ОЭСР школы имеют значительную автономию в найме и увольнении учителей. В основном такая политика характерна для западных стран, где, по данным ОЭСР, школы, в которых существует автономия найма учителей на работу и их увольнения, посещают до 80% 15-летних школьников (в Германии — около 75%). В странах Восточной Азии и Дальнего Востока (Япония, Корея), а также на Кубе уровень автономии ниже (до 50% 15-летних школьников посещают такие школы). В Австралии, Канаде, Финляндии и некоторых других странах политика в отношении найма более автономна, чем в отношении увольнения учителей. Для России также характерна высокая автономия в найме учителей и низкая — в их увольнении.

Важная задача — кадровая политика в отношении слабых школ и школ, работающих в сложных социальных условиях. Привлечение хороших учителей для работы в таких школах (это могут быть школы с неудобным расположением или неблагоприятным контингентом учащихся) является распространенной практикой для стран Европы, Америки и Азии (в том числе Китая). В России за равномерное распределение педагогических

кадров отвечают соответствующие органы субъектов РФ. Учителя не поступают на работу в школы по распределению и не переводятся из одной школы в другую — они обращаются непосредственно в школы с заявлениями о приеме на работу. Поскольку государственные органы напрямую не регулируют поток кадров, наиболее целесообразным способом обеспечения равномерного распределения кадров является создание стимулов, например повышенный оклад, денежные премии, стипендии, жилищное обеспечение, транспортные льготы и льготное продовольственное обеспечение.

Одним из механизмов привлечения молодых педагогов, в том числе для работы в школах в сложных условиях, стала программа «Учитель для России», которая была инициирована в 2013 г. Генеральным партнером программы стало ПАО «Сбербанк России» в лице благотворительного фонда «Вклад в будущее». С 2015 г. программа реализуется в тесном сотрудничестве с Институтом образования НИУ ВШЭ. Она выступает частью большой международной программы «Teacher for All», которая реализуется во многих странах мира. Ее цель — поиск и привлечение молодых мотивированных студентов старших курсов высших учебных заведений непедагогических специальностей к работе в школах. Эта программа стала первым успешным опытом в ряде областей России: Московской, Калужской, Воронежской, Тамбовской и Новгородской. Важно, что в рамках программы молодые мотивированные люди не просто изучают методику преподавания предметов, но делают это на основе самых современных образовательных технологий и подходов.

## **Выводы**

Педагоги, их мотивация и компетенции являются ключевыми факторами, определяющими качество школьного образования. В российской образовательной политике внимание государства

к проблеме кадрового потенциала было обращено с опозданием, уступив в приоритетности вопросам финансирования, управления и даже материально-технического оснащения.

Меры, реализованные в данном направлении, отличались недостаточной последовательностью и связанностью. На передний план вышла проблематика стимулирования качества работы педагогов на основе оценки результатов их деятельности. Реализованные модели оплаты труда повышали внимание педагогов к результатам деятельности. Вместе с тем во многих случаях они не способствовали мотивации их профессионального роста или проявления имеющегося потенциала и в итоге не приводили к желаемому росту качества образования. Причинами тому стали опора на недостаточно обоснованную модель оценивания результативности и эффективности работы учителей и отрыв вопросов оценивания от проблематики профессионального стандарта и профессионального развития.

В последние десятилетия принципиальным пунктом эффективной системы оценки качества работы учителей и в целом политики в области учительских кадров во всем мире остается профессиональный стандарт. Он служит основой для разработки критериев оценки качества преподавания в ходе наблюдений. Его уровневая организация позволяет учителю точно определять последовательность в персональном плане профессионального развития и создает возможности для движения по разным карьерным траекториям. В итоге системы материального вознаграждения и мотивирования учителей опираются на свидетельства профессионального мастерства, основываются на стандартах и позволяют соотносить достигнутый учителем уровень профессионализма с этапами профессиональной карьеры и оплатой труда [Danielson, McGreal, 2000; Darling-Hammond, 2012].

Разработка российского профессионального стандарта педагога и национальной системы учительского роста стала важным

шагом в этом магистральном для всего мира направлении. Однако задача взаимного увязывания требований к профессиональной компетентности, инструментов и результатов ее оценки, содержания программ профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования в имеющихся разработках пока не решена.

Очевидным достижением последних лет стало увеличение роста заработной платы педагогов на основе модели эффективного контракта, позволившее, возможно, не кардинально, но существенно изменить социальный статус учительства. К сожалению, введение эффективного контракта повлекло рост педагогической и особенно отчетной нагрузки и имело следствием профессиональное выгорание части педагогов, создающее риски снижения качества преподавания и ухудшения социального климата в школах.

При этом стратегически важной становится задача ориентации программ подготовки и повышения квалификации педагогических кадров и системы вознаграждения на опережающее обновление компетенций для реализации современного содержания и технологий образования, работы с детьми особых категорий. Ее отсутствие в полной мере негативно проявило себя при введении ФГОС и может стать значимым барьером на новом этапе изменений.

В реализуемых в последние годы подходах к оцениванию, стимулированию и профессиональному развитию педагогов в центре внимания находится преимущественно изолированный педагог, в то время как в практиках развития кадрового потенциала в ведущих странах мира все большее значение занимают модели партнерства и сотрудничества: менторство, партнерское оценивание, профессиональные обучающиеся сообщества. Поддержка таких моделей в российском образовании должна стать необходимой частью повестки кадровой политики в общем образовании.

На современном этапе вызов, связанный с ростом численности обучающихся, недооценен. Уже сегодня ощущается серьезная нехватка не только специализированного педагогического персонала — логопедов, психологов, дефектологов, но и учителей-предметников соответствующей квалификации. В ближайшей перспективе прогнозируется рост дефицита педагогов, что требует поиска вариантов увеличения численности через подготовку и, возможно, привлечение лиц, не имеющих педагогического образования, с последующей переподготовкой.

Кроме того, остается острой проблема старения действующего корпуса школьных кадров, поиск решения которой актуализирует вопрос как об отраслевой пенсионной системе для работников системы образования, так и о современных программах привлечения молодежи в профессию.

Все это является серьезным сигналом не только для сохранения, но и для более интенсивного внимания государства и поиска путей по кардинальному изменению ситуации в кадровом обеспечении школ. Развитие кадрового потенциала системы общего образования должно включать меры, направленные на увеличение количественного состава педагогических работников общеобразовательных организаций, повышение их качества (уровень квалификации, владение современными технологиями, мотивация), изменение возрастного баланса.

Необходимо создание гибкой системы, предоставляющей возможность получать педагогическое образование в магистратуре на базе непедагогического бакалавриата. Молодым педагогам следует создать условия для прохождения стажировок в лучших школах. Начинающие педагоги и педагоги, сталкивающиеся проблемами профессионального развития, должны получать поддержку со стороны опытных педагогов-наставников и включаться в профессиональные обучающиеся сообщества педагогов. Перспективная задача — создание эффективного механиз-

ма привлечения к работе с учащимися специально подготовленных наставников с предприятий, из университетов, научных центров и креативной индустрии.

Для радикального упрощения отчетности и сокращения рутинных видов работы для педагогов и руководителей школ требуется введение в практику современных технологических (в том числе цифровых) решений.

## Глава 4

# Обновление содержания школьного образования: стандарты и их учебно-методическое обеспечение

Тема содержания школьного образования была и остается предметом активной общественной дискуссии. Вопрос, чему учить и чему учиться, затрагивает интересы многих участников образовательной системы — детей, учителей, родителей, администраторов, политиков. Происходящие в последние годы процессы изменения школьных стандартов имеют долгий исторический дискурс. В главе рассматривается генезис представлений о содержании общего образования, обсуждаются вопросы эволюции образовательных стандартов с учетом их ответа на социально-экономические и технологические вызовы. Представлен обзор современных систем регулирования образования и трендов его развития в России.

Современное качественное образование подразумевает как глубокое освоение знаний, так и умение действовать в различных ситуациях, органично применяя эти знания. Поэтому при формулировании целей и содержания образования в таком ключе специалисты выделяют необходимые «компетентности», которые должны формироваться у школьников и студентов. Для появления компетентностей нужны определенные учебные ситуации, учеб-

ные задания. Авторы анализируют нацеленность учебных заданий на развитие компетентностей, сравнивая при этом российский и зарубежный опыт.

## 4.1. Содержание общего образования: борьба и единство учебного материала и результатов образования

Если попробовать перевести термин «содержание образования» на английский язык, то станет очевидно, что прямой перевод оказывается затруднительным. Хотя и существует словосочетание «educational content», однако в практической и профессиональной деятельности под ним понимают более узкие<sup>1</sup>, нежели в русском «содержании образования», категории. Подобная ситуация не только связана с существующим семантическим разрывом, но и отражает специфику понимания самого термина «содержание образования» в разных странах. Ситуация оказывается еще более трудной, когда становится ясно, что и внутри отечественного профессионального сообщества нет согласия о смысле этого понятия. Усиливающаяся в последнее время «понятийная катастрофа», описанная в [Никитаев, 2012], коснулась и сферы образования. При этом частота употребления слов «содержание», «ФГОС», «результаты», «содержательный минимум» — понятий, так или иначе лежащих в поле проектирования и регулирования содержания образования, в научных исследованиях и на конференциях невероятно высока.

Термин «образовательный стандарт» вошел в нормативную практику России только в последние 20–30 лет, однако вопрос определения сути содержания образования — фактически ответ на вопрос «чему учить» — был поставлен в далекой истории российской системы образования. Для выявления современных трендов нужно определить генетические истоки современных

<sup>1</sup> Подробно подобный разрыв рассмотрен в статье [Баранников, Реморенко, 2017].

подходов к проектированию и регулированию содержания общего образования.

Сама категория содержания образования неразрывна с институтом общего образования. Идея и практика создания общей, массовой системы школьного образования всегда оказывались связаны с попытками определить границы и основания для выбора предмета обучения. Другими словами, чем острее возникал вопрос о всеобщем образовании, тем больше внимания притягивал к себе вопрос «чему учить».

Исторически постановку вопроса о содержании образования в России можно связать с формулировкой в начале XIX в. задач введения общего образования. С созданием первого в истории России Министерства народного просвещения в 1802 г. актуализировался вопрос регулирования содержания образования в народных училищах и церковно-приходских школах [Реморенко, 2017]. В значительной степени транслировалась культура «погружения в тексты», а определение того, какие тексты должны быть прочитаны и определенным образом воспроизведены, и составляло содержание образования [Там же].

Именно в этот период были заложены основы трактовки содержания образования как совокупности учебных материалов. Подобный подход, трансформируясь и дополняясь, появлялся и на более поздних этапах развития российского образования. Так, возникновение понятия «школы знания» и первые замыслы единых учебников 1930-х годов, концепция «минимума содержания образования» уже 1990-х годов, введение понятия контролируемых элементов содержания уже в начале XXI в. — все это яркие примеры усиления модели, трактующей содержание образования как совокупность учебных материалов.

Параллельно в исторической перспективе формировалась и другая позиция. Так, созданная в начале XX в. трудовая школа заложила идею смещения фокуса содержания с конкретного учебного материала на деятельность, которую осуществляет

ученик. Именно тогда возникают идеи о важности умений и грамотности (не как знания, а как способности действовать). Может показаться неожиданным, но именно в те годы впервые была высказана мысль о том, что часть дисциплин может носить операционный (инструментальный) характер — математика и язык стали пониматься как функциональные грамотности [Блонский, 1961]. В этот же период возникают: трудовая практика в школе А.С. Макаренко, концепция воспитания и уважения к личности в школе С.Т. Шацкого, культурно-историческая концепция Л.С. Выготского — каждая из них была ориентирована на деятельностное понимание содержания образования. Показательна в этом плане трактовка А.В. Луначарского, который акцентировал внимание на вовлечении учителей в процесс конструирования содержания образования. Школьный программный минимум, говорил он, следует рассматривать «как предложение, а не как обязательку» [Луначарский, 1958].

Понимание содержания как деятельности, как умений, стало результатом исследований, проведенных в середине XX в. не только за рубежом, но и в СССР, когда появились концепции развивающего, деятельностного обучения, задачного подхода, которые наиболее ярко были представлены в работах Л.В. Занкова, В.В. Давыдова, Д.Б. Эльконина. Подобные практики развивались позже, в 1980-х годах, когда оформилось движение учителей-новаторов. Именно «педагогика сотрудничества» сформировала такие направления, как «творческий производственный труд», «творческое самоуправление», «сотрудничество с родителями», «личностный подход», «коллективное творческое воспитание» и пр. Деятельностный подход и педагогика сотрудничества не остались лишь историческим фактами, но до сих пор оказывают заметное влияние на образование.

Можно говорить о том, что за 200 лет в содержании образования к концу XX в. в неявном виде сформировались две позиции. Одна понимала содержание в первую очередь как совокупность

учебной информации, которая будет собираться и использоваться ребенком уже после школы, другая — прежде всего как сумму умений, которые формирует школа у ребенка. Важно при этом подчеркнуть, что вторая позиция, которую мы разделяем, не игнорирует знания, но предлагает более сложную задачу формирования знаний в связи с умениями. Именно эти две позиции стали основными противоборствующими силами на этапе возникновения и реформирования образовательных стандартов — основных документов, регламентирующих содержание образования — в период с конца XX в. по настоящее время.

Разные исследователи, занимавшиеся вопросами содержания образования, по-разному фиксируют сходную дихотомию позиций. Наиболее показателен обзор различных подходов о содержании образования, проведенный в статье М.В. Богуславского [Богуславский, 2012], где говорится о двух основных подходах — предметном и процессуальном. Так, в работе рассмотрено несколько классификаций: А.В. Хуторского (деление на знаниево- и личностно-ориентированный), В.В. Краевского (содержание как сумма адаптированных наук, как в парадигме знаний — умений — навыков, как социальный опыт), И.Я. Лернера (культурологический подход) и целый ряд других подходов.

С момента введения в российскую образовательную реальность категории образовательного стандарта (после принятия закона об образовании в 1992 г.) она стала неразрывна с содержанием образования. В этом контексте генезис содержания образования в постсоветский период в большой степени — это история трех поколений стандартов и связанных с ними документов, дискуссий, практик.

Сама идея введения стандарта появилась в связи с демократизацией законодательства в сфере образования. Предложенная в законе об образовании 1992 г. командой Э.Д. Днепровца идея о повышении автономии образовательных организаций в части

проектирования собственных образовательных программ поставила перед государством вопрос об определении границ и механизмов регулирования. До появления стандарта ключевым инструментом определения и управления содержанием образования были утвержденные (базовые) учебные программы и методические рекомендации, что создавались и утверждались Министерством образования (приказ Минобрнауки России от 30 июня 1999 г. № 56 «Об утверждении обязательного минимума содержания среднего (полного) общего образования»). У учителя и школы не было возможности отступить от этой программы, а значит, и не стоял остро вопрос о контроле качества. Однако с появлением свободы в проектировании программ такой вопрос стал одним из основных для регулятора. Ситуация в значительной степени обострялась в связи активным развитием авторских школ, которые зародились еще в 1980-е годы благодаря деятельности учителей-новаторов и продолжали свою работу в 90-х.

В попытке закрепить границы автономии учителей и школ начинается активная общественная и политическая дискуссия о том, как не только выстроить требования к результатам подготовки выпускников, но и задать рамки для самого процесса. Дискуссия завершается компромиссной идеей по определению минимально необходимого объема содержания, которое должно быть освоено в ходе обучения. Такой подход приводит к фиксации совокупности учебного материала и получает название минимума содержания образования.

Минимум содержания образования представляет собой структурированные по годам обучения перечни тематических разделов и требований к итоговым результатам по предметам, которые определяли успешность и качество общего образования. При реализации подобного замысла на практике фактически происходит адаптация и перенос базовых учебных планов и учебных программ, существовавших еще в советской образо-

вательной системе, в формат минимума содержания образования. С того периода идея минимума содержания образования претерпела несколько итераций, став со временем фундаментальным ядром, оказав влияние на кодификаторы единого государственного экзамена (ЕГЭ), воплотившись в концепции контролируемых элементов содержания (КЭС). Изначальная сила этого подхода (если не нормативно, то точно ментально в деятельности учителя) сохранилась до сих пор.

Следует отметить, что концепт минимума содержания образования стандартов 1998 г. получил свое развитие в стандартах 2004 г. Именно в этот период происходит нормативная фиксация обязательного минимума содержания основных образовательных программ (приказ Минобрнауки России от 5 марта 2004 г. № 1089 «Об утверждении федерального компонента государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования»). Хотя к 2004 г. в профессиональную дискуссию проникает компетентностный подход, однако экспертные обсуждения не дали возможность изменить парадигму стандарта и перенести фокус регулирования на учебный материал. Подробно этот вопрос рассмотрен в статье А.Г. Каспржак, О.Б. Логиновой и К.Н. Поливановой «Стандарты образования: история разработки и итоги», где указано, что «главным компонентом стандарта остается минимум содержания <...> система контроля будет основываться именно на содержании учебного материала, что все, что написано об общеучебных навыках, — декларация» [Каспржак и др., 2004, с. 35]. При этом в стандарте была сделана попытка сформулировать требования, не только ориентированные на знаниевый подход, но и отражающие формулировку необходимых умений. Однако степень проработанности данного блока оказалась невысока.

В этот же период (начиная с 2000-х годов) в зарубежных странах запускаются процессы переосмысления систем регули-

рования содержания образования. В первую очередь подобные процессы связаны с появлением международных сравнительных исследований. Наиболее ярким оказалось PISA, с первыми результатами в 2000 г. которого связывают понятие «PISA-шок» — состояние политической «растерянности», возникшее в правящих элитах многих зарубежных странах, казалось, имевших привычно высокое качество образования, однако показавших низкие результаты. Дело в том, что PISA ориентируется на проверку умений применять знания. Основным направлением переосмысления политиков стал поиск ответа на вопросы, что может быть предметом регулирования и проектирования, на чем должны фокусироваться учителя и администраторы школ.

Одновременно все большую популярность стала набирать концепция образования, основанного на результатах (outcome-based education, OBE), изначально возникшая как критика концепции образования, основанного на времени (time-based education, TBE). Основным отличием подходов стало определение того, что является основным элементом в проектировании и регулировании образовательной деятельности. Если в концепции образования, основанного на времени, базовым блоком проектирования было время (урок, учебный год), которое обучающийся проводит, изучая тот или иной предмет, то в подходе образования, основанного на результатах, таким базовым элементом становился образовательный результат, который должен достичь обучающийся. Последний подход оказался очень созвучен деятельностным (компетентностным) моделям образования, что в итоге привело к проникновению категорий компетентностей как образовательных результатов в нормативные документы, регламентирующие содержание образования.

В период с 2000 по 2014 г. по всему миру появляется принципиально новое поколение стандартов, оперирующих образовательными результатами как основным объектом регла-

ментации. Среди таких стандартов были National Ontario Curriculum (Канада, Онтарио, 2007), Common Core Standard (США, 2009), National Curriculum (Великобритания, Англия, 2014), National Finland Curriculum (Финляндия, 2014–2016), Australian National Curriculum (Австралия, 2014–2018) и многие другие документы.

Уже в 2005 г. сразу после принятия государственных образовательных стандартов в России стартуют процессы по созданию нового стандарта в рамках запуска приоритетного национального проекта, инициированного Президентом РФ. К 2008 г. была впервые предложена новая конструкция стандартов, где главным объектом регулирования становились требования к образовательным результатам, структуре и условиям реализации основных образовательных программ. В рамках такой модели появилась возможность сместить акцент с перечня тем и дидактических единиц в сторону определения разного рода умений, которыми должен был овладеть учащийся. Среди подобных умений отдельно формулировались внепредметные умения — метапредметные образовательные результаты, которые по своей сути стали практической реализацией компетентного подхода. Несмотря на распространенное мнение о постоянном интеллектуальном отставании России, в тот период разработка нового стандарта строилась на передовых международных подходах.

При этом нужно сказать, что принятие и разработка стандарта не были простым процессом и сопровождалась активной дискуссией. Если часть нововведений стандарта воспринималась естественно, например требования к условиям, что было в первую очередь связано с низким уровнем материально-технической базы образовательных организаций (компьютерное оснащение и организация доступа в Интернет), то вопросы введения требования к результатам в отсутствие требований к учебным материалам были дискуссионной темой, и только

к 2012 г. появилась утвержденная версия новых стандартов всех уровней образования<sup>2</sup>.

Сравнивая стандарты 2004 и 2012 гг. в фокусе содержания образования, следует выделить ключевое различие: стандарт 2004 г. (федеральный компонент государственных образовательных стандартов) продолжал фокусироваться на регулировании учебного материала для «прохождения», тогда как в 2012 г. в ФГОС объектом регулирования стали образовательные результаты (в том числе компетентности). ФГОС продолжал линию на демократизацию системы регулирования содержания образования, давая учителю и школе больше полномочий для отбора конкретных учебных материалов и даже формулировки конкретных образовательных результатов (в стандарте определены не сами результаты, а только требования к ним).

Принципиальным основанием нового стандарта стала ценность активности школы, учителя, ребенка, родителя при определении и отборе содержания образования. Участники образовательной деятельности по замыслу разработчиков должны были выйти из пассивной роли, занять проактивную позицию проектировщика.

Смена базового конструкта содержания носила кардинальный характер, и именно в тот период, когда был создан и стал внедряться образовательный стандарт, впервые в России в нормативном поле в категории содержания образования стали рассматриваться образовательные результаты. Однако буквальная формулировка содержания как совокупности образовательных результатов и обеспечивающих их достижение учебных материалов появилась в исследованиях позднее. Подобная смена

---

<sup>2</sup> Начальное общее образование (1–4-й классы) — приказ Минобрнауки России от 6 октября 2009 г. № 373, основное общее образование (5–9-й классы) — приказ Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. № 1897, среднее общее образование (10–11-й классы) — приказ Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413.

конструкта стала требовать изменения многих смежных институтов в системе образования, но на практике такие институты не были готовы оперативно перестроиться. Такая ситуация во многом определила то, что происходило и происходит при внедрении стандартов нового поколения.

Наиболее критичной ситуация оказалась для трех связанных сфер — системы оценки достижений учащихся (в первую очередь ЕГЭ и ГИА), системы повышения квалификации и сферы учебно-методической литературы (учебников, пособий и др.). Они были построены на ином, нежели во ФГОС, концептуальном базисе. Если стандарт ориентировался на умения, компетенции, деятельность, то существовавшие и существующие до сих пор системы оценки, повышения квалификации и учебной литературы продолжают работать в предметной (знаниевой) парадигме. Подобный разрыв стал одним из наиболее драматичных аспектов внедрения стандартов и привел к тому, что ряд проводимых изменений носил формальный характер.

Наиболее показательна в этом плане ситуация с программами повышения квалификации, которые массово запускались и реализовывались по всей стране с 2010 г. и были ориентированы на подготовку педагогов к работе в условиях нового стандарта. Содержание многих программ оставалось неизменным, и единственной переменной становилось добавление к названию программы или разделам учебного плана слов «ФГОС», «метапредметность», «деятельностный подход». Похожая ситуация сложилась и на рынке учебно-методической литературы, где основными продолжали оставаться учебники и пособия, созданные в знаниевой парадигме еще в советский период. И хотя содержание учебников частично менялось с учетом политических и экономических условий, сам подход, в большей степени ориентированный на «прохождение» учебного материала, сохранялся. С введением обязательного требования к включению в учебно-методический комплекс рабочей программы, создан-

ной самими авторами учебников, еще больше закрепились позиции, когда учителя вместо подбора учебного материала под образовательные результаты брали готовые схемы тематического планирования и расписаний.

Наиболее показательны в этом плане отдельные статистические факты о ходе внедрения стандарта на уровне начального общего образования. Согласно данным мониторинга, проведенного Институтом образовательной политики «Эврика» в 2014 г., значительная часть программ продолжала реализовываться не в деятельностном ключе. Педагоги фиксировали, что многие темы, связанные с освоением умений формирования универсальных учебных действий (УУД), реализовывались без практической части. Так, 41,43% педагогов познакомились с технологиями и инструментами по формированию у детей умения «расширенного поиска информации с использованием ресурсов библиотек и Интернета» без практических занятий, 46,55% педагогов заявили, что только слушали о том, как формировать у детей умения по «планированию собственной деятельности в соответствии с поставленной задачей и условиями ее реализации, поиску средств ее осуществления» [Аналитическая записка...]. Такая ситуация в целом имела место и по другим частям программы и приводила к тому, что педагоги познакомились с терминологией, но не пробовали ее в практической деятельности.

Другой проблемой введения стандартов стало недостаточное количество специалистов, способных работать в новом формате стандарта и разделяющих его ценности. В определенной степени это связано с профессиональной структурой педагогического сообщества: на момент старта введения ФГОС более 88% педагогов имели стаж более 11 лет, а 59% — более 20 лет [Там же]. Подобная ситуация оказывала определенное тормозящее влияние на то, насколько педагоги были готовы и хотели воспринимать новый подход.

ФГОС оказался слишком новаторским для учительского и директорского сообщества, что усиливалось и общей усталостью профессионального сообщества от постоянных реформ. Такую ситуацию фиксировали многие исследователи. Например, В.С. Лазарев в статье «ФГОС общего образования: блеск декларации и нищета реализации» пишет: «Освоив однажды ЗУНовскую модель образовательной деятельности, опрошенные учителя не представляли себе, что она может строиться как-то принципиально иначе. Что-то улучшать, наверное, можно и нужно, но принципиально ничего менять не нужно. Примерно половина из них считали отечественную школу одной из лучших в мире, но при этом затруднялись привести основания для такой оценки» [Лазарев, 2015, с. 12].

Об этом же косвенно свидетельствуют и данные уже упомянутого исследования Института образовательной политики «Эврика». К обучению педагогов не были привлечены учителя пилотных школ, где проходила апробация, которые имели опыт и практику работы с новым стандартом. Более 79% педагогических работников прошли повышение квалификации под руководством преподавателей педагогических вузов и институтов повышения квалификации [Там же], которые в большинстве своем на тот момент не имели прямого опыта работы с новым стандартом. В итоге подобная ситуация вновь приводила к фокусировке на знаниевом компоненте обучения, что создавало условия для разрыва между декларируемым подходом и практикой.

За время внедрения и реализации стандарта его текст пережил несколько редакций. В последние годы были проведены изменения в нормативных документах, регулирующих содержание и инфраструктуру исследовательской и методической поддержки реализации ФГОС. Одним из ключевых изменений можно считать дифференциацию образовательных стандартов

и принятие стандартов для лиц с ограниченными возможностями здоровья [Приказ Минобрнауки № 1598; Приказ Минобрнауки № 1599].

В ответ на запрос педагогов и составителей контрольно-измерительных материалов (КИМ) ЕГЭ были детализированы требования к предметным результатам освоения программы учебных предметов «математика» и «русский язык» на уровне основного общего образования.

Кроме того, с целью оптимизации нагрузки на педагогических работников уменьшены требования к структуре рабочей программы учебных предметов: с восьми компонентов они сокращены до трех. «Рабочие программы учебных предметов, курсов должны содержать: 1) планируемые результаты освоения учебного предмета, курса; 2) содержание учебного предмета, курса; 3) тематическое планирование с указанием количества часов, отводимых на освоение каждой темы» [Приказ Минобрнауки № 1576].

Все указанные изменения не меняли саму идеологию стандарта, однако в последние годы в разных форматах на государственном уровне поднимается вопрос о том, что может быть принудительно изменен сам конструкт содержания образования. Такая корректировка в первую очередь связана с возможным введением в текст стандарта непосредственного перечня тем, знаний для запоминания, что фактически возвращает фокусировку на знаниевый компонент, вновь поднимая тему фундаментального ядра и содержательного минимума. Официально утвержденных изменений в текст стандарта нет, однако при Минобрнауки России созданы рабочие предметные группы, ведущие работу в этом направлении.

Интересно, что такая работа формально была инициирована выпущенным в начале 2016 г. Перечнем поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. (утвержден

Президентом РФ 2 января 2016 г. № ПР-15ГС), где есть следующая формулировка: «Разработать комплекс мер, направленных на систематическое обновление содержания общего образования на основе результатов мониторинговых исследований и с учетом современных достижений науки и технологий и изменения запросов учащихся и общества». Хотя инициатива российского президента была направлена в первую очередь на построение системной работы по учету изменения требований и потребностей общества при проектировании образования (что неразрывно связано с компетентностным и деятельностным подходом), на практике ее трактовка может привести к противоположным результатам — снижению роли деятельностных результатов и росту роли учебного материала. Пожалуй, отсюда может быть сформулирован один из главных вызовов для российской системы образования в сфере регулирования содержания образования: сможет ли она сохранить вектор изменений, ориентированный на внедрение компетентностного, деятельностного подхода, или будет сделан возврат к предметной, знаниевой парадигме.

Пока подобные ситуации являются гипотетическими и в России действует система регулирования содержания образования, ориентированная на самостоятельность учителя и автономию образовательных организаций. В общем виде существует несколько нормативных контуров. Наиболее общим является федеральный государственный образовательный стандарт, формулирующий общую рамку требований к содержанию общего образования, а именно требования к структуре образовательной программы школы, к образовательным результатам и условиям реализации программ. О генезе этого документа рассказано выше.

Другим документом, который также относится к сфере регулирования, является примерная основная образовательная программа, представляющая ориентировочный вариант основ-

ной образовательной программы. Используя этот пример, образовательная организация может самоопределиться со своей образовательной стратегией и путями ее реализации. Изначально, когда возник замысел примерной программы, предполагалось, что она будет выступать как пример (вариант) основной образовательной программы. Что их будет несколько. При этом сами основные образовательные программы школ будут вариативны. Однако в реальности примерная программа перешла из статуса примера (ориентира) в формат образца, что на практике выражается в прямом копировании образовательными организациями текста примерных программ. Очевидно, что качество итоговых образовательных программ в школах и уровень вовлеченности коллектива в их реализацию оказываются не самыми высокими.

Федеральный государственный образовательный стандарт и примерная основная образовательная программа задают общую рамку регулирования. Важно отметить, что подобная бинарная система регулирования достаточно уникальная в международной практике. Обычный случай — наличие в национальных системах регулирования содержания образования одного документа, который может быть назван стандартом (например, Common Core Standard в США, Bildungsstandards в Германии), kurikulumом (например, National Core Curriculum в Финляндии, UK National Curriculum в английской части Великобритании, Ontario Curriculum в Канаде), учебной программой (например, Syllabus в Сингапуре). Несмотря на разные названия, эти документы ориентированы в первую очередь на описание образовательных результатов. Указанную уникальность отечественной системы регулирования нельзя рассматривать как преимущество, скорее это логичное продолжение внутренних процессов, что идет в российском образовании. Так, необходимость в примерной программе возникает в том случае, если есть запрос от профессионального сообщества на дешифровку концеп-

тов и положений, заявленных в стандарте. Неясность для учителя, как использовать стандарт, на практике приводит к постоянному и частому вопросу: «скажите, что делать». Примерная программа пусть не полностью, но дает возможность найти ответ на этот вопрос.

При создании примерных программ были организованы общественные обсуждения. По сути, они были направлены на публичное и открытое обсуждение текста программ учительским, методическим и научным сообществами. По результатам таких обсуждений проходила не только экспертиза текстов, но и их совместное коллективное проектирование. Общественные обсуждения с 2015 по 2016 г. привлекли в общей сложности более 100 тыс. учителей со всей России. Для реализации этого проекта была использована специальная краудсорсинговая платформа, которая позволила собрать более 700 тыс. комментариев и 30 тыс. реальных предложений. Важность подобного формата состояла в том, что он позволил вовлекать учителей в процесс и тем самым делать их более осознанными в отношении примерной программы. Такой формат мог бы стать одним из способов преодоления разрыва между декларациями стандарта и реальной практикой.

Второй уровень в системе регулирования содержания образования связан с документами, которые создаются в образовательной организации. Основная образовательная программа, разработка которой является обязанностью школы в соответствии с требованиями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», призвана быть ключевым документом, описывающим образовательную стратегию. Структура основной образовательной программы задается стандартом (как раз одно из требований — к структуре) и включает в себя три раздела — целевой, содержательный и организационный. Целевой раздел описывает все три группы образовательных результатов — личностные, метапредметные и предметные, реализа-

ция которых обеспечивается за счет рабочих программ в содержательном разделе и описания различных условий (финансовых, материальных, кадровых) в организационном разделе. Особо стоит оговорить роль рабочей программы, которая, будучи составной частью основной образовательной программы, имеет свое особое значение для учителя. Если основная образовательная программа фокусируется на общешкольной рамке, то рабочая программа является прикладным инструментом учителя. В программе учитель фактически дает ответ на вопрос: «чему будут учиться дети», т.е. каких результатов они должны достичь и какой учебный материал (и в каком объеме) будет для этого использован.

Как уже отмечалось, новый стандарт ориентирован на вовлечение образовательных организаций и учителей в процесс самостоятельного проектирования, однако на практике лишь малая часть школ и учителей действительно занимают такую позицию проектировщика. Распространенной практикой при составлении рабочих программ является использование их примерных вариантов, которые разрабатывают и публикуют издатели учебно-методических комплексов. В реальности учителя часто только адаптируют под особенности конкретного контингента распределение часов (тематическое планирование), оставляя образовательные результаты и структуру учебного материала вне зоны собственного осмысления и используя уже готовые шаблоны.

На практике можно говорить о существовании заметного разрыва между двумя уровнями системы регулирования содержания образования — части, связанной с заданием нормы на уровне государства, и части, реализуемой в повседневной образовательной деятельности образовательными организациями. Во многом образовательные результаты, являющиеся основным фокусом для стандарта и примерных программ, в деятельности школ оказываются «ритуальным» элементом, кото-

рый должен присутствовать в жизни и документе в силу существующих формальных требований.

В последние несколько лет все активнее стали звучать предложения по фокусировке на знаниевом компоненте стандарта и регулированию учебного материала, одним из проявлений этого стало возникновение и развитие предметных концепций и инициативы по созданию единого учебника.

Так, первой предметной концепцией стал историко-культурный стандарт, который формально был разработан в соответствии с поручением Президента РФ В.В. Путина от 21 мая 2012 г. № Пр-1334. Во многом появление подобного документа стало ответом на дефицит ясной и последовательной концепции отечественной истории, содержание которой стало переосмысливаться после «изъятия» привычных советских подходов и в связи с отсутствием общих позиций сообщества историков относительно базисов оценки и описания истории. Смена политических и экономических условий в постсоветский период фактически исключила в явном виде категорию идеологии из истории. На место идеологии должен был прийти консенсус профессионального сообщества относительно содержания истории как школьного предмета. Таким консенсусом и должен был стать историко-культурный стандарт.

В этот же период активизируется работа по формированию нормативных условий для создания единых учебников. Хотя впервые подобные инициативы появлялись еще в 2010 г., когда И.А. Яровая заявляла о необходимости введения единого учебника по истории, первый законопроект был предложен в октябре 2014 г. Тогда были сформулированы правки в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», которые предлагали сделать единые учебники по русскому языку, литературе и истории. Однако активное сопротивление со стороны профессионального сообщества затормозило этот процесс. Итоговая точка была поставлена инициативой о едином учебнике

Совета по правам человека, состоявшегося в конце 2018 г. На ней Президент РФ В.В. Путин отметил: «Единый учебник — это неэффективно! И в связи с этим унификация учебников — это процесс, который вызывает серьезные сомнения. Конечно, не должно быть беспредела, но приведение к единому учебнику вызывает серьезные вопросы»<sup>5</sup>.

Еще один заметным процессом стало распространение идеи подготовки предметных концепций. Так, в период обсуждения единого учебника появились Концепция математического образования (утверждена распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 2506-р), Концепция преподавания русского языка и литературы в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 9 апреля 2016 г. № 637-р), а также началось обсуждение предметных концепций по обществознанию. В конце 2018 г. Министерство просвещения РФ (бывшее Министерство образования и науки) утвердило еще шесть предметных концепций: по ОБЖ, физкультуре, обществознанию, искусству, географии и технологии. Однако роль этих концепций в реальном регулировании содержания до сих пор неясна.

Одним из важных вопросов анализа системы проводимых в последнее время реформ является оценка их результативности. В ходе перестройки системы регулирования содержания образования предпринимались попытки внедрить системы оценивания, ориентированные на новый тип результатов, в том числе на метапредметные результаты, однако на практике ни одна из систем не просуществовала достаточно долго. Фактически можно говорить, что не было проведено прямой оценки эффективности введения нового конструкта содержания обра-

---

<sup>5</sup> См.: <[https://vogazeta.ru/articles/2018/12/11/quality/5504-vladimir\\_putin\\_aleksandru\\_asmolovu\\_vy\\_poymite\\_uchebniki\\_segodnya\\_eto\\_biznes\\_i\\_ot\\_etogo\\_neobhodimo\\_izbavitsya?fbclid=IwAR3r243juwfaWbWl5m42IUy98HocgPIzvPe0SFqIfh-RAWdKCikp1Tt5IYk](https://vogazeta.ru/articles/2018/12/11/quality/5504-vladimir_putin_aleksandru_asmolovu_vy_poymite_uchebniki_segodnya_eto_biznes_i_ot_etogo_neobhodimo_izbavitsya?fbclid=IwAR3r243juwfaWbWl5m42IUy98HocgPIzvPe0SFqIfh-RAWdKCikp1Tt5IYk)>.

зования (и нового стандарта). Среди попыток внедрить систему оценки появлялись государственные проекты, например система национальных исследований качества образования. С ходом времени их роль оказалась малозаметной для оценки результативности внедрения стандарта.

Пожалуй, единственным форматом для фиксации успехов изменения парадигмы содержания образования стало использование косвенных показателей — международных сравнительных исследований. Подобные исследования не могут быть прямыми свидетельствами результативности введения стандарта нового поколения, так как существует множество факторов, оказывающих влияние на результаты. И все же можно говорить о том, что успехи России в таких исследованиях, как PISA и PIRLS, являются показателями результативности реформ, проводимых с 2012 по 2016 г.

Достижения Россией заметных результатов в международных исследованиях связаны в том числе и с тем, что новый конструкт содержания образования позволил стране, пусть не полностью, но повысить свою глобальную конкурентоспособность. Одним из самых заметных трендов в мире является понимание содержания образования как сущности, состоящей не только и не столько из учебных материалов, а скорее как совокупности компетентностей, обеспечивающих формирование учебного контента. Подобная ситуация явно видна во многих зарубежных документах, регулирующих содержание образования. Ярким примером является национальный curriculum Англии, где главным объектом регламентации становятся «обязательные требования» (statutory requirements), фактические образовательные результаты, в то время как учебный контент, их обеспечивающий, оказывается в категории рекомендаций (non-statutory guidance). При этом обязательные требования выступают продолжением компетентностных целей, заявленных в преамбуле curriculum. Похожая ситуация с национальным базовым

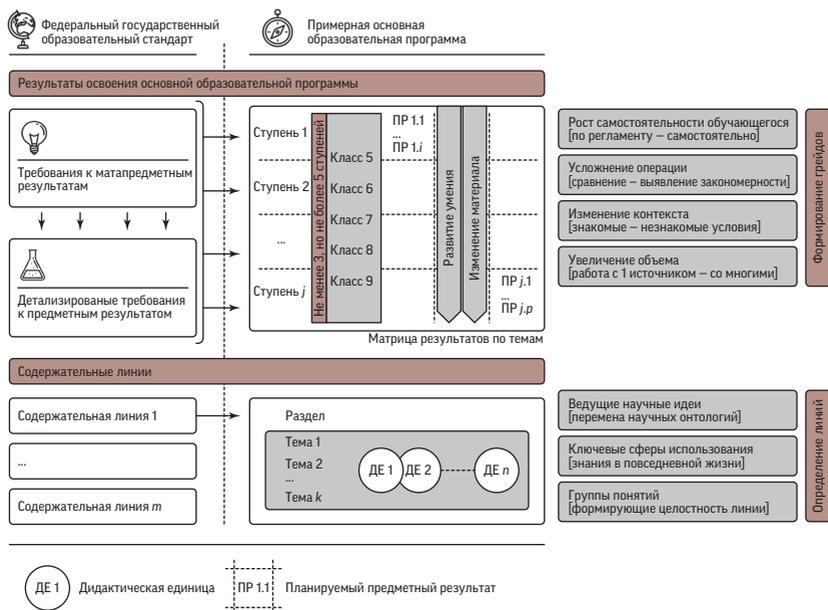
куррикулумом Финляндии, где центральной осью документа являются «сквозные компетенции» (transversal competencies), а учебный контент описан в очень обобщенной форме, его отбор — ответственность учителя.

Другой важный тренд — структурирование результатов по уровням достижения, что позволяет отслеживать динамику успешности обучающихся. Подобный тренд ярко ощущается при рассмотрении стандарта США (Common Core Standards), где напрямую прописываются грейды достижения различных результатов по языку и математике.

Хотя российский стандарт в явном виде пока не предполагает такой логики, отдельные независимые исследовательские группы описывают методологию подобного структурирования результатов. Одним из примеров может служить методология, предложенная совместной группой ученых Московского городского педагогического университета и Федерального института педагогических измерений (рис. 4.1) [Баранников и др., 2016]. Основой подхода стало понимание содержания образования как совокупности образовательных результатов и обеспечивающих их достижение учебных материалов. При этом образовательные результаты структурируются не только по уровню обучения, но и более дробно — как промежуточные метрики динамики обучающегося.

Для структурирования второго компонента содержания образования — учебного материала — предложена идея содержательных линий, которые определяют укрупненные сквозные тематические понятия, формирующие ядро различных предметных дисциплин. В рамках модели предложено несколько принципов отбора и структурирования учебного материала: выявление ведущих научных идей (которые определили смену научных онтологий), ключевые сферы использования знаний в практической деятельности, группа понятий (которые формируют целостный концепт).

**Рис. 4.1.** Модель содержания образования (научная группа МГПУ и ФИПИ)



Идея введения сквозных линий также является одним из международных трендов. В разных странах она имеет разное практическое выражение. Например, в Канаде (Онтарио) она выражается в формате так называемых больших идей (big ideas), а в Австралии — в виде «нитей» (strands).

Помимо трендов, касающихся наполнения и отбора содержания, существуют и заметные организационные тенденции. Один из главных таких трендов — восприятие стандарта или иного документа, регламентирующего содержание образования, как постоянно меняющегося, развивающегося. Если раньше привычным было делать стандарт на 3–5 лет, то теперь более адекватной становится модель, при которой стандарты лишаются конечной точки проектирования, переходя на модель постоянного обновления.

Самыми яркими примерами являются стандарты США и куррикулум Австралии. Последний буквально в своем названии имеет версии (7.0, 8.0, 8.1), подобно тому как выпускаются обновления программного обеспечения.

В России в последние пару лет в сфере регулирования содержания образования можно фиксировать противоположные организационные тренды. Ключевым лейтмотивом становятся унификация и централизация. Инициативы по созданию единых учебников, переподчинению образовательных организаций с регионального и муниципального уровней на федеральный, детальная регламентация документов, регулирующих содержание образования, фактически пытаются повернуть вспять развитие образования. Подобная ситуация наряду с возвратом к «предметному» конструкту содержания образования является наиболее сильным вызовом для российского образования.

## **4.2. Навыки XXI в. в российских учебниках обществознания: сравнение с учебниками стран – лидеров PISA**

Федеральный образовательный стандарт включает задачу развития метапредметных компетенций, универсальных учебных действий, иными словами, навыков XXI в.: критического и креативного мышления, навыков коммуникации и умения учиться. Это навыки (компетенции, грамотность), которые позволят выпускнику школы сохранять способность и готовность к саморазвитию и обновлению на протяжении всей жизни, уверенно ориентироваться в неустойчивом мире стремительных технологических и социальных изменений (подробнее см.: [Универсальные компетентности..., 2018]).

Учебник — важнейший стержень, вокруг которого выстраивается образовательный процесс в российской школе. Говоря формальным языком, учебник остается ключевым элементом «учеб-

но-методического и информационного обеспечения реализации основной образовательной программы основного общего образования» (ФГОС основного общего образования). При такой роли следует ожидать, что учебники, учебные пособия, рабочие тетради к ним развивают идеи, заявленные в образовательном стандарте, методически их подкрепляют и помогают реализовать.

Институт образования НИУ ВШЭ провел анализ заданий в российских учебниках обществознания с точки зрения их ориентации на задачу формирования навыков XXI в.<sup>4</sup> Для сравнения выполнен такой же анализ заданий в учебниках, которые используются в англоязычных странах, занимающих лидирующие строчки в международном исследовании PISA, — Канаде, Австралии, а также в США, незначительно опережающих Россию по результатам PISA<sup>5</sup>. В этих странах нет единого или доминирующего учебника, однако проведенный анализ позволяет выявить вполне однозначные общие тренды. (Список включенных в анализ российских и зарубежных учебников приводится в приложении к главе.)

Следует подчеркнуть, что анализировались именно учебные задания, а не сами тексты учебников. Анализ выполнен на основе шести блоков критериев:

1) стимулирование навыков мышления (прежде всего критического и креативного), классификация действий (конкретные формулировки и типы заданий) выполнена на основе таксономии Блума (см., например: [Anderson, Krathwohl, 2001]);

2) стимулирование навыков коммуникации, кооперации и социально-эмоциональных навыков;

---

<sup>4</sup> Мы благодарим Н.Н. Шевёлеву за помощь в анализе российских учебников.

<sup>5</sup> Анализ зарубежных учебников выполнен на основе библиотечного фонда учебников в Институте международных исследований школьных учебников Георга Эккерта (Georg-Eckert für Internationale Schulbuchforschung), г. Брауншвейг, Германия. <<http://www.gei.de/>>.

3) пропорции разных форматов подачи информации, с которыми работают ученики (текст, таблица, схема, карта, изображение);

4) стимулирование традиционной грамотности (читательской, математической), в том числе в цифровом измерении, включая работу с данными (data literacy);

5) развитие новых «предметных» видов грамотности (правовой, экологической, межкультурной, гражданской, медицинской и др.);

б) развитие навыков саморегулирования и умения учиться.

Для оценки распространенности различных учебно-методических комплексов (УМК) по обществознанию в регионах России в 2017 г. были проанализированы сайты школ из 26 регионов Российской Федерации, входящих в исследование PISA. С сайтов собиралась информация, по какому УМК ведется преподавание обществознания в основной школе. Всего было просмотрено 3189 сайтов, информация об УМК по обществознанию была указана на сайтах 2525 школ, т.е. в 80% случаев.

В 84% школ используется только один УМК по обществознанию. Чаще всего это УМК Л.Н. Боголюбова: в качестве единственного его используют 75% школ. На этом фоне выделяются 11 регионов, в которых доля учебников Л.Н. Боголюбова оказалась меньше 70%.

### **Российские учебники обществознания: большой разброс по навыкам XXI в.**

#### ***Мышление и умение учиться, навыки коммуникации***

Более половины учебных заданий во всех российских учебниках обществознания развивают конвергентное мышление (в таксономии Блума к нему относятся «знание», «понимание» и «применение»), т.е. мышление линейное, основанное на следовании алгоритмам, поэтапном решении задач. При этом учебники Л.Н. Боголюбова и А.Ф. Никитина (см. приложение)

делают акцент на развитие предметных навыков: самая большая доля заданий в них (35,7 и 44,3% соответственно) нацелена на запоминание фактов и характеристик социальных процессов. В учебнике Л.Н. Боголюбова, помимо этого, высока доля заданий на «применение» полученных знаний (35%). Этот тип заданий относится к конвергентному мышлению, но напрямую стимулирует умение «решать задачи» (problem solving).

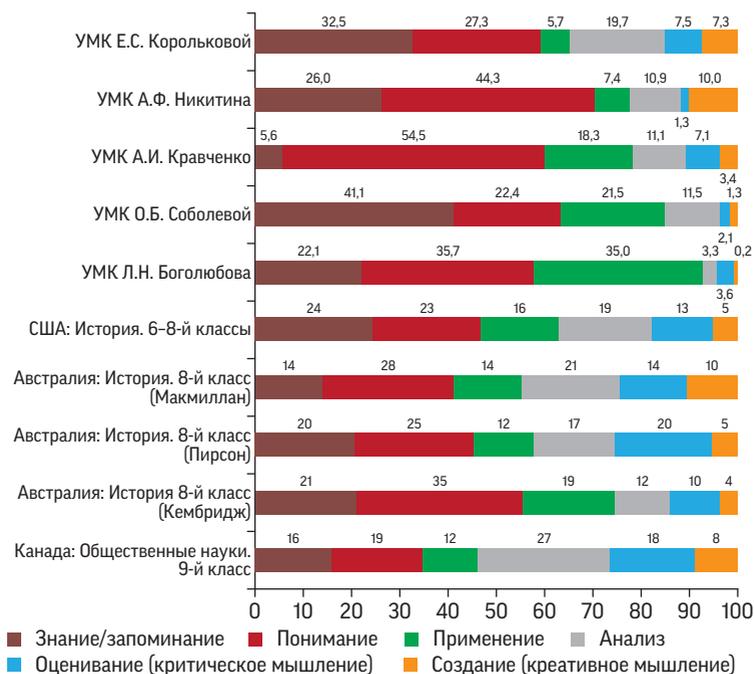
На развитие дивергентного мышления (в таксономии Блума это «анализ», «критическое мышление» и «креативное мышление»), предполагающего поиск нескольких решений и умение посмотреть на ситуацию с разных точек зрения, заданий в российских учебниках гораздо меньше. В самом распространенном в России УМК Л.Н. Боголюбова развитию дивергентного мышления посвящено всего 7,2% заданий. Самая большая доля таких заданий в УМК Е.С. Корольковой (34,5%) и УМК А.Ф. Никитина (22,2%). На рис. 4.2 для сравнения приведены также данные о пропорциях типов заданий в зарубежных учебниках.

В российских учебниках по обществознанию для 8-го класса доля заданий, предполагающих работу с первоисточниками, следующая (%): УМК О.Б. Соболевой — 17,3; УМК Е.С. Корольковой — 12,5; УМК А.Ф. Никитина — 11,4; УМК Л.Н. Боголюбова — 9,7; УМК А.И. Кравченко — 7,0. То есть в среднем 12% заданий предполагают работу с первоисточниками, но при этом не подразумевают критическую оценку информации.

Что касается навыков саморегулирования и умения учиться, то задания, потенциально способствующие их развитию, встречаются только в учебнике А.Ф. Никитина (не очень много — всего 4,8%), в других российских учебниках обществознания их нет совсем.

Развитие социально-эмоциональных навыков и навыков совместной работы в рамках курса обществознания для российских восьмиклассников (если ориентироваться на содержание

**Рис. 4.2.** Распределение учебных заданий в учебниках по обществознанию согласно таксономии Блума (%)



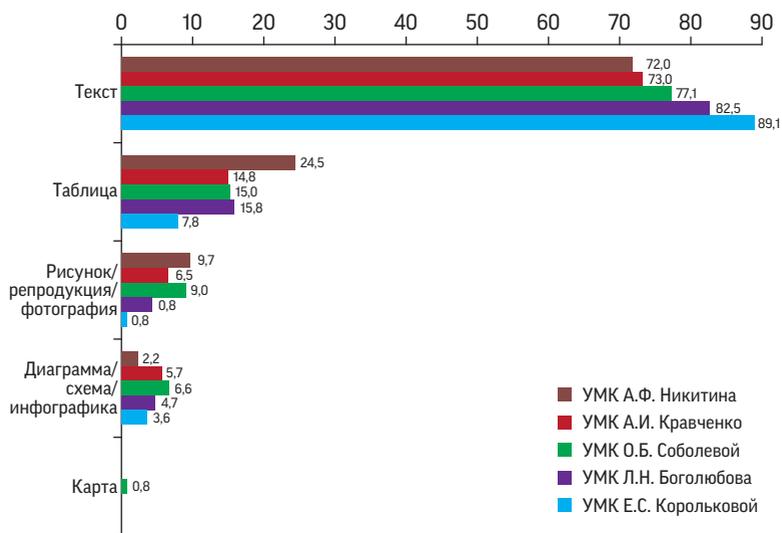
учебных заданий) не предполагается. В учебниках и рабочих тетрадах не встречаются задания, которые надо выполнять парами, в малых или больших группах, в которых надо договариваться, распознавать чужие эмоции или различать оттенки смыслов, мотивы поведения и эмоциональные реакции и прогнозировать их в коммуникации.

### Форматы подачи информации

Подавляющее большинство заданий во всех российских учебниках по обществознанию предполагает работу с текстом, т.е. так или иначе развивает традиционную читательскую грамотность. При этом — неожиданно — самая большая доля текстовых зада-

ний (89%) и самая маленькая доля заданий с информацией в виде таблиц, рисунков, схем и графиков в учебнике Е.С. Корольковой, который выделяется большой долей заданий на развитие критического и креативного мышления. Учебник А.Ф. Никитина более сбалансирован по подаче информации в разных видах: текстовых заданий в нем 72%, заданий на работу с таблицами — 24,5%, с рисунками, диаграммами, схемами — 11,8%. Наиболее сбалансирован по соотношению различных форматов подачи информации учебник О.Б. Соболевой: 77% заданий представлено в текстовом виде, 15% — в табличном, 16,5% — в виде рисунков, диаграмм, схем и карт (рис. 4.3).

**Рис. 4.3.** Распределение заданий в российских учебниках по обществознанию согласно форматам подачи информации (%)



### «Предметные» виды грамотности

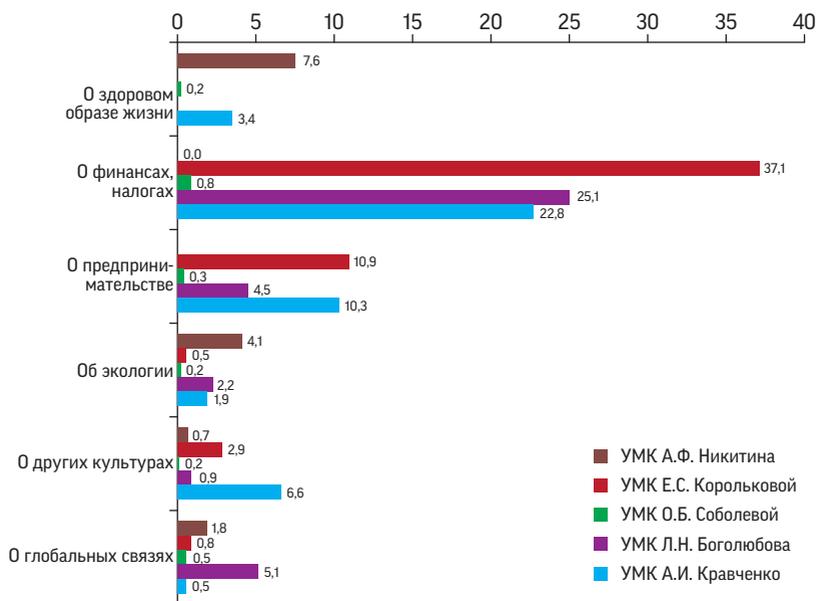
Доля заданий, тематически выстроенных на материале новых «предметных» видов грамотности, существенно различается от

учебника к учебнику (характерно, что зарубежные учебники в этом отношении скорее выдерживают схожие друг с другом пропорции – см. далее).

Так, доли заданий в российских учебниках, относящихся к новой «предметной» грамотности, варьируют следующим образом, в %: УМК А.Ф. Никитина – 14,2; УМК Е.С. Корольковой – 52,2; УМК О.Б. Соболевой – 2,1; УМК Л.Н. Боголюбова – 37,7; УМК А.И. Кравченко – 45,5.

Ориентацией на развитие новых «предметных» видов грамотности посредством предложения соответствующих тематических заданий выделяется учебник Е.С. Корольковой: 37% учебных заданий так или иначе затрагивают тему финансовой грамотности, больше 10% заданий посвящено предпринимательству (рис. 4.4).

**Рис. 4.4.** Учебные задания по тематике «новой грамотности» в российских учебниках (%)



Заметная доля заданий во всех российских учебниках ориентирована на формирование определенных ценностных ориентаций, связанных с дружбой, заботой, ответственностью (табл. 4.1). Доля таких заданий составляет порядка 18% в учебниках А.Ф. Никитина, Е.С. Корольковой и О.Б. Соболевой; интересно, что в учебнике Л.Н. Боголюбова такие задания практически отсутствуют (0,5%). Учебники О.Б. Соболевой и А.Ф. Никитина также выделяются долей заданий, связанных с патриотическим воспитанием и краеведением (13,4% заданий), в учебниках Е.С. Корольковой и Л.Н. Боголюбова таких заданий существенно меньше (2,9%).

**Таблица 4.1.** Доля заданий в российских учебниках по обществознанию, относящихся к формированию ценностных ориентаций (%)

Контент	УМК				
	А.Ф. Никитина	Е.С. Корольковой	О.Б. Соболевой	Л.Н. Боголюбова	А.И. Кравченко
О заботе, дружбе, морали	17,5	13,5	23,4	0,5	10,6
О родине, в том числе народной культуре	15,0	4,7	11,8	1,1	3,2

По совокупности всех измерений анализа заданий в российских учебниках по обществознанию можно заключить, что формированию навыков XXI в. потенциально более всего способствуют задания в учебниках А.Ф. Никитина и Е.С. Корольковой.

## **Зарубежные учебники: большой баланс по типам заданий**

### **Мышление**

Изученные учебники Австралии, Канады и США существенно отличаются большей сбалансированностью типов заданий: пропорции выдерживаются как между темами в пределах одного

учебника (рассмотренные зарубежные учебники значительно объемнее российских), так и между учебниками одной страны и даже между странами. Все проанализированные зарубежные учебники содержат от 14 до 24% заданий на «запоминание» (знание), от 19 до 35% – на понимание, от 12 до 19% – на применение (problem solving), от 12 до 27% – на аналитическое мышление, от 10 до 20% – на критическое мышление, от 4 до 10% заданий на креативное мышление.

Разброс долей заданий разного типа по таксономии Блума в пределах одного учебника по обществознанию в среднем составляет 21% в зарубежных и 33% в российских. Иными словами, в российских учебниках какой-либо один тип заданий часто оказывается преобладающим, при этом в другом учебнике будет преобладать другой тип заданий – устойчивой тенденции по приоритету типов заданий не прослеживается. В зарубежных учебниках разные типы заданий представлены более равномерно, без явного выделения какого-то одного типа. Среди российских самый «сбалансированный» с этой точки зрения – учебник Л.Н. Боголюбова, а самый «несбалансированный» – А.Ф. Никитина, в котором почти половина (44%) заданий нацелена на понимание. Однако в учебнике Л.Н. Боголюбова при этом крайне мала доля заданий, ориентированных на развитие критического мышления (3,6% задач) и креативности (0,2%). В проанализированных англоязычных учебниках задания на развитие критического и креативного мышления составляют в среднем 21%.

Доля заданий по работе с первоисточниками в российских учебниках чуть выше (12,7% от общего числа учебных заданий), чем средняя доля аналогичных заданий в западных учебниках (9,8%). Однако есть принципиальное различие: западные учебники прежде, чем ученикам предлагаются соответствующие задания, объясняют принципы работы с этими первоисточниками, учат критическому отношению к информации, в том числе к средствам массовой информации. Во всех проанализирован-

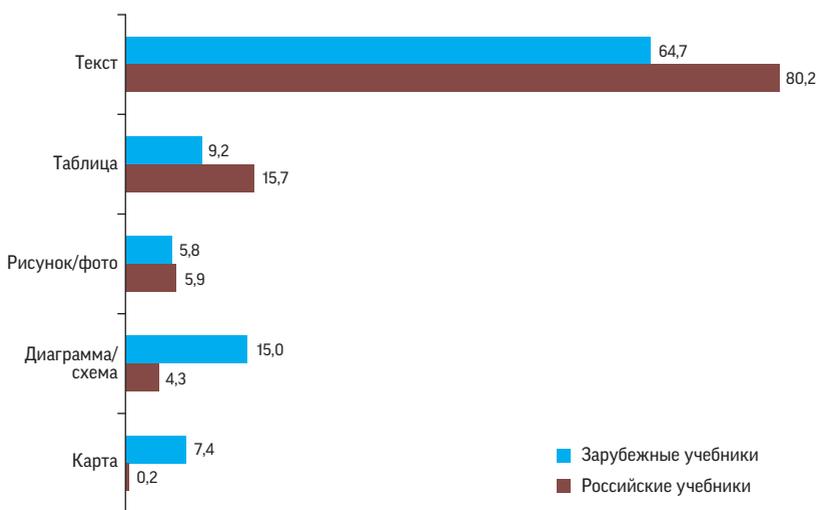
ных зарубежных учебниках имеются советы по поиску информации в сети Интернет. В российских учебниках подобные рекомендации отсутствуют.

### **Поддача информации**

Как и в российских, в зарубежных учебниках по обществознанию большая часть заданий предполагает работу с текстом, однако эта доля значительно меньше — 80,2% в российских и 64,7% в зарубежных. Доля заданий, предполагающих работу с традиционными таблицами, в среднем больше в российских учебниках, чем в англоязычных. Доли заданий по работе с изображениями примерно одинаковы, а вот задания по работе с графическими объектами (диаграммами, схемами, инфографикой) встречаются в зарубежных учебниках в среднем в 3 раза чаще, в российских (рис. 4.5).

Наблюдается также существенное различие в том, что именно предлагается делать с графической информацией, приведен-

**Рис. 4.5.** Средняя доля заданий с разными форматами подачи информации в российских и зарубежных учебниках (% заданий соответствующего типа)



ной в учебнике. В российских учебниках, как правило, требуется проинтерпретировать информацию, представленную в графическом виде. В зарубежных учебниках помимо интерпретации готовой информации школьникам предлагается самим представить информацию в виде графиков, схем, презентаций в PowerPoint. Таких заданий в зарубежных учебниках много, и они сопровождаются инструкциями и рекомендациями (как правило, в формате специально выделенных «врезок») относительно того, как лучше действовать и на что обращать внимание при создании графических информационных материалов. В российских УМК предполагается, что школьник учится навыкам создания собственной графической информации по обществоведческой тематике где-то в другом месте.

### *Социально-эмоциональные навыки и навыки сотрудничества*

В зарубежных учебниках нередки задания, ориентированные на развитие навыков коммуникации и кооперации. В канадском учебнике по социальным наукам для 9-го класса заданий, которые необходимо выполнить в группах, — 24,2% от общего числа учебных заданий, в австралийских учебниках таких заданий в среднем 8,7%, в проанализированном американском учебнике — 5%. Помимо собственно заданий, как и в случае работы с графическими объектами, зарубежные учебники предлагают «врезки» о том, как принимать групповые решения при выполнении задания (навыки кооперации) и как представлять информацию перед аудиторией (навыки коммуникации).

## **Выводы**

Основные различия между российскими и зарубежными учебниками по обществознанию/социальным наукам приведены в табл. 4.2. Напомним, что учебные задания анализировались исключительно с точки зрения их потенциала для развития на-

**Таблица 4.2.** Ключевые различия российских и зарубежных учебников с точки зрения их вклада в развитие ключевых навыков XXI в. у школьников

Показатель	Российские УМК по обществознанию	Зарубежные учебники
Пропорции заданий разного типа (по таксономии Блума)	Не сбалансированы: большой разброс заданий разных типов от учебника к учебнику, тяготение учебника к какому-то одному типу	Сбалансированы: задания разных типов представлены примерно в одинаковых пропорциях в разных учебниках
Развитие критического и креативного мышления	В среднем 8% заданий могут развивать критическое или креативное мышление	В среднем 21% заданий нацелен на развитие критического или креативного мышления
Навыки коммуникации и кооперации, работа в цифровой среде, с графической информацией	Предполагается, что школьники уже владеют подобными навыками, обучение этим навыкам происходит не в рамках курса обществознания. Учебные задания не стимулируют их развитие	Обучение таким навыкам включено в учебные задания непосредственно в учебнике
Верстка, визуальная подача материала в учебниках	Верстка и дизайн контрпродуктивны, непривлекательны, сложны для восприятия, блоки информации трудно отделять друг от друга*	Задания, предполагающие работу с графическим представлением информации, составляют в среднем 15% всех учебных заданий учебника. Дизайн учебников (верстка, иллюстративный ряд) ориентирован на читателя, притягивает и помогает работе с предлагаемым материалом

\* Мы понимаем субъективность данного критерия, однако контраст с зарубежными учебниками настолько очевиден, что о нем нельзя не упомянуть. В подтверждение можно привести аргументы специалистов-дизайнеров <[https://mel.fm/shkola\\_budushchego/3957140-barbanel](https://mel.fm/shkola_budushchego/3957140-barbanel)>.

выков XXI в., способность развивать предметные компетенции не оценивалась.

Самый распространенный во всех регионах России учебно-методический комплекс по обществознанию (Л.Н. Боголюбова) ориентирован на такие навыки, как запоминание фактов, их применение в стандартной ситуации. Развитию навыков, связанных с анализом, критическим и креативным мышлением, т.е. с навыками XXI в., в наиболее популярном УМК посвящено 7,2% учебных заданий.

Задания, стимулирующие развитие навыков XXI в., в большей степени представлены в УМК Е.С. Корольковой и А.Ф. Никитина, но эти учебники практически не находят применения в российских школах (используются только в 3% школ). К регионам, в которых данные УМК используются шире, чем в среднем по России, относятся Саратовская, Рязанская, Ивановская, Владимирская, Ульяновская, Иркутская, Калининградская области, Москва и Московская область, Камчатский, Краснодарский, Ставропольский, Пермский края, Республика Татарстан.

В целом пропорции заданий разного типа различаются в российских и зарубежных учебниках не так сильно (хотя и различаются), как подача материала в них. В зарубежных учебниках обучение навыкам XXI в. встроено в тематику учебных заданий. В зарубежных учебниках непосредственно предлагаются конкретные рекомендации по стратегиям поиска информации в Интернете, методам ведения групповой дискуссии, этапам проведения научного исследования, визуальному представлению результатов исследования и т.п., а также задания, предполагающие совместную работу учеников и планирование ими своих действий. В российских учебниках и рабочих тетрадях для выполнения части заданий от учеников требуется применение навыков XXI в., однако сам учебник при этом не является инструментом, который поможет ими овладеть.

## Приложение

### Российские и зарубежные учебники и учебные тетради, проанализированные с точки зрения решения в них задачи формирования навыков XXI в.

**Российские УМК по обществознанию для 8-го класса, включенные  
в федеральный перечень:**

1) УМК Л.Н. Боголюбова:

Обществознание: учебник для 8-го класса / под ред. Л.Н. Боголюбова, А.Ю. Лазебниковой, Н.И. Городецкой. М.: Просвещение, 2014;

*Котова О.А., Лискова Т.Е.* Обществознание: рабочая тетрадь к учебнику для 8-го класса / под ред. Л.Н. Боголюбова. М.: Просвещение, 2014;

2) УМК «Перспективная основная школа. Обществознание»:

*Королькова Е.С., Коваль Т.В., Королева Г.Э.* Обществознание: учебник для 8-го класса. М.: Академкнига/Учебник, 2014;

*Королькова Е.С., Федоров И.Н., Федорова С.А.* Обществознание: рабочая тетрадь к учебнику для 8-го класса Е.С. Корольковой. М.: Академкнига/Учебник, 2014;

3) УМК «Вертикаль. Обществознание»:

*Никитин А.Ф., Никитина Т.И.* Обществознание: учебник для 8-го класса. М.: Дрофа, 2016;

*Федорова С.А.* Обществознание: рабочая тетрадь к учебнику для 8-го класса А.Ф. Никитина. М.: Дрофа, 2016;

4) УМК «Обществознание» О.Б. Соболевой:

*Соболева О.Б., Чайка В.Н.* Обществознание: учебник для 8-го класса / под ред. Г.А. Бордовского. М.: ВЕНТАНА-ГРАФ, 2015;

*Соболева О.Б., Воронцов А.В.* Обществознание: рабочая тетрадь к учебнику для 8-го класса О.Б. Соболевой. М.: ВЕНТАНА-ГРАФ, 2015.

### **Зарубежные учебники**

#### *Австралия:*

History for the Australian Curriculum, Grade 8 / ed. by A. Wool-lacott. Cambridge, 2011;

History for the Australian Curriculum, Grade 8 / P. Addison et al. Pearson, 2011;

History for the Australian Curriculum, Grade 8 / ed. by J. Clyne. Macmillan, 2012.

#### *Канада:*

Our Worldviews. Social Science. Grade 9 / ed. by Ph. Levin, T. Mo-line, P. Redhead. Nelson Education, 2007.

#### *США:*

Discovering Our Past: A History of the World. Grade 6–8 / ed. by J.J. Spielvogel. MacGrow-Hill, 2011.

## Глава 5

# Финансирование системы общего образования

О состоянии системы образования страны судят по уровню и качеству ее финансирования, состоянию экономических отношений. Развитые страны тратят не менее 5% объема своего ВВП на финансирование системы образования. Уровень внебюджетных расходов в системах образования этих стран сопоставим по объемам с бюджетными. Важна и структура расходов. Значительная часть средств в странах с передовыми системами образования тратится на развитие передовых программ, технологий обучения, на поддержку ведущих школ, исследований в вузах, поддержку программ для талантливых школьников, бакалавров, магистров, молодых ученых. При этом подходы к построению национальных систем финансирования в разных странах различные. Высокие подушевые расходы в таких странах, как Люксембург, вовсе не означают прямой связи с высоким качеством образовательной системы этого государства в целом. Принципиальны не объем, а сбалансированность расходов, справедливость финансирования, ориентация финансирования на результат, высокая привлекательность системы образования для негосударственных инвестиций.

В России именно вопросы финансирования образования являлись камнем преткновения на протяжении последних 25 лет. Хроническое недофинансирование отрасли в 1990-х годах привело к серьезным кризисным явлениям, оттоку квалифицированных кадров, общему старению кадров, обветшанию материально-технической базы. Невысокие зарплаты в совокупности со значительными объемами теневого сектора породили многочисленные диспропорции, способствовали усилению территориального неравенства школ, формированию анклавов неблагополучия и, наоборот, школьных оазисов.

Вся история 18 лет XXI в. — это попытки реализовать серьезные реформы финансирования образования. Эта глава рассматривает эти реформы с позиции их результативности и эффективности, оформившихся и еще не наступивших последствий для школьного образования в стране.

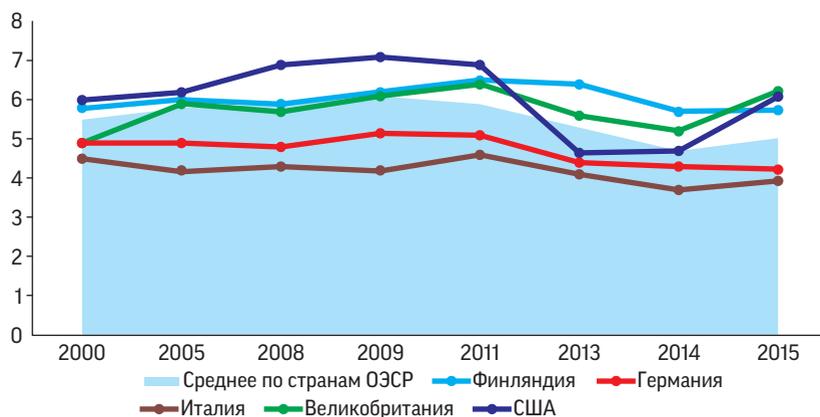
## 5.1. Расходы на общее образование

В России расходы на образование (в процентах от ВВП) продолжают оставаться существенно более низкими, чем в среднем по ОЭСР (рис. 5.1). В 2015 г. этот показатель составил 3,1%, причем в последние годы наблюдается даже его снижение вследствие неблагоприятных кризисных явлений в экономике страны.

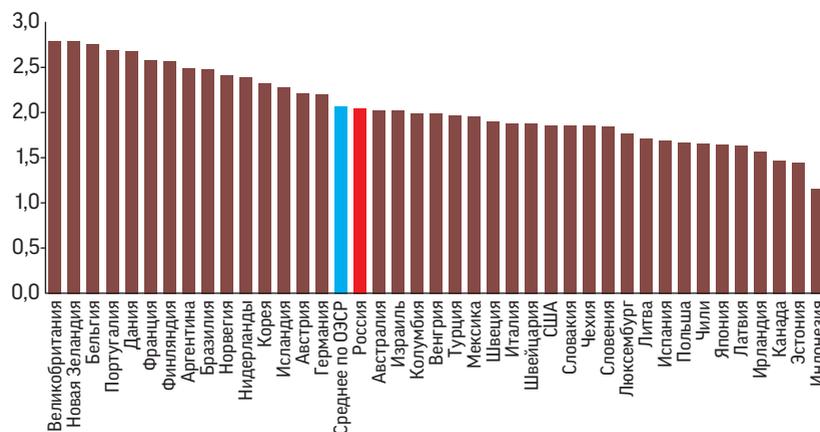
При этом расходы на общее образование в России составляют 2,05% от ВВП страны (рис. 5.2), что почти равняется среднему по ОЭСР (2,07%) и является относительно высоким значением среди рассматриваемых стран (лидер — Великобритания с 2,8%).

После серьезного снижения уровня финансирования системы образования в 1990-е годы на протяжении последнего времени начиная с 2000 г. наблюдалось постоянное увеличение уровня финансирования системы образования как в номинальном, так и в реальном выражении. Несмотря на то что темпы роста объемов финансирования системы образования не смогли обеспе-

**Рис. 5.1.** Расходы на образование по всем уровням в странах ОЭСР (% от ВВП)



**Рис. 5.2.** Расходы на систему общего образования, 2014 г. (% от ВВП)



Источник: Education at Glance, 2017.

чить достижение уровня, сопоставимого с ведущими странами мира, они внесли серьезный вклад в реализацию образовательных реформ и стали основой для их реального успеха, выразившегося не только в повышении уровня заработной платы педаго-

гических работников, но и в создании условий для инфраструктурного роста и в итоге повышения качества школьного образования, о чем свидетельствует динамика результатов участия России в международных сопоставительных исследованиях.

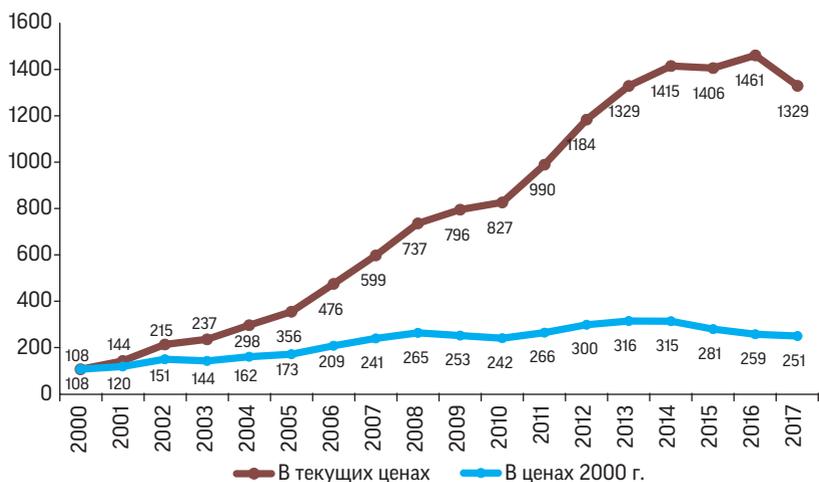
Рост финансового обеспечения был достигнут прежде всего благодаря увеличению бюджетных расходов. Особенностью бюджетного финансирования общего образования в Российской Федерации является его консолидированный характер. Общее образование финансируется за счет средств федерального, регионального и муниципального бюджетов, при этом финансирование из федерального бюджета составляет незначительную долю в структуре расходов консолидированного бюджета в силу специфики распределения полномочий между федеральным центром и субъектами РФ.

Данные федерального статистического наблюдения показывают значительный опережающий рост номинальных расходов консолидированного бюджета на образование (рис. 5.3).

Рост номинальных расходов более или менее стабилен на протяжении всего наблюдаемого на данном графике временного отрезка. Если при этом рассматривать динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации в ценах, приведенных к 2000 г., рост будет намного менее заметен и при этом будут видны характерные волны снижения реальных расходов в 2008–2010 гг. (период первого экономического кризиса) и в 2014–2016 гг. (период второго экономического кризиса). Тем не менее реальные расходы на общее образование за период с 2000 до 2016 г. выросли в 2,4 раза.

Если рассматривать динамику расходов на общее образование в номинальном и реальном выражении за четыре года, с 2012 по 2016 (табл. 5.1), приводя реальные расходы к потребительской корзине, видны те же закономерности, что и при расчете реальных расходов по другой методике (приведению к ценам 2000 г.), как в целом, так и в расчете на одного учащегося.

**Рис. 5.3.** Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на общее образование (млрд руб.)



Источник: Росказна.

Приведенные в табл. 5.1 данные показывают, что рост расходов в реальном выражении и в расчете на одного учащегося шел до 2013 г., после чего в 2014–2016 гг. он сменился уменьшением с 2015 г. В подушевом выражении тенденция снижения невяная, в 2016 г. произошел незначительный рост по сравнению с 2015 г.

Сравнительные данные по расходам на общее образование в подушевом выражении со странами ОЭСР показывают, что Россия расходует меньше, чем в среднем по странам ОЭСР, значительно отстает от стран-лидеров, являющихся членами ОЭСР (в 3,6 раза по сравнению с Люксембургом, в 1,9 раза — с Финляндией), однако находится примерно на одном уровне со странами ее доходной группы (рис. 5.4).

При этом Россия демонстрирует одни из самых высоких темпов роста расходов на общее образование. За 10 лет, в период с 2005 по 2014 г., расходы на одного учащегося системы общего образования выросли на 3185 долл., или на 182% (рис. 5.5),

**Таблица 5.1.** Расходы на общее образование в 2012–2016 гг. (номинальные, реальные, подушевые) по данным Федерального казначейства (тыс. руб.)

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016
Номинальные расходы на общее образование	1 175 962 353	1 318 985 181	1 398 865 439	1 385 706 980	1 460 861 680
Расходы на общее образование, скорректированные на стоимость потребительской корзины	123 539,9	126 587,6	122 114,7	106 361,7	105 175,1
Расходы на одного учащегося	87,46	97,35	99,27	95,62	97,61

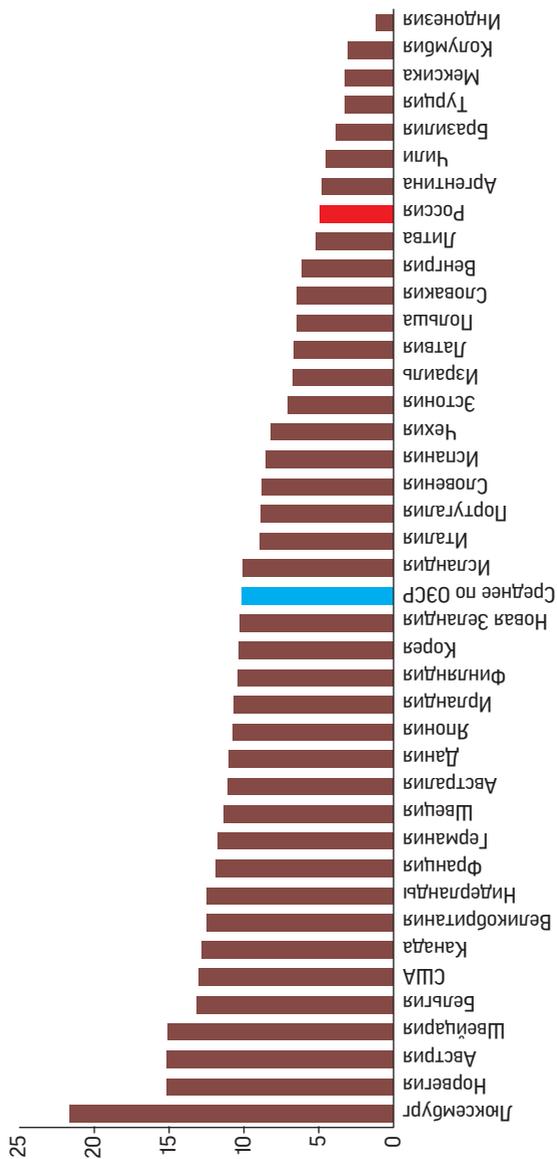
при среднем по странам ОЭСР в 2302 долл. (29,5%). По темпам роста расходов Российская Федерация уступает лишь Бразилии (224%).

Вместе с тем на одного обучающегося в России за 10 лет было израсходовано около 51 тыс. долл. (рис. 5.6), что сопоставимо с расходами таких стран, как Словакия, Латвия, Литва и Хорватия, и существенно уступает среднему значению по странам ОЭСР (90 тыс. долл.).

В структуре расходов на образование вообще доля общего образования практически не менялась с 2005 до 2015 г. и составляла 44–46% (рис. 5.7). С учетом того что всего в Российской Федерации пять уровней образования, расходы на общее образование самые существенные.

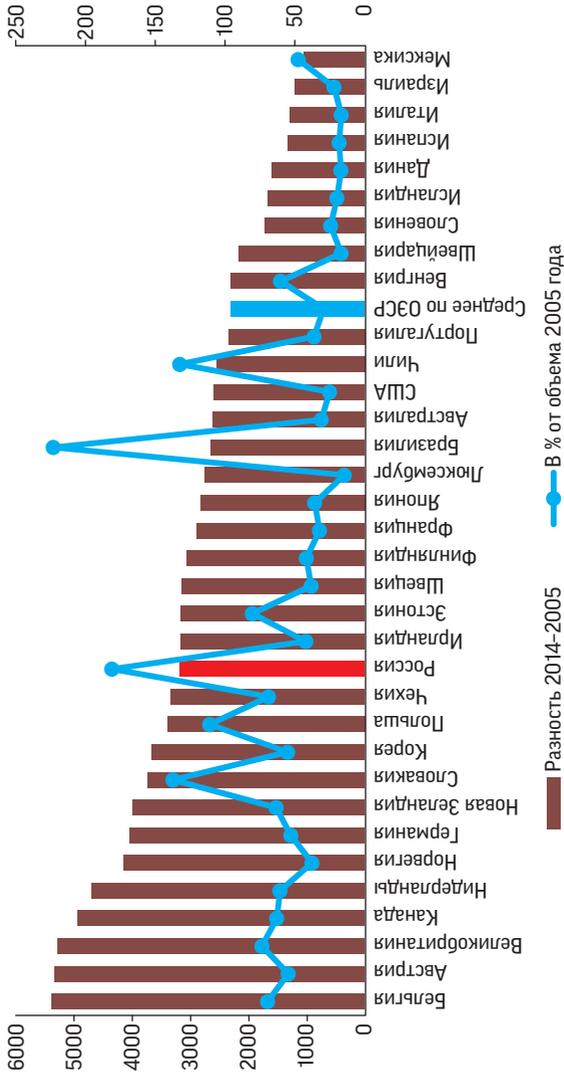
При том что доля расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на общее образование от расходов на общее образование была более или менее стабильна в последние 10 лет, важно рассмотреть структуру этих расходов (рис. 5.8). Небольшие

**Рис. 5.4.** Расходы на систему общего образования в расчете на одного учащегося, скорректированные на паритет покупательной способности, 2014 г. (тыс. долл. США)



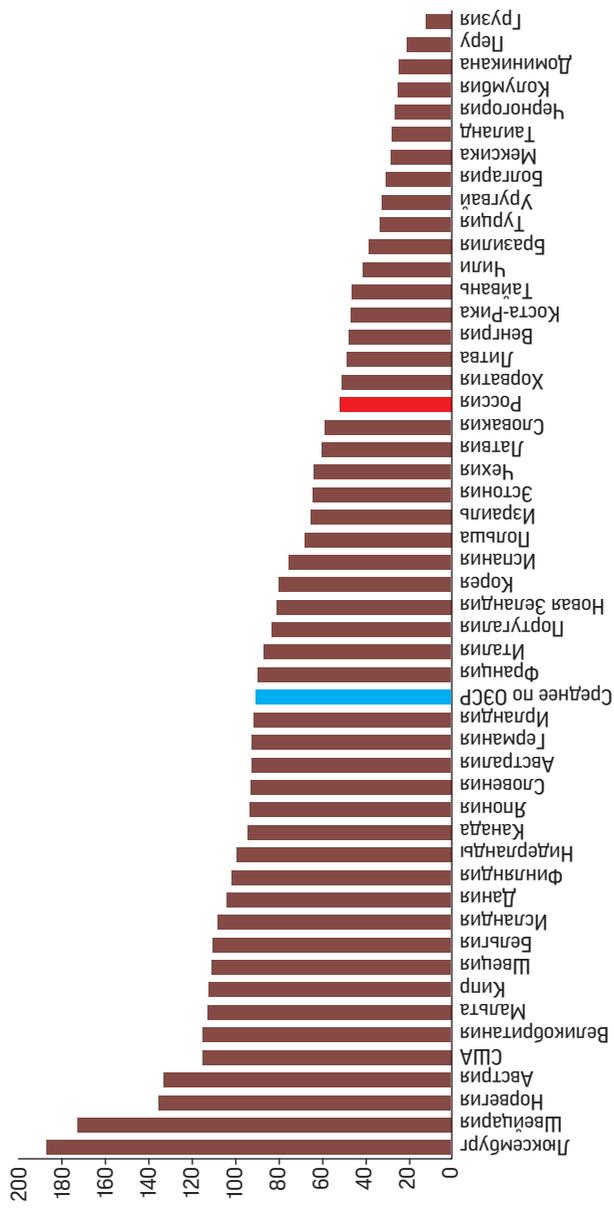
Источник: Education at Glance, 2017.

**Рис. 5.5.** Динамика расходов на общее образование с учетом паритета покупательной способности, 2005–2014 гг. (долл. США – левая ось, % – правая ось)



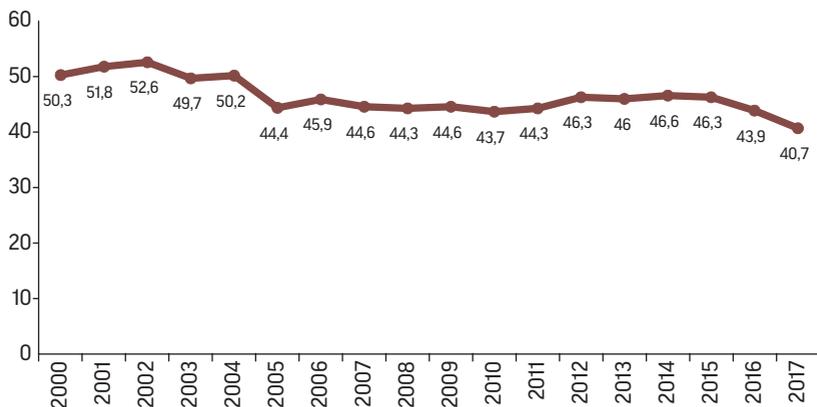
Источник: Education at Glance, 2008, 2017.

**Рис. 5.6.** Расходы на одного обучающегося системы общего образования (с 6 до 15 лет) в течение 10 лет, 2013 г. (тыс. долл. США)



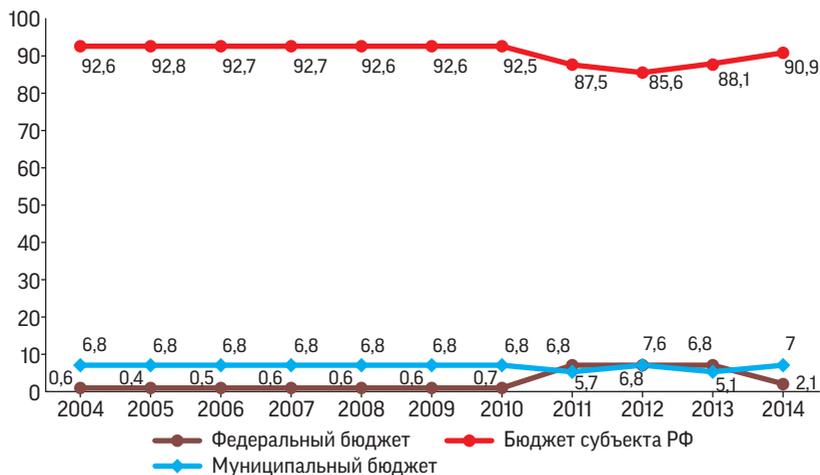
Источник: ОЭСР.

**Рис. 5.7.** Доля расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на общее образование от общих расходов на образование (%)



Источник: Росказна.

**Рис. 5.8.** Структура расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на общее образование (%)



Источник: Росказна.

колебания в доле расходов были: с одной стороны, в 2006 г. (скорее всего за счет интервенции федерального бюджета в рамках ПНПО), далее — плавное снижение, скорее всего за счет оптимизации расходов при переходе к нормативно-подушевому финансированию. Последнее повышение доли расходов началось с 2011 г. и было связано с увеличением расходов на оплату труда педагогических работников общего образования. К 2013 г. расходы были снова сбалансированы и далее подвержены уже незначительным колебаниям. Однако после 2014 г. произошло снижение доли расходов на общее образование, прежде всего в части инфраструктурных расходов, в силу экономического кризиса и необходимости выполнения майских указов Президента РФ.

В структуре консолидированного бюджета Российской Федерации традиционно наибольшей является доля бюджетов субъектов РФ, осуществляющих финансирование полномочий по обеспечению реализации ФГОС. Доля муниципалитетов традиционно стабильна и обеспечивает покрытие расходов на функционирование зданий общеобразовательных организаций. Однако с 2010 г. выросла доля федерального бюджета на общее образование. Это обеспечивается, с одной стороны, средствами федеральных целевых программ, реализацией в 2011–2013 гг. проекта по модернизации региональных систем общего образования, однако наибольшие расходы связаны с выравниванием бюджетной обеспеченности субъектов РФ в части реализации полномочий по обеспечению финансирования реализации ФГОС. Уже в 2014 г. доля федерального бюджета в расходах на общее образование снова снижается, усиливая нагрузку бюджетов субъектов РФ.

Доля расходов федерального бюджета на общее образование в структуре расходов по уровням образования представлена в табл. 5.2.

Представленные данные подтверждают сделанные выше выводы о характере динамики расходов федерального бюджета

**Таблица 5.2.** Доля федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ на образование и на его отдельные уровни (%)

Уровень образования	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Образование, всего	21,9	21,1	23,4	23,4	24,8	23,6	23,3	21,0	20,1
Дошкольное	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	9,7	8,5	5,0
Общее	0,6	0,6	0,6	0,7	5,7	7,6	5,0	2,1	2,6
Начальное и среднее профессиональное	53,1	53,0	56,5	36,4	36,8	12,4	12,3	5,0	5,0
Высшее и послевузовское профессиональное	95,0	93,9	96,4	96,5	96,5	96,6	96,7	95,9	96,4

на общее образование. Их доля до 2010 г. представляется очень низкой, а в 2011–2012 гг. значительно растет, притом что по другим уровням образования и в образовании в целом в указанный период эта доля снижается. Однако начиная с 2013 г. доля расходов федерального бюджета на общее образование снова снижается, теперь уже совпадая с тенденцией такого снижения по всем уровням, кроме высшего и послевузовского профессионального образования.

Подушевые расходы заметно отличаются по субъектам РФ (рис. 5.9). Разница достигает более 5 раз (от 21 потребительской корзины на ребенка в Ненецком автономном округе до 4 в Республике Марий Эл).

Долю негосударственных расходов на систему образования можно считать сопоставимой с государственной только в части высшего образования. Доля негосударственных расходов в школьном образовании очень незначительна (рис. 5.10).



**Рис. 5.10.** Доля негосударственных расходов на систему образования, Россия, 2015 г. (%)



По данным ОЭСР (Education at Glance) уровень внебюджетных расходов на общее образование в России значительно отстает от стран ОЭСР и от среднего значения по ОЭСР (рис. 5.11).

По данным опроса в рамках проведенного в 2017 г. Мониторинга экономики образования видно, что ситуация с привлечением внебюджетных средств для нужд образовательных организаций, по мнению опрошенных директоров школ, остается неблагоприятной: 53,8% опрошенных считают, что произошедший рост внебюджетных средств за период с 2010 по 2015 г. в основном осуществлялся в пределах инфляции. При этом снижается (с 38,5 до 20,1%) число тех, кто полагает, что наблюдается уменьшение объемов внебюджетных средств. Внебюджетные расходы школ в общих расходах этих организаций составляют всего лишь 3,46%.

Как уже отмечалось, также как и большинство показателей функционирования системы общего образования, показатели финансирования имеют значительную региональную дифференциацию. Это объясняется особенностью структуры полномочий и функций управления образованием, определенной Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Субъекты РФ осуществляют



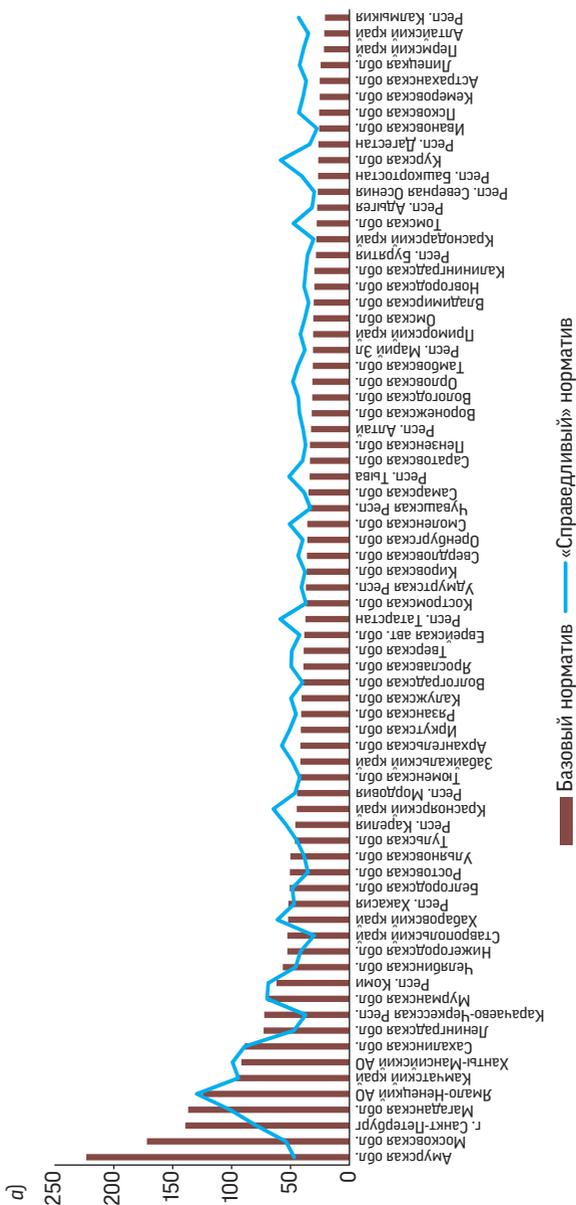
финансирование общего образования путем выделения субвенций муниципальным образованиям. Исследование, проведенное экспертами Института образования НИУ ВШЭ в 2015–2016 гг., выявило значительные межрегиональные различия величины подушевого норматива общего образования, связанные в том числе с различными подходами регионов к включению в них тех или иных расходов, связанных с обеспечением освоения школьниками федерального государственного образовательного стандарта [Мониторинг нормативного..., 2016]. Авторы исследования сформулировали понятие «справедливый норматив», который, по их мнению, должен учитывать все расходы, отвечающие необходимым требованиям к условиям реализации ФГОС. На основе анализа и сопоставления базового и «справедливого» нормативов для начального, основного и среднего общего образования для городских и сельских школ они смогли прийти к выводу о том, что в одних регионах «справедливый» норматив ниже базового, а в других ситуация противоположная. На рис. 5.12 представлены примеры сопоставления базового и «справедливого» нормативов для городских и сельских школ<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание тот факт, что превышение базового норматива над «справедливым» или, наоборот, ситуация, когда базовый норматив ниже «справедливого», не определяется уровнем бюджетной обеспеченности региона. В большей степени это обусловлено характером управленческих усилий, направленных на использование подушевого норматива финансирования в качестве инструмента влияния на функционирование и развитие общего образования в регионе за счет включения или невключения тех или иных расходов.

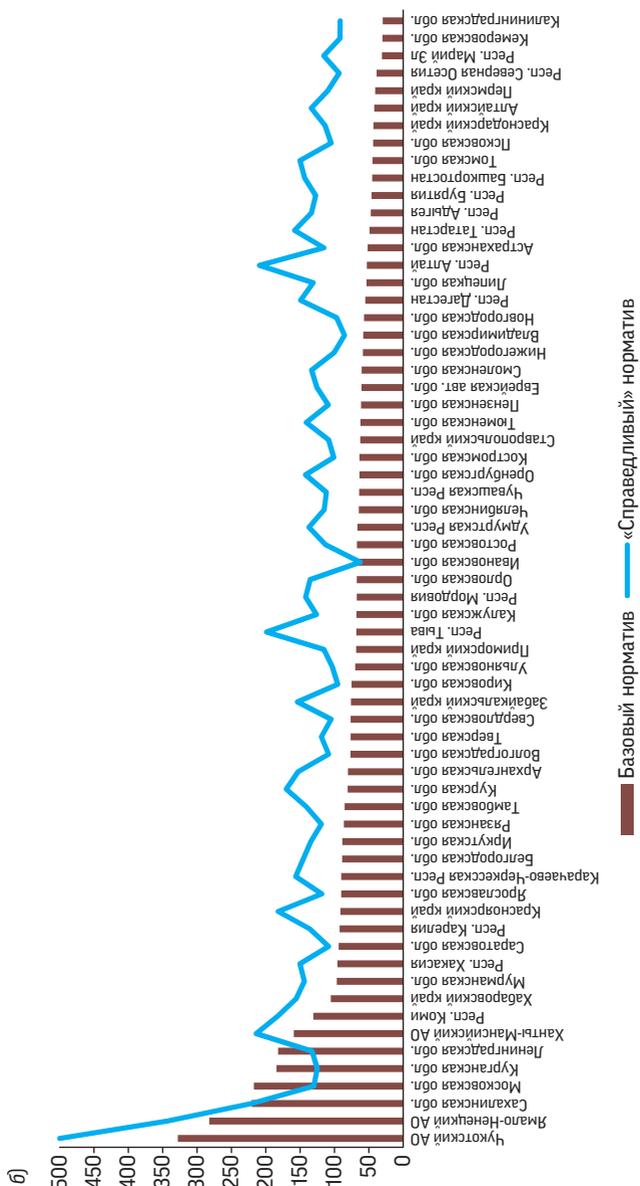
---

<sup>1</sup> Материалы основаны на региональных и муниципальных нормативно-правовых актах и другой информации, полученной непосредственно от органов управления образованием субъектов РФ и муниципалитетов в рамках их взаимодействия с Минобрнауки России.

**Рис. 5.12.** Базовый и «справедливый» нормативы подушевого финансирования в основном общем образовании в городе (а) и сельской местности (б), 2015–2016 гг. (тыс. руб.)



## 5.1. Расходы на общее образование



Таким образом, важным направлением усилий по снижению территориальной дифференциации доступа школьников к качественному образованию должен стать единый принцип справедливости при формировании норматива подушевого финансирования.

## **5.2. Модернизация экономических отношений в общем образовании**

Финансирование — одна из наиболее важных характеристик ресурсного обеспечения системы образования. Общее образование, являясь конституционной гарантией, реализуется в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом (ФГОС). Реализация общего образования осуществляется на нормативно-подушевой основе.

Процесс перехода от сметного к нормативно-подушевому финансированию фактически определяет характер, направленность и сущностные признаки реформы экономических отношений в системе общего образования в частности и всего образования в целом. Сметно-бюджетное финансирование было традиционным для советской школы и российской школы в первые годы независимости России после распада СССР. Фактически сметно-бюджетное финансирование формировалось на основе финансового плана, в котором расписывались средства по каждой статье расходов на основе отклонения от фактически произведенных в предыдущий период затрат. Чаще всего в рамках сметного финансирования не имели значения такие факторы, как динамика контингента, изменение затрат на приобретение оборудования и материалов. Сметно-бюджетное финансирование безвозмездно и безвозвратно, оно не предполагает ответственности организации за результат своей деятельности, не подразумевает возможности гибкого распоряжения средствами, в том числе перераспределения средств в случае

оперативной необходимости. Сметно-бюджетное финансирование успешно работало в условиях централизованного планирования и отсутствия ресурсных скачков. В начале 1990-х годов начались практически неконтролируемые процессы инфляции, а также задержки поступления финансовых средств на счета образовательных организаций. В результате сметно-бюджетное финансирование из фактора стабильности превратилось в фактор стимулирования кризиса. Выделяемые средства не могли обеспечить покрытие всех расходов, а сметный характер финансирования не позволял школам перераспределять выделяемые средства с учетом необходимости. Кроме того, в условиях предоставления школам автономии в рамках экспериментальной деятельности, изменения статуса учреждений, реализации программ развития сметно-бюджетное финансирование фактически стало тормозом для развития организаций, препятствием для их качественной деятельности.

В связи с этим следует учесть, что во всем мире сметно-бюджетное финансирование школ фактически не используется уже давно. Это связано, с одной стороны, с нормативным принципом автономности школ, а с другой — с необходимостью использования механизмов стимулирования качественного образования. В большинстве стран формульное финансирование школ является основным инструментом управления. При этом в рамках формульного принципа механизмы различны. Это могут быть как форматы заданий учредителя (как, например, в Австралии, с учетом бонусов за достигнутые ранее результаты в качестве стимула развития), так и программные форматы (как, например, в США для чартерных школ, где финансирование осуществляется на принципах целевого бюджетирования школьной программы развития под конкретные, рассчитанные самим учреждением параметры с четкой ответственностью за достижение результатов). В России же 1990-х годов внедрение новых механизмов бюджетирования было связано не столько с необ-

ходимостью стимулирования развития, сколько с важностью решения проблемы недофинансирования, перераспределения средств для снижения неэффективных расходов, которые не позволяли учитывать динамику контингента и педагогических кадров, условия труда, результаты деятельности и т.д.

Проблема недофинансирования школьного образования была одной из основных причин снижения его качества. В соответствии с принятым в 1992 г. законом «Об образовании» ответственность за реализацию школьного образования распределялась между федеральным центром, субъектами РФ и муниципалитетами, органы самоуправления которых становились учредителями школ. Проблема заключалась в том, что разные территории имели различные возможности для финансирования своих образовательных учреждений. В результате общее недофинансирование усугублялось территориальной дифференциацией. Средства на содержание детей в школах также распределялись неравномерно. Разброс значений показателей финансирования в пересчете на одного ребенка составлял десятки раз. Школьная инфраструктура, особенно в сельской местности, совершенно не соответствовала ни критериям качества учебно-воспитательного процесса, ни критериям его эффективности. Зарботная плата учителей едва достигала 60% от среднего значения зарплаты по региону, школы фактически не имели финансовой и хозяйственной самостоятельности.

Система оплаты труда педагогов, являвшаяся составной частью сметно-бюджетного финансирования, была построена на основе единой тарифной сетки — системы разрядов, служащей для определения соотношений между оплатой труда и квалификационным уровнем работников бюджетной сферы. Тарифная сетка также не учитывала показатели качества работы педагогов. Отсутствие механизмов материального вознаграждения за высокое качество и прогресс также негативно действовало на работу педагогов. В условиях задержек заработной пла-

ты в сочетании с их очень низкими размерами и отсутствием стимулов за качество сформировались механизмы отрицательного отбора педагогов, когда лучшие педагогические кадры постепенно уходили из школы, а приходили те, кто больше нигде не мог устроиться.

Начало процессу перехода к нормативно-подушевому финансированию было положено в конце 1990-х годов в Самарской области, где впервые в стране было введено нормативно-подушевое финансирование общего образования. Были установлены две группы нормативов — для города и городских поселений и для сельской местности. Внутри этих групп нормативы делились на нормативы подушевого финансирования начальной, основной и старшей школы. Эксперимент, проведенный в Самарской области, дал возможность скорректировать концепцию, введя понятие базовой школы и школьного автобуса. Фактически это стало началом процесса реструктуризации сельских школ. Появление базовых школ позволило снизить нормативы финансирования для сельских школ и повысить их материально-техническую оснащенность. Вслед за Самарской областью на нормативно-подушевое финансирование перешли еще три региона — Чувашская Республика, Воронежская и Ярославская области, а вслед за ними — Тюменская область, в которой в отличие от трех названных регионов подушевой норматив устанавливался каждым муниципалитетом, в которых формировался и утверждался региональный норматив<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Т.Л. Клячко в своей статье «Нормативно-подушевое финансирование образования: замыслы, решения и эффекты» (<<https://direktoria.org/departament/pub/2829>>) отмечает, что по результатам реализации экспериментов с введением нормативно-подушевого финансирования к началу 2000-х годов были приняты три принципиальных решения:

1) не учитывать в подушевом нормативе расходы на оплату коммунальных услуг и содержание имущества школы, так как имущественные комплексы даже городских школ, не говоря уже о сельских, сильно различались;

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» фактически установил разделение ответственности между органами муниципального управления и региональными органами исполнительной власти в части обязательств по финансированию общего образования на основе нормативно-подушевого принципа. С этого момента начался масштабный переход школ на нормативно-подушевое финансирование. При этом подушевой норматив формировался на региональном уровне. На федеральном уровне реализовать этот принцип было невозможно в силу необходимости для этого значительного перераспределения финансов. Начиная с 2005 г. все субъекты РФ должны были закладывать региональную субвенцию на финансирование общего образования. В рамках субвенции финансировались заработная плата педагогов и учебные расходы по числу учащихся, проживающих в регионе и получающих образовательные услуги по освоению программы общего образования. Муниципалитеты со своей стороны финансировали содержание зданий и сооружений школ, а также оплачивали коммунальные расходы. При этом были распространены три модели выделения субвенции.

---

2) поскольку в Российской Федерации школы в основном находятся в ведении муниципальных образований (школьное здание и иные сооружения находятся в их собственности), было решено, что именно последние будут финансировать содержание школьного имущества (своей собственностью);

3) подушевые нормативы могут дифференцироваться в зависимости от условий деятельности школы с использованием корректирующих коэффициентов. Вместе с тем было установлено, что таких коэффициентов не может быть больше семи, в противном случае нормативы становятся индивидуальными и закрепляют сложившуюся структуру системы общего образования в регионе.

1. Использование средних расходов на учащегося в качестве нормативных (фактические расходы прошлого финансового года делятся на число учащихся по каждому типу образовательного учреждения). При этом разница в расходах по муниципалитетам (разные удельные расходы) учитывается через поправочные коэффициенты. У каждого муниципального образования имеется свой коэффициент, являющийся результатом деления фактических расходов по данному муниципалитету на расходы, рассчитанные с применением усредненных (нормативных) расходов.

2. Использование типовых штатных расписаний. В основу кладется сложившаяся структура расходов исходя из фактически утвержденных штатных расписаний.

3. Расчет стоимости реализации образовательных программ с учетом соотношения фонда оплаты труда педагогического и прочего персонала. Этот вариант предполагал определение нормативной стоимости стандартной образовательной программы.

Таким образом, нормативно-подушевой принцип финансирования стал реальной практикой управления общим образованием. Отработка данного механизма происходила в том числе в рамках комплексных проектов модернизации образования в 2007–2009 гг. и в рамках проекта по модернизации региональных систем общего образования в 2011–2013-х.

Еще одним важным элементом реформы экономических отношений стал принцип автономизации школ. Его нормативно-правовые основы были зафиксированы в принятом Федеральном законе от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Однако закон так и не смог заработать в полную силу. Принцип автономности заключался в принятии ответственности образовательной организации за свое функционирование и достижение тех показателей, которые фиксируются в рамках задания учредителя. Вместе с тем реально абсолютное

большинство школ не было готово к такой самостоятельности. Подтолкнуть школы к этой самостоятельности был призван принятый Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». В соответствии с этим законом статус бюджетного учреждения был достаточно сильно приближен к статусу автономного учреждения, его финансирование стало осуществляться по субсидии, т.е. одной суммой (одной строкой). При этом большая свобода экономической деятельности бюджетного учреждения «обменивалась» на ликвидацию субсидиарной ответственности учредителя по его долгам (бюджетное учреждение свободно в принятии экономических решений, но само и отвечает за их последствия).

В основу расчета выделяемых бюджетному и автономному учреждениям субсидий были положены:

- государственная (муниципальная) услуга;
- государственное (муниципальное) задание на реализацию государственной услуги (государственных услуг);
- нормативные затраты на реализацию государственного (муниципального) задания в расчете на одного потребителя государственной (муниципальной) услуги.

В качестве нормативных затрат на реализацию государственного задания в расчете на одного потребителя государственной (муниципальной) услуги в системе общего образования были приняты нормативы подушевого финансирования, разработанные (определенные) в каждом регионе.

Изначально этот шаг был направлен на замену не заработавшего в полную силу закона об автономных учреждениях. Закон вводил в практику механизмы, стимулирующие экономическую самостоятельность образовательных организаций. Фактически бюджетные организации получили большинство привилегий,

которые ранее были прерогативой автономных организаций. Финансирование осуществлялось единой статьей на нормативно-подушевой основе с правом гибкого управления выделенными средствами под обязательства, обозначенные в качестве количественных и качественных параметров государственного (муниципального) задания. Все финансирование привязано к фактическим показателям затрат. Вместе с тем, с одной стороны, логика нового подхода значительно усилила роль учредителя в определении объема государственного (муниципального) задания, а с другой — для государственного (муниципального) задания нередко параметры его качества либо формулировались формально, либо не формулировались вообще. Кроме того, ситуация осложняется еще и тем обстоятельством, что норматив финансирования задается на региональном уровне, государственное (муниципальное) задание в большинстве случаев формируется муниципалитетами как учредителями.

Итогом введения нормативно-подушевого финансирования стали нормы Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В составляющие базового норматива должны быть включены следующие виды затрат:

- на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда педагогических работников;
- приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемых (используемых) в процессе оказания государственной услуги;
- приобретение учебной литературы;
- повышение квалификации педагогических работников;
- прохождение педагогическими работниками медицинских осмотров;
- коммунальные услуги;
- содержание объектов недвижимого имущества (в том числе затраты на арендные платежи);

- содержание объектов особо ценного движимого имущества;
- приобретение услуг связи;
- приобретение транспортных услуг, включая расходы на организацию подвоза обучающихся к месту учебы и проезд педагогических работников до места прохождения повышения квалификации и обратно;
- начисление и выплату заработной платы административно-управленческого персонала;
- повышение квалификации работников, не принимающих непосредственное участие в оказании услуг;
- приобретение материальных запасов общехозяйственного назначения.

Эти виды затрат охватывают полный комплекс обязательств по финансовому обеспечению оказания услуг и выполнения работ, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Специфика оказания услуг учитывается с помощью системы отраслевых коэффициентов, таких как:

- коэффициент по форме обучения (очно-заочная, заочная);
- коэффициент по форме реализации образовательных программ и используемым технологиям (сетевая форма, дистанционные технологии, электронное обучение);
- коэффициент по месту обучения (обучение на дому по состоянию здоровья, в медицинских организациях, в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типов, в образовательных организациях, созданных при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы);
- коэффициент по категории получателей услуги (обучающиеся с ОВЗ, дети-инвалиды, дети с умственной отсталостью, нуждающиеся в длительном лечении).

Практическая реализация подхода сильно отличается от декларируемого (о чем уже говорилось, когда речь шла о различии между базовым и «справедливым» нормативами финансирования, которое исследовали эксперты НИУ ВШЭ). Во-первых, уже с самого начала существования нормативно-подушевого подхода нередко возникала ситуация неполного доведения средств по нормативу, например, в условиях ограниченности финансирования. Во-вторых, зачастую в рамках этого подхода приходилось решать противоречие между необходимостью создания равных условий для образовательных организаций и в конечном итоге для учащихся для получения образования за счет единого формульного подхода и единого норматива и фактической индивидуализацией норматива для разных образовательных организаций для учета их специфики.

Ситуация осложняется еще и тем обстоятельством, что в одних случаях происходит индивидуализация норматива, однако зачастую в других случаях не учитывается специфика контингента. Так, отсутствуют коэффициенты для школ, которые работают в сложных социальных условиях, что фактически увеличивает дифференциацию доступа к качественному образованию. То же самое можно сказать и о потере в ряде регионов коэффициента для школ, реализующих программы повышенного уровня. Этот коэффициент фактически исчез после принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В последние годы активно используется практика дополнительного финансирования учредителями школ, занимающих высокие места в региональных или муниципальных рейтингах. Фактически сформировалась новая элита, которая получает повышенное финансирование за счет постоянного пребывания в верхних строках таких рейтингов. В результате эти надбавки к финансированию по нормативу стали постоянными. При этом нередко критериями для таких надбавок являются, по сути,

только результаты школы по ЕГЭ и по олимпиадам, т.е. учитываются не специфика контингента и зачастую не то, что достигается посредством развития, а дополнительные вклады домохозяйств в образование детей, в том числе в репетиторство.

Кризисные явления в экономике последних лет, а также серьезная нагрузка на систему образования, вызванная необходимостью реализации майских указов (2012 г.) Президента РФ, связанных с повышением уровня заработной платы педагогических работников, привели к дополнительным сложностям в реализации принципа нормативно-подушевого финансирования. Возникают фактические диспропорции, связанные с необходимостью перераспределения средств, выделяемых в рамках норматива, для обеспечения целевых значений заработной платы на уровне каждой конкретной образовательной организации. Это зачастую достигается посредством снижения средств на учебные расходы, повышение квалификации учителей и т.д.

Все это искажает принцип нормативно-подушевого финансирования, снижая эффективность формульного подхода.

Говоря о финансировании образовательных организаций, нельзя не отметить неоднозначность ситуации с внебюджетными источниками финансирования. Как мы уже писали, уровень внебюджетного финансирования школ остается очень невысоким и сильно отстает от развитых стран. При этом нельзя забывать, что для внебюджетного финансирования в еще большей степени, чем для бюджетного, проявляется территориальная дифференциация (между крупными городами и небольшими городскими поселениями, городскими и сельскими школами). Дифференциация проявляется и в разнице внебюджетных доходов даже между соседними школами просто за счет разницы социально-экономических характеристик семей. Ситуация с внебюджетным финансированием остается непрозрачной. Сохраняются серые схемы, реализуемые через так называемые

спонсорские или родительские добровольные взносы. Внебюджетные доходы иногда становятся инструментом «гонки» за высокие места в региональных рейтингах школ с целью увеличения, в свою очередь, бюджетного финансирования.

Таким образом, проблемы, связанные с реализацией на практике новых подходов к финансово-экономическому обеспечению общего образования, остаются серьезными, и именно в их гармонизации видится наиболее важное направление дальнейшей модернизации экономических отношений в образовании.

Реформа экономических отношений в образовании — ведущее направление модернизации на протяжении всего периода после распада СССР. По мнению ряда экспертов, именно эта реформа являлась определяющей для всех изменений, происшедших в системе образования.

Наиболее важной задачей начального периода изменений экономики системы образования была ликвидация недофинансирования, оказывавшего серьезное отрицательное воздействие на функционирование системы образования в течение 1990-х годов. Ликвидация недофинансирования происходила как через увеличение объемов бюджетного финансирования (прежде всего на начальном этапе — федерального, впоследствии в рамках перераспределения бюджетных полномочий — регионального), так и в рамках изменения принципов бюджетирования через введение формульного финансирования.

Изменения Бюджетного кодекса РФ, ликвидировавшие возможность соучредительства бюджетных организаций, а следовательно, их совместного бюджетирования, стали катализатором введения новых экономических механизмов финансирования школ, а введение в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепило сложную, многоуровневую систему управления и бюджетирования. Ос-

новным принципом финансирования образовательных организаций общего образования стал нормативно-подушевой через механизм субсидирования регионами муниципальных (в основной своей массе) школ.

Важнейшими основаниями для введения новых экономических механизмов в систему образования стали следующие:

1) обеспечение справедливого доступа граждан к качественному образованию. Формульное финансирование было призвано обеспечить реализацию этого принципа на практике;

2) задача обеспечения справедливого финансирования в обмен на достижение образовательной организацией высоких показателей своей деятельности. Деньги в обмен на результат должны были стать стимулом для развития школ, мотивом позитивных изменений, драйвером для образовательных инноваций;

3) задача встраивания в новую систему управления на проектных и программно-целевых принципах.

Программно-целевое и проектное финансирование стало новым механизмом для стимулирования развития и обеспечения внедрения инноваций в образование. В 1990-е годы эти механизмы стали использоваться для поддержки экспериментальной деятельности школ и фактической компенсации их хронического недофинансирования. Школы стремились повысить свой статус, стать гимназиями, лицеями, чтобы обеспечить дополнительное бюджетное финансирование своей деятельности, а также для привлечения внебюджетных средств и средств родителей, в том числе с использованием серых и черных схем. Интересно, что активное использование этих незаконных схем стало особенно активным для школ, которые финансировались лучше, чем остальные. Фактически в этом случае попытка стимулировать развитие и обеспечить высокие результаты оборачивалась усилением неравенства посредством экономических механизмов. Все это вызывало серьезное общественное напряжение, формировало имидж хронически недофинансированной шко-

лы, вынужденной для обеспечения своей деятельности заниматься дополнительными незаконными поборами.

Начиная с 2000 г. проектные и программно-целевые принципы финансирования образовательных реформ школьного образования стали ведущими для обеспечения решительных изменений. Они гарантировали масштабное ресурсное насыщение школ, их компьютеризацию и интернетизацию, обновление учебно-лабораторного оборудования, а также повышение квалификации учителей и директоров школ за счет средств федерального бюджета. Программно-целевое и проектное финансирование реализовывалось по принципу «деньги в обмен на развитие». Целевые программы реализовывались начиная с федерального уровня и заканчивая уровнем образовательной организации, обеспечивая функционирование управленческого лифта образовательных реформ.

Принципиально новый формат финансирования изменений «деньги в обмен на обязательства» реализован в рамках комплексных проектов модернизации образования. Был использован механизм субсидиарной передачи средств федерального бюджета на развитие образования в регионах. Подобный принцип был использован и в 2011–2013 гг. при реализации проекта модернизации региональных систем общего образования (МРСО).

Вместе с тем далеко не все задуманные изменения экономических механизмов были реализованы на практике. Так, не получил распространения механизм государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Фактически этот эксперимент не касался финансирования образовательных организаций, но его смысл заключался в финансировании обучения студентов вузов на основании результатов единого государственного экзамена. ГИФО — это выдаваемое выпускнику средней школы по результатам сдачи им ЕГЭ обязательство государства по финансированию за счет бюджетных средств его обучения

в высшем учебном заведении в течение всего срока учебы, определенного государственным стандартом. Это обязательство реализуется только в том случае, если выпускник (а точнее, любой гражданин, сдавший ЕГЭ) поступает в вуз. Вместе с тем так и не был найден механизм, обеспечивавший справедливость ГИФО в полном объеме.

Изначально реализация формульного финансирования для общего образования была призвана обеспечить справедливость в доступе к образованию. Однако в итоге был задуман переход к принципу «деньги следуют за учеником». В конечном счете деньги должны были «оторваться» от привязки к образовательной организации и стать механизмом финансирования образовательной программы. При этом подразумевалось, что реализация образовательной программы могла быть дискретным, оторванным от одной организации процессом. Ученик мог осваивать часть программы в одной школе, другую часть в другой, еще одну часть — дистанционно. Фактически это означало бы перевод финансирования на принцип персонифицированного, ваучерного. Такой опыт был реализован в США. Вместе с тем надежды авторов такого подхода на то, что он обеспечит естественную выбраковку некачественных образовательных услуг и безусловную справедливость в выборе каждым учеником своего образовательного маршрута, не оправдались. Для общего образования, которое реализуется как социальная гарантия, введение такого фактически рыночного механизма финансирования означало бы повышенный риск ровно противоположных обеспечению справедливости процессов, т.е. неоправданной трансформации образовательной сети и тем самым снижения возможностей равного доступа к гарантированному государством качественному образованию.

Все реализовывавшиеся изменения экономических отношений в последние годы основывались на растущих объемах финансирования общего образования. Они могли успешно функ-

ционировать только в условиях достаточности этого финансирования. Однако одной из основных проблема стала его недостаточность. Даже при том что номинально расходы на общее образование за последние 20 лет выросли многократно, реальные расходы в сопоставимых ценах увеличились не настолько значительно. А в те периоды, когда российская экономика начала испытывать серьезные кризисные явления, внедряемые экономические механизмы начали давать сбои. Это имело серьезные последствия, связанные с необходимостью сворачивания обязательств, сокращения финансирования инфраструктурных изменений для сохранения обязательств по выплате заработной платы педагогическим работникам, с невозможностью адресного финансирования для обеспечения необходимых условий для реализации ФГОС. Не заработал и механизм прозрачного привлечения внебюджетных средств в общее образование. Объемы этого сектора финансирования крайне невелики по сравнению с другими странами, а принципы его функционирования сомнительны с точки зрения коррупционности.

Вместе с тем именно изменение экономических механизмов в общем образовании самым серьезным образом изменило его облик, заложив фундамент для развития. Дальнейшие преобразования этих механизмов лежат именно в части поиска гибких и адекватных способов финансирования индивидуальных образовательных траекторий, справедливого финансирования общего и дополнительного образования в условиях постепенного стирания их условных границ, поддержки программ выравнивания доступа к качественному образованию.

Говоря о проблемах, связанных с финансированием системы образования, нельзя обойти вниманием отмечаемую рядом экспертов тенденцию «потерь» бюджетных средств при передаче с уровня на уровень управления. В соответствии с существующей схемой бюджетирования образовательных организаций средства на обеспечение реализации ФГОС выделяются регио-

нальными бюджетами, а федеральный бюджет участвует в этом процессе через субсидию на выравнивание. Средства в соответствии с установленными региональными нормативами поступают учредителю, в качестве которого чаще всего выступают органы местного самоуправления. Учредители распределяют эти средства среди образовательных организаций согласно муниципальному заданию. По оценке ряда экспертов потери при этом могут составить не менее, а нередко и более 25% средств. В результате в последнее время федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление в сфере образования, реализует эксперимент по переводу учредительства образовательных организаций общего образования на региональный уровень. Сторонники такого подхода полагают, что это даст возможность решить самую главную проблему — повышение управляемости системы при снижении трансакционных издержек. Противники данного решения утверждают, что передача полномочий ни в коей мере не будет способствовать решению этих проблем, так как, с одной стороны, потребует увеличения административного штата, а с другой — этот шаг будет вести к усилению исключительно контрольных функций региональных органов управления образованием при снижении стратегического потенциала региональных образовательных систем. Наконец сами регионы считают, что предлагаемые механизмы реформы управления сверху только снижают шансы реального достижения целевых показателей развития образования и усиливают формализацию управления.

Неучет контекстной региональной специфики усиливает рост межрегиональной дифференциации и влияет на характер федеральной политики в сфере образования, ориентированной на среднестрановые показатели. В результате регионы, являющиеся лидерами, нередко определяют целевые и фактические значения стратегических показателей, в то время как регионы-аутсайдеры продолжают демонстрировать отставание. Нередко

более двух третей субъектов РФ по некоторым показателям находится ниже среднестранового значения. Таким образом, сам характер образовательной политики формирует предпосылки для усиления образовательного неравенства. Территориальное образовательное неравенство, в свою очередь, закрепляет в дальнейшем неравенство социально-экономического развития и снижает качество человеческого капитала в целом. Приходится говорить о существовании региональных анклавов образовательного неблагополучия.

## Выводы

Таким образом, можно выделить следующие тенденции в части финансирования школьного образования.

Рост номинальных расходов консолидированного бюджета на общее образование за последние семь лет составил 61%, в период с 2016 по 2017 г. номинальные расходы снизились на 10,6%. За эти же семь лет падение реальных расходов составило 4,9%, однако если рассматривать за максимальную точку уровень 2013 г., падение — 22,1%. Общее образование недофинансировано, что выступает ограничением для полноценного внедрения ФГОС, обеспечения достойного уровня оплаты труда педагогов и модернизации инфраструктуры.

Снижение расходов на общее образование привело к деформации формульного финансирования. Разница между фактическим и «справедливым» финансированием в ряде субъектов РФ достигает двукратного значения.

В структуре расходов на образование доля общего образования практически не менялась с 2005 до 2015 г. и составляла 44–46%. При этом Россия находится на 32-м месте из 39 стран по размеру подушевых затрат на общее образование. Ее затраты — около 6 тыс. долл. США в год, в то время как в среднем по странам ОЭСР — более 10 тыс. долл.

Подушевые расходы на образование (в пересчете на потребительские корзины) существенно различаются по субъектам РФ: разница достигает более пятикратного размера (от 21 потребительской корзины на ребенка в Ненецком автономном округе до 4 потребительских корзин в Республике Марий Эл).

Доля негосударственных расходов в школьном образовании остается очень незначительной. Внебюджетные расходы школ в общих расходах этих организаций составляют всего лишь 3,46%. Доля внебюджетных расходов общего образования в приведенных ценах 2010 г. ежегодно росла с 2011–2013 гг. в среднем на 2%, затем с 2014 г. зафиксирован средний темп падения в 3%.

Наблюдаемые региональные диспропорции в нормативах финансирования общего образования не определяются уровнем бюджетной обеспеченности того или иного региона, но во многом зависят от управленческой мотивации и компетенции в использовании подушевого норматива. Механизмом снижения территориальной дифференциации доступа школьников к качеству образования должен стать единый принцип справедливости при формировании данного норматива.

Совершенствование нормативных оснований бюджетного финансирования, возможность дискретности финансирования образовательной услуги (привязка не к организации, а к ученику, возможность финансирования индивидуальных образовательных траекторий на базе разных организаций), формирование подходов к финансированию сетевых форм получения образования являются необходимыми мерами развития экономических отношений.

Не заработал механизм прозрачного привлечения внебюджетных средств в общее образование. Механизмы привлечения частных средств в развитие общего образования (в том числе налоговые преференции, льготное кредитование и т.д.) являются наименее используемым, но наиболее существенным резервом в компенсации недофинансирования общего образования.

Необходимо совершенствование механизма финансирования целевой поддержки нуждающихся с учетом того, что критерии нуждаемости для образования отличаются от стандартных подходов, принятых в социальной политике.

Требуется оптимизация механизма доведения субсидий из регионального бюджета до общеобразовательных организаций с целью уменьшения «потерь» средств при переходе с одного уровня бюджета на другой.

Необходимы реструктуризация и повышение норматива финансирования с целью формирования цифровой инфраструктуры школы, обновления компьютерных классов, поддержки высокоскоростного Интернета и поддержания сетевых ресурсов.

## **Глава 6**

# Система оценки качества образования и подотчетности в общем образовании

Наличие действенных механизмов оценки качества и подотчетности — необходимый атрибут развитых национальных систем образования в современном мире. Мониторинг процессов и результатов образования на всех уровнях — условие эффективного управления, основанного на данных. Создание общероссийской системы оценки качества образования, включающей независимые объективные формы оценки и контроля, стало одной из ведущих задач образовательной политики Российской Федерации в XXI в. В этой главе Белой книги представлены обзор пройденного «пути», устройство и функционирование современной системы оценки качества и подотчетности в образовании.

### **6.1. Общероссийская система оценки качества общего образования**

#### **Формирование национальной системы оценки качества общего образования**

В советский период управление качеством образовательной системы осуществлялось посредством жесткой регламентации

процесса: единые учебники, единое расписание, единые методические приемы, учителей готовили также по единым программам и т.д.

Появление возможностей для вариативности, свободы выбора программ и учебников, автономии образовательных организаций, введенных Федеральным законом «Об образовании» 1992 г., потребовало поиска иных методов государственного управления качеством.

Снижение административных барьеров, повышение автономности субъектов образовательной деятельности при сохранении преимущественно бюджетного финансирования образовательных организаций привели к введению новых механизмов государственного контроля.

В рамках Федерального закона «Об образовании» 1992 г. были определены такие процедуры оценки и «регламентации деятельности образовательного учреждения», как лицензирование, аттестация и аккредитация. Их порядок, критерии качества условий и результатов определялись на уровне регионов и даже органов местного самоуправления, что приводило к серьезным различиям в требованиях.

Возникла необходимость разработки единых федеральных требований — федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС), понятие которых также вводится указанным законом. И аттестация образовательных организаций, и их аккредитация должны были устанавливать в том числе «соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов». Именно государственные образовательные стандарты рассматриваются как основа:

- для осуществления контроля и надзора в области образования;
- проведения государственной (итоговой) и промежуточной аттестации обучающихся;

- построения системы внутреннего мониторинга качества образования в образовательном учреждении;
- аттестации педагогических работников и административно-управленческого персонала государственных и муниципальных образовательных учреждений;
- аккредитации самих образовательных организаций.

Предусмотренная законом процедура утверждения образовательных стандартов Государственной Думой Российской Федерации не позволила в короткие сроки реализовать эту задачу.

Серьезной предпосылкой для формирования современной отечественной системы оценки качества образования стало активное участие России начиная с 1988 г. в международных исследованиях качества образования [Кузнецова, 2014]. Информация, полученная в результате данных исследований, не только позволила сравнить результаты российского образования с международными стандартами, но и поставила вопросы о соответствии отечественных требований к содержанию и уровню подготовки обучающихся мировым трендам и современным условиям. Результаты международных исследований определили некоторые направления реформирования содержания российского образования и разработки ФГОС второго поколения. Используемые в международных исследованиях технологии оценки и педагогических измерений стали основой для создания в России собственной системы оценки качества образования, учитывающей мировые стандарты.

Существующая сегодня в российском образовании система оценки качества фактически начала формироваться в 2001 г. с введения эксперимента по разработке независимой аттестационной процедуры для выпускников школ — единого государственного экзамена (ЕГЭ). В 2006 г. была разработана, но так никем и не утверждена Концепция общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО). ОСОКО в ней определялась как система организационных и функциональных струк-

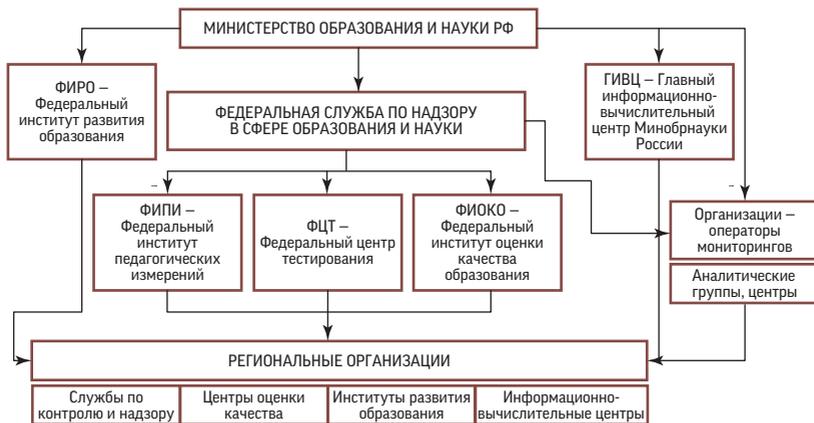
тур, норм и правил, обеспечивающих основанную на единой концептуально-методологической базе оценку образовательных достижений обучающихся, эффективности деятельности образовательных учреждений и их систем, качества образовательных программ с учетом запросов основных потребителей образовательных услуг [Концепция..., 2006].

Важным этапом развития ОСОКО стала реализация комплексного проекта модернизации образования (КПМО). Этот проект включил соответствующее направление модернизации региональных систем образования. Однако завершить в этот период формирование ключевых элементов ОСОКО не удалось. В 2013 г. были разработаны новая концепция и план мероприятий общероссийской системы оценки качества общего образования (ОСОКОО) на 2014–2016 гг., которые стали основой для преобразований последних лет.

Современная организационная структура ОСОКО включает федеральные и региональные органы исполнительной власти, осуществляющие свои функции в сфере образования, а также федеральные и региональные организации, обеспечивающие проведение контрольно-надзорных и оценочных процедур, разработку методик и инструментария для проведения диагностик, мониторингов и оценок, обработку и хранение полученных результатов оценки, подготовку аналитических материалов и рекомендаций по результатам проведенных оценок (рис. 6.1).

Каждый субъект ОСОКО имеет собственные информационные ресурсы и обеспечивает определенный уровень открытости полученных результатов оценки. Специализированными информационными порталами, предоставляющими открытый доступ к некоторым данным о качестве деятельности образовательных организаций, являются, например: Единая информационная система Минобрнауки России и Общероссийский официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (далее — сайт ГМУ).

**Рис. 6.1.** Организационная структура ОСОКО до реструктуризации  
Министерства образования и науки Российской Федерации, осуществленной  
в 2018 г.



Благодаря формированию общероссийской системы оценки качества образования у родителей и общества появился доступ к некоторым данным о качестве подготовки обучающихся, работе школ и педагогов. Это в некоторой степени расширило возможности для ответственного выбора школ для обучения, планирования индивидуальных образовательных траекторий.

Создание общероссийской системы оценки качества образования стало важным шагом в формировании современной системы управления, основанной на данных. Однако сегодня сохраняется преобладание контрольно-надзорного использования оценочных процедур и их результатов, выражающееся в принятии прямых управленческих решений, не предполагающих обратной связи и обсуждения причин возникающих проблем и совместного поиска их решения. Данные, полученные в ходе проведения оценок, далеко не всегда используются для совершенствования управления и преподавания. Понятие «формирующее оценивание» пока остается лозунгом с низким уровнем практического применения.

В большинстве субъектов РФ действуют региональные системы оценки качества образования (РСОКО). Их организационные ядра представлены различными структурами (организациями или их подразделениями), как правило, такими как институты развития образования (повышения квалификации) и (или) центры оценки качества (мониторинга) образования. Они проводят различные мониторинговые процедуры, обеспечивают аттестационные мероприятия и даже разрабатывают собственные региональные мониторинги, включая контрольно-измерительные материалы к ним.

Однако одной из наиболее острых проблем как на региональном, так и федеральном уровне остается проблема взаимодействия различных организаций и подразделений, осуществляющих оценку качества образования, обработку и использование ее результатов. Зачастую даже региональные и муниципальные органы управления образованием не имеют доступа к необходимым сведениям. К таким «закрытым» данным относятся, например, результаты проведения ЕГЭ и результаты федерального статистического наблюдения (ФСН) в разрезе муниципалитетов и школ. Ряд регионов самостоятельно формирует собственные базы данных, зачастую дублируя их сбор с образовательных организаций, что приводит, с одной стороны, к повышению отчетной нагрузки на школы, с другой — к несопоставимости результатов ФСН с собственными региональными данными.

Часть проблем с данными могла бы быть снята за счет введения Единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам («Контингент»), разработка которой велась в 2015–2016 гг., но сейчас заморожена.

Другой региональной проблемой является недостаток специалистов, владеющих необходимыми компетенциями как в области разработки методик и инструментария (в том числе

контрольно-измерительных материалов и социологических анкет), так и в части обработки, анализа полученных результатов и формирования рекомендаций по их использованию в интересах развития образования.

## Система оценки качества общего образования

Система оценки качества образования позволяет вести мониторинг качества подготовки обучающихся в школе, оперативно выявлять и решать проблемы образования в разрезе предметов, школ и регионов.

В России система оценки качества школьного образования многоуровневая, состоит из нескольких основных направлений и процедур (рис. 6.2).

**Рис. 6.2.** Единая система оценки качества школьного образования в России, 2018 г.

Уровень образования	Единая система оценки качества образования (Рособрнадзор)					Иные оценки качества
	НИКО					
Дошкольный	НИКО					Исследование профессиональных компетенций учителей
1-й класс						
2-й класс						
3-й класс						
4-й класс			TIMSS, PIRLS			
5-й класс						
6-й класс						
7-й класс	НИКО	ВПр				
8-й класс			TIMSS			
9-й класс			PISA	ОГЭ		
10-й класс			PISA			
11-й класс			TIMSS	ЕГЭ	Сочинение	

Источники: Рособрнадзор; Минобрнауки России.

Она включает два основных направления — оценку качества:

- 1) образовательных результатов (качества подготовки обучающихся, их учебных достижений);
- 2) деятельности образовательных организаций, включающей в том числе оценку условий реализации образовательного процесса.

В части школьного образования наибольшие усилия сконцентрированы на первом направлении — оценка качества подготовки обучающихся, которая осуществляется в рамках четырех основных оценочных процедур, таких как:

- внутриклассное оценивание, обеспечивающее текущую повседневную или итоговую (по завершении изучения предмета или его части) оценку учебных и образовательных достижений обучающихся, необходимую для эффективной организации учебного процесса на уровне школы;
- экзамены «с высокими ставками» — процедуры итоговой аттестации, которые служат для оценки степени и уровня освоения обучающимися образовательной программы и отбора выпускников общеобразовательных организаций для продолжения обучения на других уровнях образования;
- обезличенная оценка результатов освоения программ — необходимый элемент аккредитации образовательных организаций, опирающийся на требования федеральных образовательных стандартов;
- обобщенная оценка образовательных достижений обучающихся — международные, национальные и региональные исследования, которые используются для оценки эффективности деятельности образовательных организаций и их систем, выявления системных проблем в реализации образовательных программ.

## Процедуры итоговой аттестации

Все большее число стран вводит стандартизированные измерительные процедуры с целью отбора (селекции) выпускников общеобразовательных организаций для продолжения их обучения на других уровнях образования. Подобные процедуры есть в США, Великобритании, Китае, Финляндии, Казахстане и др.

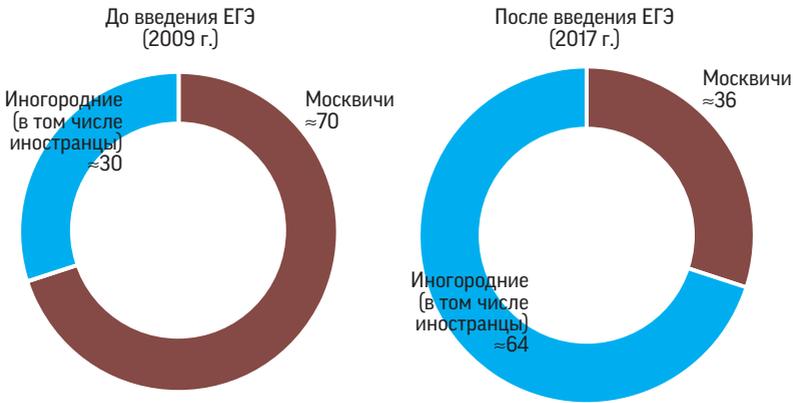
*Единый государственный экзамен (ЕГЭ)* — ключевой элемент российской системы оценки качества образования. Введенный в штатный режим в 2009 г., сегодня он представляется успешным примером серьезной институциональной трансформации [Bray, 2012]. ЕГЭ является основной формой государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования (преимущественно для выпускников 11-х классов), а также формой вступительных испытаний для приема в вузы Российской Федерации. До появления ЕГЭ выпускные экзамены проводились школами самостоятельно, а затем желающие поступить в университеты сдавали вступительные экзамены. В обоих случаях по большинству предметов использовались устные формы ответов. Существовавшие процедуры не обеспечивали объективность оценок, создавали условия для коррупции.

Процедура проведения ЕГЭ, в основе которого лежат стандартизированные контрольно-измерительные материалы, — это письменное тестирование. С 2014 г. при проведении ЕГЭ реализуются строгие меры, обеспечивающие его объективность, создаются специальные наблюдательные комиссии, включающие родительскую общественность. Экзамен проводится на специально оборудованных пунктах сдачи ЕГЭ, а не в стенах «родной школы». Ведется видеозапись процедуры сдачи экзамена. Бланки ответов регистрируются, копируются и хранятся, в том числе в электронном виде. Это позволяет проверить полученные результаты и при необходимости подать апелляцию.

Обязательными для получения аттестата экзаменами являются русский язык и математика. Остальные предметы сдаются по выбору. По результатам ЕГЭ участники экзамена имеют возможность поступить в любые вузы России независимо от места жительства, не выезжая для этого из своего региона.

ЕГЭ в последние годы стал универсальным и достаточно надежным инструментом отбора наиболее подготовленных выпускников средних школ для обучения в организациях высшего образования. Механизм поступления в вузы на основе результатов ЕГЭ заметно повысил уровень академической мобильности, доступности качественного высшего образования для обучающихся из удаленных от центра регионов России (рис. 6.3).

**Рис. 6.3.** Увеличение в столичных вузах доли студентов из удаленных территорий до и после введения ЕГЭ (%)



Источник: Минобрнауки России.

Процедуры проведения ЕГЭ и контрольно-измерительные материалы постоянно совершенствуются для обеспечения надежности оценки и реализации государственных приоритетов в сфере качества образования: с 2014/2015 учебного года введе-

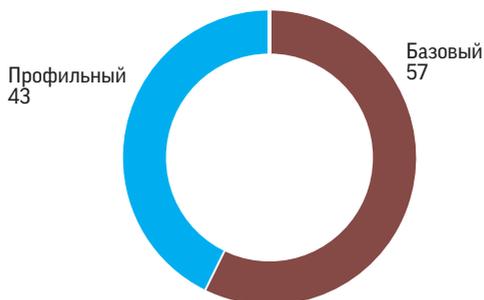
но итоговое сочинение (изложение) как допуск к итоговой аттестации, с 2015 г. — двухуровневый (базовый и профильный) ЕГЭ по математике и устный компонент в ЕГЭ по иностранным языкам. В целом идет процесс сокращения тестовой части и расширения заданий с развернутыми ответами.

Для детей с ОВЗ и детей-инвалидов предусмотрены особые процедуры и разрабатываются специальные экзаменационные материалы.

В 2017 г. в ЕГЭ приняли участие 703828 человек, из них 610654 (87%) — выпускники текущего года. Количество лиц с ОВЗ, детей-инвалидов и инвалидов, выбравших прохождение государственной итоговой аттестации в форме ЕГЭ, в 2017 г. составило 6194 человека. Всего в проведении ЕГЭ было задействовано 5619 пунктов проведения экзаменов.

В 2017 г., как и в 2016 г., наиболее популярными среди предметов по выбору стали обществознание (55,9%), физика (27,0%), биология (20,3%), история (20,0%). При выборе базового и профильного уровня ЕГЭ предпочтения выпускников остаются на стороне базового (рис. 6.4).

**Рис. 6.4.** Выбор базового или профильного уровня при сдаче ЕГЭ по математике, 2017 г. (%)



Источники: Рособрнадзор; МСО.

Хотя ЕГЭ как экзамен с высокими ставками не должен использоваться для оценки качества работы систем образования, школ и учителей, в отсутствие иных объективных мониторингов качества он стал применяться как единственный измеритель на всех уровнях. Как следствие, в российском школьном образовании стали проявляться негативные эффекты, сходные с отмеченными в исследованиях влияния тестирования и подотчетности в английской и американской системах образования [Students..., 2015; Koretz, 2017; Nye, Thomson, 2018]: сформировались практики «натаскивания» на сдачу ограниченного числа экзаменов (что снижает общий уровень образования и культурного развития), исключения («выталкивания») неуспешных школьников, которые могут снизить общий балл школы. Растет недоверие семей к возможностям успешной подготовки к ЕГЭ силами школы, они все чаще обращаются к репетиторам, что усиливает риски неравенства при поступлении в вуз. Сформировался масштабный рынок «теневого образования» [Bray, 2012] в сфере подготовки к ЕГЭ. Страх «не сдать ЕГЭ» оказал влияние на трансформацию образовательных траекторий учащихся — существенно выросла доля поступающих после 9-го класса в организации среднего профессионального образования [Косякова и др., 2016].

*Основной государственный экзамен (ОГЭ)* — основная форма государственной итоговой аттестации по программам основного общего образования (преимущественно для выпускников 9-х классов), введена в штатный режим в 2014 г. ОГЭ проводится органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере образования, на основе федеральных требований и федеральных измерительных материалов. Ежегодно его сдают около 1,2 млн выпускников 9-х классов.

Основанием для получения аттестата об основном общем образовании является сдача экзаменов по четырем учебным

предметам, два из которых (русский язык и математика) являются обязательными, два других участники ОГЭ выбирают сами. В настоящее время обсуждаются планы по расширению этого списка до шести экзаменов: три обязательных (планируется добавить к ним экзамен по иностранному языку) и три по выбору.

В последнее время ОГЭ наряду с ЕГЭ начал выполнять селективные функции. Изменения в процедуре его проведения, совершенствование контрольно-измерительных материалов, повышение надежности и сопоставимости результатов привели к значительному повышению статуса этого экзамена. Результаты ОГЭ все чаще стали использоваться для отбора выпускников 9-х классов при их поступлении в профильные 10-е классы.

Большинство высокоэффективных национальных систем образования в настоящее время сосредоточено на развитии мыслительных навыков высокого порядка и способностей к их применению для решения реальных проблем. По этой причине экзамены в ряде таких стран уже не строятся исключительно на тестах со множественным выбором, но используют эссе, устные экзамены, практические задания для демонстрации навыков. В то же время некоторые страны прилагают более активные усилия для повышения сопоставимости и надежности результатов оценивания. Поиск баланса между обоснованностью и надежностью инструментов оценивания и их релевантностью современным подходам к содержанию образования является сегодня вызовом для большинства образовательных систем, включая Россию.

## **Международные мониторинги качества образования**

Международные сопоставительные исследования являются важной частью оценки качества школьного образования во всем мире. Для системы российского образования они, кроме прочего, стали прототипом для создания собственных национальных и региональных мониторинговых исследований, таких как, на-

пример, Национальное исследование качества образования — НИКО.

Россия участвует в международных сопоставительных исследованиях качества образования, проводимых Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международной ассоциацией по оценке учебных достижений IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) с 1995 г. Об их результатах подробно написано в главе 3.

Наиболее значимыми для международного сопоставления качества образования являются следующие исследования:

- международный проект «Изучение качества чтения и понимания текста» PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) — мониторинговое исследование качества начального образования, проводится каждые пять лет. Его цель — сравнить уровень и качество чтения и понимания текста обучающимися начальной школы в странах мира, а также выявить различия в национальных системах образования с целью совершенствования процесса обучения чтению;
- международное сравнительное мониторинговое исследование качества математического и естественно-научного образования TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study) — первое мониторинговое исследование в области общего образования, которое позволяет проследить тенденции развития математического и естественно-научного образования в школе с 1995 г. Результаты рассматриваются отдельно в рамках 4-х и 8-х классов по математике и естествознанию;
- международная программа по оценке образовательных достижений учащихся PISA (Programme for International Student Assessment) — мониторинговое исследование качества общего образования, которое отвечает на вопрос: «Обладают ли учащиеся 15-летнего возраста, получив-

шие обязательное общее образование, знаниями и умениями, необходимыми им для полноценного функционирования в современном обществе, т.е. для решения широкого диапазона задач в различных сферах человеческой деятельности, общения и социальных отношений?». Исследование проводится трехлетними циклами начиная с 2000 г.;

- международная программа по оценке компетенций взрослого населения PIAAC (The Programme for the International Assessment of Adult Competencies). Это периодическое мониторинговое исследование профессиональных навыков и компетенций взрослого населения трудоспособного возраста в странах мира;
- международное исследование ICILS (International Computer and Information Literacy Study), которое было проведено в 2013 г. в 21 стране с целью выявления уровня компьютерной и информационной грамотности учащихся 8-х классов;
- международное сравнительное исследование качества граждановедческого образования ICCS. В данном исследовании изучаются уровень знаний школьников, касающихся гражданственности, их отношение к демократическим ценностям, предрасположенность к будущим активным социальным и политическим действиям.

### **Национальные исследования качества образовательных результатов**

Во многих странах мира достаточно давно существует практика организации и проведения национальных мониторингов качества школьного образования. Модели реализации этих исследований различны [Ключевые вопросы..., 2016].

Например, в США, имеющих, как и Россия, федеративное устройство, центральное правительство минимально влияет

на систему образования, практически все вопросы образования регулируются правительствами штатов и местными властями. В США нет единого образовательного стандарта, но существует национальный мониторинг NAEP, в котором систематически на выборочной основе принимают участие школьники всей страны. NAEP проводится Национальным центром статистики в области образования, который является подразделением Департамента образования, с целью получить надежную и ясную информацию для оценки прогресса в обучении школьников и разработки мер по улучшению образования в стране. В федеративном государстве Австралия при сохранении независимости штатов и территорий разработан единый национальный стандарт, или учебный план (national curriculum), и реализуется национальный мониторинг NAPLAN, в котором участвуют все школьники определенного возраста.

Унитарные государства чаще используют единую систему национальных мониторингов. Например, в Чили в рамках масштабной реформы 1990-х годов была проведена модернизация системы оценки образовательных результатов школьников, по итогам которой в соответствии с Законом об образовании проводится национальный мониторинг качества SIMCE, в котором, как в Австралии, участвуют все обучающиеся определенного возраста.

Наиболее эффективные модели национальных мониторингов ориентированы на решение конкретных задач управления и развития образования. Их реализация в обязательном порядке включает систему широкого информационного сопровождения, включающего консультационные сервисы и сервисы обратной связи не только для школ (в лице педагогов и администрации), но и для потребителей образовательных услуг. Важной характеристикой таких исследований выступает использование контекстной информации при интерпретации результатов мониторингов — данных о социально-экономическом (уровень об-

разования, занятость, состояние жилищного фонда и др.) и иммиграционном статусе семей обучающихся, их особых образовательных потребностях и др. Использование такого рода данных, а также индексов, характеризующих уровень депривированности территорий (например, в Англии для каждого муниципального образования рассчитывается так называемый индекс множественной депривации — Index of Multiple Deprivation (IMD), в Австралии применяется Index of Community Socio-Educational Advantage (ICSEA)), повышает объективность выводов по результатам оценки, позволяет выделять школы и педагогов, требующих дополнительного финансирования, школы, нуждающиеся в адресной поддержке, а также школы, чей опыт достижения высоких результатов в сложных условиях может быть использован для распространения [Ястребов и др., 2013]. В России единственным примером реализации такого подхода является индекс социального благополучия школы, разработанный в Институте образования НИУ ВШЭ и применяемый в отдельных исследованиях для оценки социального контекста работы школ и их эффективности [Ястребов и др., 2014; Дербишир, Пинская, 2016].

К сожалению, в российской практике национальных мониторинговых исследований современные модели контекстуализации образовательных результатов до сих пор применяются крайне редко.

Россия в некоторой степени отстает от большинства стран в части формирования системы национальных мониторингов качества образования. Однако это позволяет использовать международный опыт для более быстрого и эффективного создания собственной системы.

*Национальное исследование качества образования (НИКО)* предусматривает проведение регулярных исследований качества общего образования по отдельным учебным предметам на конкретных уровнях общего образования и в определенных

классах. Исследования включают написание школьниками диагностической работы, а также анкетирование обучающихся и учителей. Каждое исследование НИКО предполагает сбор и анализ широкого спектра данных о состоянии региональных и муниципальных систем образования.

Мероприятия НИКО проводятся с 2014 г. два раза в год на выборке образовательных организаций<sup>1</sup> (табл. 6.1). В среднем для

**Таблица 6.1. График проведенных и планируемых исследований НИКО**

Предмет	Классы	Срок проведения
Математика	5-, 6- и 7-й	Октябрь 2014 г.
Русский язык, математика и окружающий мир	4-й	Апрель 2015 г.
Информатика и ИКТ	8- и 9-й	Октябрь 2015 г.
История и обществознание	6- и 8-й	Апрель 2016 г.
Иностранные языки (английский, немецкий и французский)	5- и 8-й	Октябрь 2016 г.
Основы безопасности жизнедеятельности (ОБЖ)	6-, 8- и 9-й	Апрель 2017 г.
Химия и биология	10-й	Октябрь 2017 г.
Литература, мировая художественная культура (МХК)	6- и 8-й	Апрель 2018 г.
География	7- и 10-й	Октябрь—ноябрь 2018 г.
Физкультура	6- и 10-й	Апрель 2019 г.
Технология	5- и 8-й	Апрель 2019 г.

Источник: Рособрнадзор.

<sup>1</sup> Согласно данным официального сайта НИКО <<https://www.eduniko.ru>> и приказу Рособрнадзора от 29 января 2019 г. № 84 «О проведении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки мониторинга качества подготовки обучающихся общеобразовательных организаций в 2019 году».

каждого исследования отбирается от 5 до 15 образовательных организаций от каждого участвующего субъекта РФ. В каждом исследовании принимает участие около 50 тыс. школьников.

Разработчики контрольно-измерительных материалов для НИКО опираются на международный опыт и ориентированы на оценку компетенций, что значительно повышает значимость результатов данного исследования.

При этом сфера использования полученных результатов пока остается крайне ограниченной. Национальная локализация НИКО не позволяет сравнивать его результаты на международном уровне. Локальная выборка не репрезентативна для субъектов РФ и не дает возможность сопоставлять их результаты и делать обобщенные выводы на уровне регионов, муниципалитетов и отдельных образовательных организаций.

Декларируемые разработчиками консультационные сервисы для педагогов по результатам проведенных исследований остаются пока не реализованными.

*Вероссийские проверочные работы* (ВПР) представляют собой контрольные работы, которые пишут школьники в начале учебного года и по завершении обучения в каждом классе. Проведение этих работ позволяет отслеживать изменение уровня знаний школьников в динамике перед началом и после завершения учебного года.

ВПР — самая массовая оценочная процедура в российской системе образования. В апреле–мае 2017 г. в ВПР участвовали около 3 млн школьников 4-, 5- и 10-х классов и почти 40 тыс. школ.

Организация ВПР предусматривает единое для всей страны расписание их проведения, использование заданий, разработанных на федеральном уровне в соответствии с ФГОС, а также единые критерии оценивания.

ВПР не являются государственной итоговой аттестацией. Они проводятся школами самостоятельно. При качественной

реализации проверочные работы дают возможность школам осуществлять самодиагностику, выявлять пробелы в знаниях учащихся для проведения последующей методической работы.

В действительности слабый контроль за результатами ВПР со стороны контрольно-надзорных органов приводит к нарушениям в процедурах их проведения. Полученные результаты не отражают реального состояния дел. В последнее время Рособрудзор предпринимает значительные усилия по повышению качества проведения ВПР. Разработана специальная методика выявления необъективных результатов. Особое внимание уделяется сопоставлению результатов ВПР, ОГЭ и ЕГЭ по каждой школе.

При этом подготовка, проведение и особенно проверка работ учащихся и подготовка анализа результатов ВПР отнимают у учителя большое количество времени, повышая его отчетную нагрузку и вызывая стресс. С подобными негативными эффектами введения систем тестирования столкнулись многие страны, особенно США и Англия [Ball, 2003; Nichols, Berliner, 2007].

*Отдельные инициативы.* К успешным примерам можно отнести комплексную систему оценивания прогресса учащихся в начальной школе — iPIPS (international Performance Indicators in Primary Schools). Этот инструмент позволяет проводить стартовую диагностику и оценивать прогресс ребенка с 1-го по 4-й класс начальной школы.

Система создана российскими специалистами из Института образования НИУ ВШЭ на основе идей и технологий, разработанных в Университете Дарема, Великобритания. В настоящий момент iPIPS ориентирована на использование в качестве стартовой измерительной точки, относительно которой можно выстраивать дизайн продвижения ребенка в начальной школе.

Инструмент iPIPS для 1-го класса позволяет оценить когнитивное (базовые навыки в чтении и математике, фонематическая грамотность и словарный запас) и некогнитивное (лич-

ностное, социальное, эмоциональное) развитие детей в начале школьного обучения. В отличие от многих подобных инструментов он был специально разработан для прямого оценивания первоклассников и подразумевает индивидуальную работу с детьми в формате компьютерного адаптивного тестирования. Благодаря интересному современному формату тестирования возможно быстро, надежно и комфортно для детей оценить, что они объективно знают и умеют на старте школы и какого прогресса они достигают в течение первого года обучения.

Этот же инструмент для середины (2-й или 3-й классы) и конца начальной школы логически и психометрически продолжает инструмент для 1-го класса и рассчитан на оценивание базовых метапредметных навыков учащихся в когнитивных областях (математическая и языковая грамотность, смысловое чтение и словарный запас), а также на оценку социального, эмоционального и личностного развития учащихся, их мотивации и субъективного благополучия. Оценивание также проходит в формате компьютерного адаптивного тестирования. Общая система инструментов позволяет отслеживать индивидуальный прогресс каждого ребенка по годам.

Существуют и полностью отечественные разработки, например комплект материалов «Готовность первоклассников к обучению в школе», разработанный Центром оценки качества образования Института стратегии развития образования Российской академии образования (под руководством Г.С. Ковалевой). Комплект предназначен для проведения стартовой диагностики готовности первоклассников к школе. Для этого используется комплексный адаптационный ресурсный подход, ставящий конечной целью на основе проведенных обследований разработку рекомендаций для педагогов и родителей по оптимальной поддержке детей в начале обучения в школе. Комплект включает широкий набор материалов, в том числе рекомендации по изучению готовности детей к школе, раздаточные

материалы для выполнения работ, анкеты для учителей, родителей, первоклассников, различные рекомендации по интерпретации полученных результатов, аналитические документы, видеоматериалы и др.

Несколько лет назад появился инструмент для измерения ИК-компетентности — IC Literacy Test (ICL Test). Он разработан Национальным фондом подготовки кадров в рамках реализации совместной программы по повышению качества базового образования Всемирного банка и Министерства финансов Российской Федерации (программа Russia Education Aid for Development — READ). Тест — удобный и функциональный продукт, который позволяет оценить степень владения школьниками 8–10-х классов (14–16 лет) современными информационными и коммуникационными технологиями для получения новых знаний, коммуникации и исследовательской деятельности, в первую очередь, в цифровой среде. Тестовые задания ICL Test основаны на реальных ситуациях, что позволяет дать объективную оценку готовности школьников к жизни в информационном обществе.

Подобные исследования доказали свою эффективность в качестве инструментов, дающих более полные основания для совершенствования как педагогической, так и управленческой деятельности. Тем не менее на постоянной основе в отношении всех детей целевых групп они не проводятся ни в одной стране мира, в том числе из-за высокой стоимости подобных работ.

Одной из проблем национальных и региональных исследований качества образовательных результатов на сегодняшний день остается несовершенство этих инструментов, низкое качество контрольно-измерительных материалов. Существующие отечественные мониторинги не позволяют сравнивать не только Россию с другими странами, но и российские регионы между собой. Не предусматривается возможность отслеживания результатов отдельных школ и тем более индивидуальных достижений обучающихся.

При этом формирование целостной системы оценки качества образования не менее важно, чем совершенствование отдельных оценочных процедур.

Все используемые элементы должны дополнять друг друга. Для этого необходимы не только координация деятельности различных структур, занимающихся вопросами качества образования на разных уровнях, но и единое понимание того, что такое «качественное образование». Так, по мнению ряда исследователей, это понятие продолжает интерпретироваться с использованием противоречивых традиционных, авторитарных и неолиберальных идей. Единого подхода к пониманию «качества», несмотря на годы реформирования отечественного образования, пока так и не сформировалось [Minina et al., 2018].

Ключевой проблемой для многих стран остается низкая эффективность использования результатов оценки для повышения качества образования на всех его уровнях — от персонального до национального. Российская система пока идет по пути расширения спектра оценочных процедур, в том числе обязательных, при сохраняющемся низком качестве контрольно-измерительных материалов, практически не делая шагов в сторону использования обратной связи.

Руководителям и педагогам необходимы навыки применения полученных результатов для управления качеством и совершенствования образовательной деятельности. Попытки создания соответствующих курсов повышения квалификации уже предприняты в большинстве стран, отличающихся высоким уровнем доходов (США, Канада, Австралия, Норвегия и др.), однако это только первые шаги в решении проблемы. Проведенное в Соединенных Штатах исследование выявило, что две трети педагогов не умеют использовать данные для улучшения образовательного процесса [Global Education Monitoring...]. В нашей стране только складывается понимание необходимости

формирования подобных компетенций у педагогов и руководителей системы образования.

### **Оценка качества условий деятельности образовательных организаций**

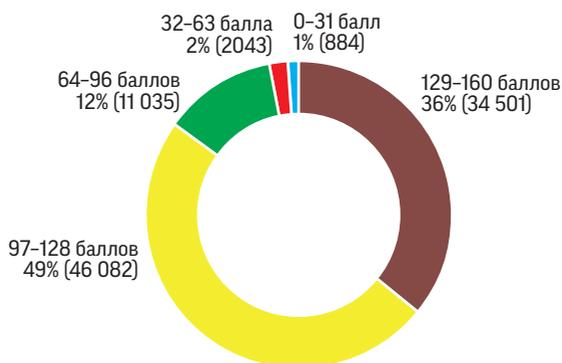
Оценка качества условий образовательной деятельности организаций на федеральном уровне реализуется в рамках *независимой оценки качества образования*. Одно из направлений этой оценки — независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность (НОК УОД). Эта процедура введена в практику в связи с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». НОК УОД также регулируется федеральным законодательством, в частности Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 95, 95.1 и 95.2) и др.

На уровне государства определены единые критерии и показатели оценки образовательной деятельности для всех типов образовательных организаций. Основными методами при проведении НОК УОД являются экспертные оценки на основе открытых данных и социологические опросы населения. Координатором проведения независимой оценки является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Результаты публикуются на сайте ГМУ.

К началу 2019 г. процедуры НОК УОД были проведены в отношении 91 220 организаций, осуществляющих образовательную деятельность (рис. 6.5).

Ключевые задачи НОК УОД связаны с созданием информационной базы для принятия управленческих решений и обеспечением потребителей информацией о качестве образовательных услуг. Однако стремление к унификации данной процедуры, при которой все образовательные организации от детских садов

**Рис. 6.5.** Количество образовательных организаций, прошедших процедуру независимой оценки качества образования, и их распределение по результатам итоговой оценки, 25 февраля 2019 г.



Источник: Сайт ГМУ.

до вузов оцениваются по единой методике, привело к снижению информативности результатов НОК УОД. Представление результатов оценки на сайте ГМУ не отвечает информационным интересам потенциальных пользователей: отсутствует возможность выбрать несколько интересующих организаций, сравнить их между собой по одному или нескольким параметрам. В таком виде результаты этой процедуры не могут быть использованы ни работниками системы образования, ни получателями образовательных услуг.

Низкая оценка эффективности независимой оценки, данная на совместном заседании Госсовета и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития, привела к разработке новой законодательной версии. В новой редакции (см.: Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья,

образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы») результаты НОК УОД предполагается использовать для оценки эффективности губернаторов. В ситуации, когда НОК УОД проводят сами регионы, такое использование результатов неизбежно приведет к фальсификации оценок.

Развитие системы оценки качества образования на протяжении последних лет является следствием растущего спроса на ее эффективность, объективность и качество со стороны государства, экономики и общества. Ее совершенствование как в России, так и во многих других странах мира происходит не только за счет повышения разнообразия механизмов оценки, роли качественных исследований и оценки результативности образования. Меняются сами подходы в оценивании.

Например, в России, как и большинстве стран ОЭСР [Synergies for Better Learning..., 2013], оценка смещается в сторону более комплексного подхода: если раньше в фокусе были только обучающиеся и результаты их подготовки, то сегодня она включает аттестацию учителей и руководителей общеобразовательных организаций, качество материально-технического обеспечения, учитывает мнение обучающихся и их родителей и многое другое. Число используемых критериев и показателей, объемы привлекаемых данных для оценки тех или иных аспектов образования стремительно увеличиваются.

Подобные изменения не только решают определенные управленческие задачи, но также формируют новые вызовы. В первую очередь имеется в виду необходимость организации эффективного использования всех этих данных для повышения качества образования. Не менее важно исключение дублирования запросов на информацию от педагогов и руководителей образовательных организаций.

*Внешние независимые оценки качества образования.* Оценка качества образования осуществляется не только официальными

ведомственными субъектами. Интерес к информации о качестве работы школ обуславливает возникновение целого ряда иных, независимых от системы образования и образовательных ведомств оценочных процедур.

Среди них выделяются исследования разных аспектов качества образования, реализуемые и публикуемые Социальным навигатором МИА «Россия сегодня»: «Рейтинг школ повышенного уровня» (2011–2013 гг.); «Рейтинг информационной открытости сайтов школ РФ» (2013 г.); «Всероссийский навигатор по детскому отдыху» (2011–2017 гг.); «Рейтинги лучших российских школ: Топ-25, Топ-500 лучших школ России, Топ-300 лучших сельских школ, Топ-200 лучших школ России, обеспечивающих развитие талантов учащихся (по результатам ВсОШ), перечни школ, обеспечивающих высокий уровень подготовки выпускников в профильных областях» (2013–2017 гг.).

Кроме того, различные рейтинги в системе школьного образования, в частности, формируют:

- Рейтинговое агентство RAEX (Эксперт РА) — рейтинг 200 лучших школ России по поступлению выпускников в лучшие вузы страны;
- Российский новый университет (РосНОУ) и издательство «Просвещение» — Общероссийский рейтинг школьных сайтов;
- Корпорация «Российский учебник» при участии Института образования НИУ ВШЭ — индекс образовательной инфраструктуры регионов России.

Подобные исследования используют в качестве информационной базы преимущественно открытые источники: доступную статистику, официальные мониторинги, публикации на официальных, в том числе школьных, сайтах. Все это определяет высокий уровень требований к открытости образовательной системы и качеству ее официальных отчетных документов.

## 6.2. Открытость и подотчетность общеобразовательных организаций

Вопросы информационной открытости и подотчетности в последние полтора десятилетия занимают важное место в системе управления, контроля и обеспечения качества образовательных услуг [Вальдман, 2013]. Зарубежные эксперты отмечают существенную роль этих механизмов в процессах реформирования социальной сферы, в том числе в сфере образования [Барбер, 2011; Барбер...]. По их мнению, автономия и самостоятельность — одна из наиболее важных причин движения образовательных организаций к подотчетности и информационной открытости. Причем подотчетность в западной международной практике чаще рассматривается в отношении именно социума, как подотчетность перед общественностью, перед потребителями образовательных услуг.

ЮНЕСКО в докладе «Подотчетность в образовании: выполнение обязательств» [Global Education Monitoring...] рассматривает в качестве важного инструмента подотчетности подготовку регулярных отчетов о деятельности в области развития системы образования. По данным того же доклада ЮНЕСКО, с 2010 г. по меньшей мере один национальный доклад по мониторингу образования опубликовали 108 стран из 209, однако на регулярной основе в среднем по миру это делает только каждая шестая страна, среди которых и Российская Федерация. При этом важно, чтобы такие доклады готовились под различные целевые аудитории: очевидно, что документ подготовленный для ученых и экспертов в области образования, должен отличаться от документа, целевой аудиторией которого является гражданское общество, которому и должно быть подотчетно любое правительство.

Школы многих стран должны регулярно отчитываться перед семьями учеников. И каждый такой отчет строится таким обра-

зом, чтобы максимально понятно и подробно ответить на вопросы всех заинтересованных групп общественности. В практике зарубежных стран используются разные жанры — от статистических данных и инфографических материалов, включающих отчеты по итогам отдельных тестирований, до всеобъемлющих докладов, сюжетами которых становятся, например, социально-экономические характеристики учащихся, финансирование школы, квалификация учителей.

Каналами для распространения подотчетных информационных материалов выступают:

- сайты образовательных организаций. Например, в Великобритании таким образом размещаются доклады государственной инспекции Ofsted — Office for Standards in Education, которые дополнительно также адресно рассылаются родителям обучающихся;
- сайты государственных органов управления образованием. Например, сайт Департамента образования штата Иллинойс, США (Illinois Interactive Report Card Website <<http://irc.niu.edu>>), на котором размещаются интерактивные школьные доклады;
- специализированные сайты. Например, в Австралии общедоступная информация о работе образовательных учреждений размещается на национальном веб-сайте «Моя школа» («My School» <[www.myschool.edu.au](http://www.myschool.edu.au)>), который содержит информационные портреты примерно 10 тыс. государственных и негосударственных австралийских школ;
- СМИ. Например, BBC — England School League Tables; The Times — School League Tables и др.

Российская система общего образования в последние годы также совершила мощный рывок во внедрении стандартов открытости и обеспечивающих их сервисов. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» определил инфор-

мационную открытость системы образования, учет общественного мнения, государственно-общественный характер управления в качестве основных принципов управления системой образования. Законодательно закреплены требования к информации, размещаемой на сайте образовательной организации (ст. 29), информационной открытости органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования (ст. 97). Обязательным для размещения в открытом доступе на сайтах всех образовательных организаций, в том числе школ, является ежегодный отчет о самообследовании, включающий анализ работы школы за прошедший учебный год и таблицу значений основных статистических показателей, утвержденных Минобрнауки России<sup>2</sup>.

Активная государственная политики обеспечила в короткие сроки достижение в этой части высоких показателей.

На сегодняшний день около 90% общеобразовательных организаций имеют свой собственный официальный сайт в сети Интернет (рис. 6.6). Все эти сайты полностью соответствуют требованиям ст. 29 действующего Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и подзаконных актов.

Все большую популярность у родителей школьников набирают электронные дневники — их используют уже три четверти российских школ. Однако ситуации с этим инструментом информационной открытости школ в разных регионах сильно различают-

---

<sup>2</sup> Подробнее см. приказы Минобрнауки России: от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении порядка проведения самообследования образовательной организацией», от 10 декабря 2013 г. № 1324 «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию», от 14 декабря 2017 г. № 1218 «О внесении изменений в Порядок проведения самообследования образовательной организации, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 462».

**Рис. 6.6.** Доля школ, имеющих собственный официальный сайт в сети Интернет, соответствующий требованиям законодательства (%)



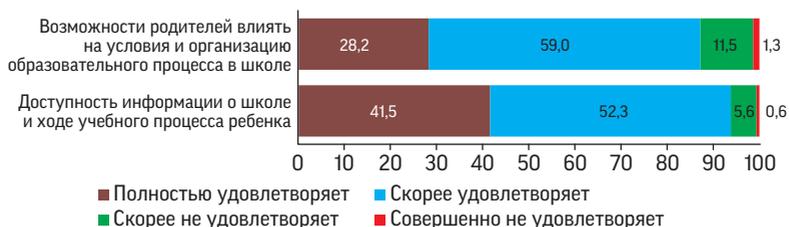
Источники: Росстат; Минобрнауки России.

ся: от менее 10% в Республике Крым до 98–99% во Владимирской, Омской областях и Ямало-Ненецком автономном округе.

Родители школьников практически полностью удовлетворены уровнем информационной открытости школ вне зависимости от реального качества школьных сайтов (рис. 6.7). Это объясняется в том числе и тем, что у каждого свои потребности в информации и количество различных способов коммуникации со школой и получения информации о ней обеспечивает все эти потребности и запросы.

Сказанное подтверждается тем фактом, что на вопрос об участии в школьной жизни ребенка 78,5% родителей ответили: «Слежу за новостями и событиями, происходящими в классе

**Рис. 6.7.** Ответы родителей школьников на вопрос о степени их удовлетворенности информационной открытостью и возможностью влиять на условия и организацию образовательного процесса, 2016 г. (%)



Источник: МЭО.

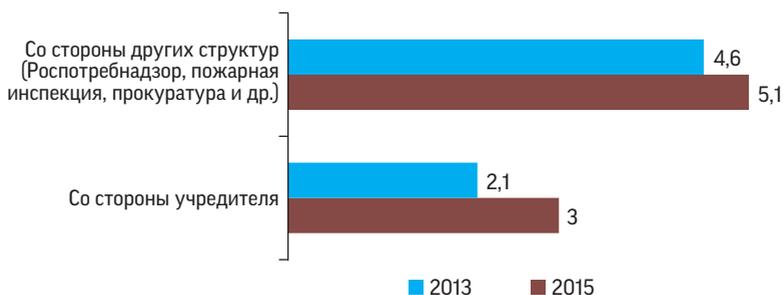
моего ребенка», 63,9% следят за новостями и событиями, происходящими во всей школе.

Международные эксперты выделяют два типа подотчетности: первый тип, по результатам которой те, перед кем отчитываются, могут применить санкции, называют функциональной; второй, когда никаких последствий от подотчетности или ее отсутствия не предусмотрено, — формальной. В этом различии проявляются основные проблемы с подотчетностью в системе российского образования, в которой никакой ответственности за отчеты перед общественностью не предусмотрено.

Подотчетность общеобразовательных организаций реализуется прежде всего в отношении различных государственных структур контроля и надзора. Это оправдано в первую очередь заботой о безопасности и благополучии детей, получающих образование в школах. С другой стороны, реализуя ответственность за качество подготовки обучающихся, государство стремится обеспечить соответствие предоставляемых услуг требованиям государственных образовательных стандартов. Кроме того, организация, финансируемая из средств бюджета, закономерно становится объектом финансового контроля. Основанием для внеплановых проверок часто становятся жалобы и обращения родителей школьников.

По оценкам директоров, количество внешних проверок общеобразовательных организаций, осуществляемых разными инстанциями, в период с 2013 по 2015 г. стало несколько больше (рис. 6.8).

**Рис. 6.8.** Ответы директоров на вопрос: «Какое количество проверок прошло за последние 12 месяцев в вашей образовательной организации?» (среднее количество проверок)



Источник: МЭО.

Как показывают результаты опроса, для самих руководителей общеобразовательных организаций результаты этих оценок влекут довольно серьезные последствия. По мнению половины опрошенных директоров школ, продление контракта или увольнение руководителя общеобразовательной организации в их городе/районе в наибольшей степени зависит именно от соответствия требованиям контролирующих органов (рис. 6.9).

Вопросы открытости и подотчетности системы школьного образования рассматриваются также через организационно-правовую возможность общественности участвовать в управлении школами.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 26) закрепил требование коллегиальности в управлении образовательными организациями. В соответствии с законом педагогический совет школы является обязатель-

**Рис. 6.9.** Ответы директоров школ на вопрос: «От чего в наибольшей степени зависит продление контракта или увольнение руководителя общеобразовательной организации в вашем городе/районе?», 2015 г. (%)

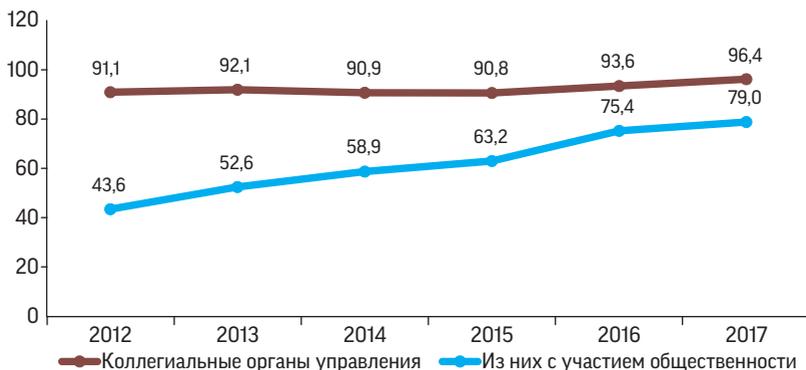


Источник: МЭО.

ным коллегиальным органом управления. Управляющий совет с участием родительской общественности также может быть коллегиальным органом управления. Согласно образовательной статистике в 2017 г. более 96% школ имели коллегиальные органы управления, в 79% школ эти органы функционировали с участием общественности (рис. 6.10). С 2012 г. этот показатель заметно вырос.

При этом формы участия общественности в работе коллегиальных органов могут отличаться. Наиболее эффективной моделью такого участия является управляющий совет.

**Рис. 6.10.** Доля школ, в которых действуют коллегиальные органы управления (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

Федеральный эксперимент по апробации модели управляющих советов был проведен в 2004–2006 гг. В период КПМО создание управляющих советов приобрело массовый характер в трети российских регионов. Проводятся всероссийские и региональные конкурсы управляющих советов школ, ведется подготовка общественных управляющих, создаются тематические порталы и журналы. Существенная поддержка проектов распространения модели участия общественности в управлении была оказана при реализации ФЦПРО 2011–2015 гг. Доля школ, имеющих управляющие советы, в 2017 г. составила 45,9%.

При этом сфера реального участия общественности в жизни школы по-прежнему остается ограниченной (главным образом секторами внеучебной активности, воспитания, материального обеспечения образовательного процесса). В очень небольшом числе регионов управляющим советам школ делегированы более широкие полномочия.

Причиной тому, с одной стороны, служит сохраняющийся вопреки законодательным декларациям довольно низкий уровень самостоятельности школы: по многим важным вопросам,

отнесенным к ее компетенции, управляющие советы фактически вынуждены вступать в диалог не столько с администрацией школы, сколько с ее учредителем, задающим (достаточно часто в нарушение принципа автономии) свои унифицированные (и не всегда соответствующие школьным задачам) правила и нормы.

Для родителей основными способами взаимодействия с администрацией и педагогами школы остаются родительские собрания.

Каждый четвертый из опрошенных родителей (опрос МЭО, 2016 г.) является членом родительского комитета и лишь 2,7% работают в управляющих советах школ (рис. 6.11). Инициативность, проявляющаяся в форме внесения предложений о развитии школы или организации жизни класса, встречается также крайне редко — в 5,7 и 7,9% случаев соответственно.

**Рис. 6.11.** Ответы родителей на вопрос: «Участвуете ли вы в школьной жизни вашего ребенка, и если да, то каким образом?», 2016 г. (%)



Источник: МЭО.

Больше половины родителей по-прежнему используют традиционные средства взаимодействия со школой: общение по телефону и личные встречи. К использованию социальных сетей,

форумов и других интерактивных сервисов прибегает менее 10% родителей (рис. 6.12).

**Рис. 6.12.** Ответы родителей на вопрос: «Какие способы вы используете для взаимодействия с администрацией и педагогами школы?» (%)



Источник: МЭО.

Возможность влиять на условия и организацию образовательного процесса в школе удовлетворяет большую часть родителей. При этом каждый восьмой из опрошенных родителей отмечает ту или иную степень неудовлетворенности в этом вопросе.

## Выводы

Основными нерешенными задачами формирования ОСОКО являются развитие инструментов оценки качества на уровне шко-

лы и класса (в том числе формирующего оценивания), подготовка специалистов в области оценки качества образования (тестологов, аналитиков, экспертов), развитие компетенций учителей и управленцев в использовании результатов проведенных оценок, выстраивание баланса между контролем и поддержкой в форме обратной связи на основе анализа данных.

При этом для ответа на вызовы новой эпохи перед ОСОКО встает задача создания механизмов, процедур и инструментов оценки навыков XXI в. и новой грамотности. Первые попытки, предпринятые в этом направлении в рамках НИКО, нуждаются в существенной доработке, усилении доказательной базы и расширении сферы использования.

Важной является задача модернизации ЕГЭ, в том числе обеспечения его сопоставимости по годам.

На рынке услуг по оценке качества образования растет потребность в появлении новых игроков, автономных и независимых от образовательного ведомства. При этом для оценки качества самих оценочных организаций требуются разработка и введение механизмов их сертификации. Семьи должны получить возможность (право закреплено в ст. 95.1 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») по собственной инициативе заказывать проведение оценки качества образования у проверенных и независимых экспертов.

Все более серьезной проблемой становится отсутствие систем оценки качества, позволяющих отслеживать индивидуальную динамику, прогресс обучающихся, что имеет критическое значение для персонализации образования, решения проблем школьной неуспешности детей. Отдельная задача — оценка внеурочных достижений обучающихся, возможность их сертификации и учета для формирования индивидуального портфолио, которое можно использовать, например, при поступлении в вуз.

Качественным решением этой масштабной задачи могут стать цифровизация самой системы оценки, создание информа-

ционной платформы, интегрирующей данные оценок разных провайдеров. Такая система могла бы восполнить дефицит и обеспечить учет и систематизацию данных о социально-экономическом статусе обучающихся, которые важны для правильной оценки их результатов, сопоставления результатов работы образовательных организаций.

Требует существенной доработки и система подотчетности самих образовательных организаций и органов управления образования. Особое место в этой системе должны занимать открытые данные (а не формальные обобщенные отчеты) о качестве образовательной деятельности, условиях, в которых осуществляется образовательный процесс. Представляться эти данные должны в едином для всех машиночитаемом формате. Существующая сегодня ситуация не позволяет использовать данные о деятельности системы образования ни руководителям системы, ни работникам образовательных организаций, ни потребителям образовательных услуг, ни независимым экспертам, аналитикам, общественным организациям. Особенно важно представить возможность использовать данные ЕГЭ, ОГЭ и НИКО для анализа ситуации в образовании исследователями и аналитиками.

Отмечающееся усиление требовательности граждан к качеству образовательных результатов и условий обучения стимулирует родителей к востребованию и использованию уже закрепленных за ними законодательно прав на участие в управлении школой. И в этой ситуации институты государственно-общественного управления, независимой оценки качества и общественного контроля могут стать уже не формальными организационными структурами, а конструктивной альтернативой профилактики рисков возникновения возможных конфликтов между участниками образовательных отношений, очевидно разрушительных для обеих сторон, так и судебным механизмам их разрешения.

# Политика поддержки талантливых и мотивированных детей и молодежи

Таланты играют принципиально важную роль в человеческом капитале страны. Умение на раннем этапе выявлять одаренных и высокомотивированных учащихся и успешно развивать их способности и интересы сегодня является одной из важнейших характеристик эффективных национальных образовательных систем.

Россия унаследовала от СССР успешные механизмы диагностики и поддержки таких детей и молодежи в областях искусства, спорта, математики, естественных наук. Тема талантов на протяжении всего периода новейшей истории России находилась в фокусе внимания государственной политики.

В данной главе рассматриваются эволюция государственной политики, устройство современной системы работы с талантами в России, обсуждаются ее ограничения и перспективные задачи.

### 7.1. Эволюция политики

В государственной политике по выявлению и поддержке талантливых обучающихся в XXI в. можно выделить несколько этапов.

С 1999 по 2010 г. действовала федеральная целевая программа «Дети России», включавшая подпрограмму «Одаренные дети». Через нее поддерживались разнообразные конкурсные мероприятия, деятельность базовых центров по работе с одаренными детьми; оказание консультационной помощи родителям и педагогам, работающим с одаренными детьми; формирование информационных баз; создание технологии по выявлению, развитию и адресной поддержке одаренных детей, в том числе проживающих в сельской местности и отдаленных территориях.

Программа сыграла важную роль в поддержке одаренных детей и педагогов в разных частях страны, однако ей не хватало системности и в определенной степени адресности.

«Государственная поддержка талантливой молодежи» в 2006 г. стала одним из наиболее масштабных направлений приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО). Именно в данном проекте был сделан новый по сравнению с предыдущими этапами акцент на персональной материальной поддержке талантливых детей и молодежи через премирование победителей всероссийских и региональных конкурсных мероприятий.

Национальная образовательная инициатива (НОИ) «Наша новая школа» в 2010 г. предложила как преемственные по отношению к ПНПО, так и новые меры в отношении талантов. В НОИ «Наша новая школа» было подчеркнуто значение заочных, очно-заочных и дистанционных школ, летних школ, зафиксирована необходимость определения норматива подушевого финансирования в соответствии с особенностями школьников, отработки механизма учета индивидуальных достижений обучающихся при приеме в вузы, введения стимулирующих выплат учителям, благодаря которым школьник добился высоких результатов. В этой инициативе впервые отчетливо прозвучала необходимость включения в систему мер по поддержке талантов не только лиц, проявивших выдающиеся способности, но более широкого круга мотивированных детей.

В 2012 г. были утверждены Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов и комплекс мер по ее реализации. Концепция не только предполагала расширение спектра направлений, целевых групп и инструментов поддержки, но, как видно из названия, стремилась качественно изменить организационную модель работы с талантами. Был создан Национальный координационный совет по поддержке молодых талантов России, внедрению механизмов государственно-частного партнерства. Концепция запустила законодательные изменения. В принятом Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» появилась специальная ст. 77 «Организация получения образования лицами, проявившими выдающиеся способности», определившая особенности регулирования вопросов проведения олимпиад и иных состязаний, установления денежных поощрений, а также возможность создания специализированных структурных подразделений и нетиповых образовательных организаций. При этом следует признать, что закон ликвидировал особый вид школ, реализующих программы повышенного уровня. Вместо них была предложена система финансирования программ с учетом их уровня и категории (для одаренных детей), которая на практике не получила широкого распространения.

Механизмом реализации НОИ «Наша новая школа» и Концепции общенациональной системы выявления и развития молодых талантов стала Федеральная целевая программа развития образования. В 2011–2015 гг. она включала мероприятия по организации центров поддержки одаренных детей при университетах и дистанционных школ при национальных исследовательских университетах (такие центры и школы создаются); созданию единой федеральной базы данных победителей и призеров Всероссийской олимпиады школьников, других предметных и метапредметных олимпиад, мероприятий и конкурсов; разработке и внедрению норматива подушевого фи-

нансирования для педагогического сопровождения развития (образования) талантливых детей и др. В 2016–2018 гг. акцент был сделан на поддержку конкурсов, связанных с развитием технического творчества, организации летних школ на базе организаций среднего профессионального и высшего образования.

Попытка нового взгляда на таланты и работу с ними была реализована в Национальной технологической инициативе (НТИ), утвержденной в 2015 г. Она включила отдельное направление «Таланты» и запустила ряд проектов, предусматривающих инновационные форматы работы, — олимпиаду НТИ, кружковое движение, позволяющих выявить талантливую молодежь в области естественных наук, поддержать их развитие и продвижение в сферы НТИ.

Новейший этап государственной образовательной политики в области поддержки талантов связан с утверждением в 2016 г. приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей», предусматривающего создание в каждом регионе центра по работе с талантливыми детьми с использованием опыта образовательного центра «Сириус», развитие системы конкурсных мероприятий, в том числе командных, ориентированных на формирование навыков проектной деятельности, скоординированной с системой выявления детей, проявивших выдающиеся способности, сопровождения и мониторинга их дальнейшего развития, а также решающих задачи раскрытия талантов каждого ребенка с различными возможностями и потребностями.

В 2018 г. в рамках инициативы Агентства стратегических инициатив (АСИ) развернулось новое направление работы с талантами — «Наставничество», предусматривающее поддержку включения профессионалов различных сфер в практики образования, профессиональной и социальной адаптации и формирования карьеры детей и молодежи.

Многообразие концепций и проектов, решающих задачи поддержки талантов, является свидетельством приоритета данной задачи для страны, но одновременно демонстрирует недостаточную согласованность и преемственность реализуемых мер, низкую степень проработанности отдельных механизмов реализации, обнаруживает незавершенность ряда инициатив.

Основные линии эволюции политики заключаются в переходе от эклектичных мер к созданию комплексной системы работы с талантами, от концентрации усилий на детей с выраженными признаками одаренности к включению в работу широкого круга детей, потенциально обладающих талантом, а также в усилении роли организаций дополнительного образования.

## **7.2. Талант и мотивированность: два пути к высоким достижениям**

Введенное в рамках НОИ «Наша новая школа» расширение сферы приложения сил не только на изначально талантливых, но и на высокомотивированных детей и молодежь, не было обеспечено точным различием этих двух категорий и пониманием различий в методах и механизмах работы с ними. Все предлагаемые и реализуемые в стратегических и программных документах меры направлены на обе эти группы, в то время как для более адресной работы необходимо выстраивать в отношении них разные программы.

Для реализации такого подхода необходимо различать талантливых и мотивированных детей и молодежь.

Таланты — талантливые (одаренные, имеющие дар) дети и молодежь — те, кто проявляет незаурядные способности, можно сказать сверхспособности, в какой-либо сфере деятельности: в научной области, спорте, искусствах и т.д. Это единичные явления, требующие индивидуальной поддержки и особых условий для развития. Ключевыми задачами в отношении этой кате-

гории детей и молодежи становятся выявление талантов и обеспечение индивидуальной траектории их развития, поскольку каждый из них совершенно уникален.

Мотивированные — те, кто готов тратить свои ресурсы и время на дополнительные занятия. Их мотивы могут быть разные: любопытство, устойчивый интерес к какой-либо сфере деятельности, желание стать лучшим и др. Результат высокой мотивированности — повышенная трудоспособность в интересующем направлении, которая в итоге приводит к развитию способностей и высоким достижениям в выбранной сфере.

Высокая мотивация — более массовое явление, чем таланты, ее можно и нужно формировать и необходимо поддерживать.

Исходя из этих различий проанализируем основные механизмы работы с каждой категорией.

### **Работа с талантливыми (одаренными) детьми и молодежью**

Первостепенной задачей в отношении талантливых детей является как можно более раннее их выявление. Рассчитывать на то, что согласно народному изречению «талант сам пробьет себе дорогу» и «самородки» будут появляться во всех уголках нашей страны, — недопустимое расточительство. Необходима системная и массовая работа по обнаружению одаренных детей с целью их дальнейшей поддержки и развития.

Основными механизмами выявления талантов в российской системе образования являются многочисленные конкурсные мероприятия: предметные олимпиады, спортивные соревнования, творческие конкурсы, фестивали, выставки. В последнее время стали распространяться и набирать популярность метапредметные олимпиады и научно-практические конференции для детей и молодежи.

Школа в этой системе традиционно концентрирует внимание на предметных, а в последнее время и на метапредметных сферах. Основную роль в выявлении и поддержке талантов

в сферах искусств, спорта, прикладных областях играет система дополнительного образования детей, которая заслуживает отдельного рассмотрения за рамками данной книги.

Выявление через конкурсные мероприятия детей и молодежи, проявляющих одаренность в областях, связанных с предметами школьного цикла, — традиционная российская практика. Первые олимпиады для школьников появились еще в 30-е годы XX в. Предметные олимпиады в России курирует Минобрнауки России (с 2018 г. — Минпросвещения России), а также Российский совет олимпиад школьников (РСОШ).

Система олимпиад включает предметные и многопредметные. Самая известная в России многопредметная олимпиада — Всероссийская олимпиада школьников (ВСОШ), которая проводится в четыре этапа (школьный, муниципальный, региональный, всероссийский).

В настоящее время ВСОШ проводится по 18 предметам и 6 языкам: математика, русский, иностранный язык (английский, немецкий, французский, испанский, китайский, итальянский), информатика и ИКТ, физика, химия, биология, экология, география, астрономия, литература, история, обществознание, экономика, право, искусство (мировая художественная культура), физическая культура, технология, основы безопасности жизнедеятельности. Призеры ВСОШ могут принять участие в международных олимпиадах.

В 2018 г. на Всероссийской олимпиаде школьников вручили 2284 диплома, это приблизительно 1,55 диплома на 100 тыс. населения страны. По общему числу дипломов победителей Всероссийской олимпиады лидирует Москва. Однако при пересчете на 100 тыс. населения ее догоняет Республика Мордовия с разницей 0,15 (табл. 7.1). Только в восьми регионах России нет ни одного победителя ВСОШ (в 2017 г. их было 6), что, с одной стороны, подтверждает эффективность такой массовой системы выявления способных школьников, но с другой — ставит серьез-

**Таблица 7.1. Число дипломов Всероссийской олимпиады,  
завоєванных школьниками регионов (Топ-20) (на 100 тыс. населения)**

Место	Регион	2015	2016	2017	2018
1 (=)	г. Москва	4,78	5,67	6,60	7,24
2 (=)	Республика Мордовия	4,20	5,57	5,94	6,09
3 (=)	Удмуртская Республика	3,16	3,49	4,61	5,95
4 (+1)	Республика Татарстан	2,83	3,64	3,60	3,57
5 (+10)	Магаданская область	2,03	2,05	1,37	3,47
6 (-2)	г. Санкт-Петербург	4,22	3,90	3,77	3,40
7 (-1)	Кировская область	3,37	3,78	3,02	3,04
8 (+5)	Вологодская область	2,27	2,10	1,69	2,12
9 (-2)	Челябинская область	1,92	2,14	2,06	1,95
10 (-2)	Чувашская Республика	3,47	3,40	2,02	1,71
11 (=)	Ярославская область	1,65	1,81	1,89	1,66
12 (+2)	Липецкая область	1,04	1,73	1,64	1,65
13 (-3)	Новосибирская область	1,89	1,99	1,94	1,54
14 (+22)	Калининградская область	1,24	0,51	0,71	1,51
15 (+6)	Архангельская область	1,32	1,15	1,03	1,39
16 (+4)	Ульяновская область	1,27	1,19	1,04	1,36
17 (+26)	Курганская область	1,03	0,81	0,59	1,30
18 (+11)	Хабаровский край	0,45	0,45	0,90	1,28
19 (+15)	Новгородская область	1,62	1,79	0,82	1,15
20 (+15)	Пензенская область	0,59	0,96	0,75	1,13

Источник: <<https://olimpiada.ru/article/822>>.

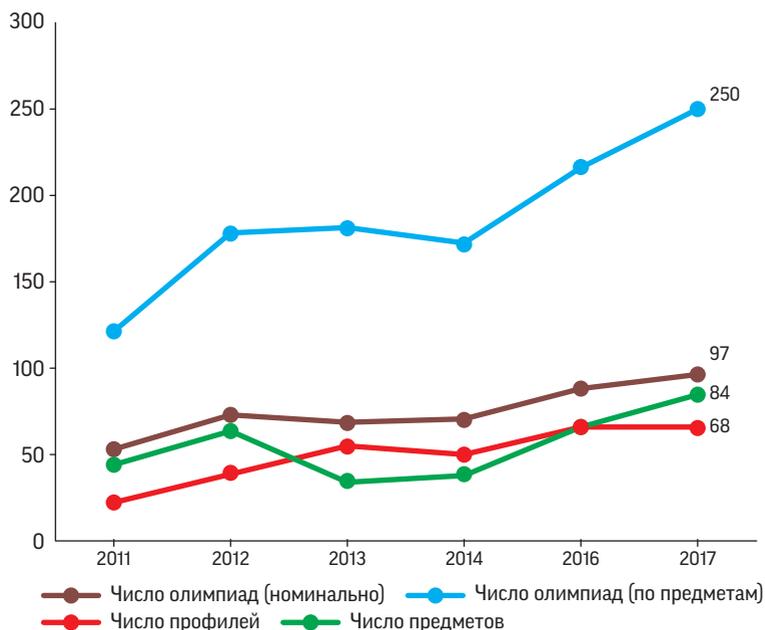
ные задачи перед образовательными системами регионов, оказавшихся в нижней части этого списка.

Помимо ВсОШ в России под эгидой Российского совета олимпиад школьников проводятся и иные олимпиады. Ежегодно Минобрнауки России обновляет перечень олимпиад и иных

интеллектуальных и (или) творческих конкурсов, мероприятий, направленных на развитие интеллектуальных и творческих способностей, а также на пропаганду научных знаний и творческих достижений.

Под эгидой РСОШ в 2016/2017 учебном году было проведено 88 олимпиад, в которых приняли участие 2,03 млн человек. Число победителей составило 177 834 человека<sup>1</sup>. В 2017/2018 учебном году в утвержденном Минобрнауки России списке было уже 97 олимпиад (рис. 7.1), в 2018/2019 список сократился до 76 позиций.

**Рис. 7.1.** Число олимпиад в перечне РСОШ, а также предметов и профилей



Источник: <<http://www.rsr-olymp.ru>>.

<sup>1</sup> См.: <<http://static.government.ru/media/files/i6yH0TiCpoJ6dcd0zebKpxcts8ttFE42.pdf>>.

За последние годы выросло общее число состязаний и несколько изменилась структура — увеличилась доля состязаний по технологии, социальным наукам, иностранным языкам.

В отборе одаренных молодых людей заинтересованы ведущие институты страны, которые организуют для этого собственные олимпиады. В России широко известны олимпиады для школьников «Ломоносов» (МГУ им. М.В. Ломоносова), «Высшая проба» (НИУ ВШЭ), «Физтех» (МФТИ), «Шаг в будущее» (МГТУ им. Н.Э. Баумана). Стаж некоторых университетских олимпиад превышает 10 лет, и их популярность за это время существенно выросла.

Внимание к развитию технического направления дополнительного образования, которое привело к запуску новых типов (форматов) конкурсных состязаний, решающих задачи выявления и поддержки талантов в этой сфере с акцентом на компетентностных результатах, — «Лифт в будущее», Junior Skills, Олимпиада НТИ «Робофест/Профест», «Кванториада» и др., подтолкнуло общеобразовательные школы к участию в них наравне с учреждениями дополнительного образования.

Одаренные участники, показавшие высокие результаты на национальных олимпиадах, отбираются для участия в международных. Здесь возможно самовыдвижение, номинирование учителем, школой и др.

Российские учащиеся добиваются серьезных результатов в международных олимпиадах по химии, физике, математике, программированию и др. По итогам международного олимпийского сезона 2017 г. сборными командами Российской Федерации (38 человек) завоевано 38 медалей, в том числе 18 золотых, 14 серебряных и 6 бронзовых (табл. 7.2). Каждый член российской команды удостоен награды международного уровня.

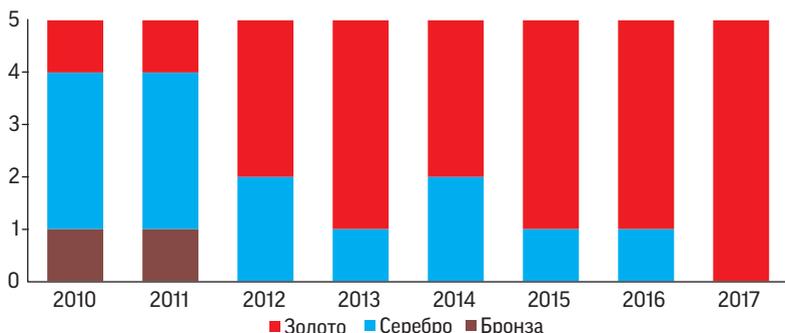
Российские участники повышают свои позиции в международной олимпиаде по физике IPhO. Все пять российских медалей 2017 г. золотые. На рис. 7.2 видно, что к такому результату

**Таблица 7.2.** Количество медалей, завоеванных сборными командами Российской Федерации в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам

Предмет	2012		2013		2014		2015		2016		2017								
	Золото	Серебро	Бронза																
Математика	4	2	-	4	2	-	3	3	-	6	-	4	1	1	1	3	2		
Химия	3	1	-	2	2	-	3	1	-	2	2	-	3	1	-	2	2	-	
Физика	3	2	-	4	1	-	3	2	-	4	1	-	4	1	-	5	-	-	
Биология	2	2	2	2	2	-	1	3	-	2	1	1	2	1	2	1	1	1	
Информатика	4	-	-	3	1	-	2	2	-	3	1	-	3	1	-	1	3	-	
География	-	1	1	-	-	1	-	2	2	1	1	1	2	1	2	1	-	3	1
Астрономия	2	2	1	3	1	1	2	2	1	1	1	4	1	3	1	1	2	2	
Естественно-научная олимпиада (юниоры)	5	1	-	3	3	-	5	1	-	4	2	-	2	4	-	6	-	-	
Итого	23	11	2	21	12	2	19	16	3	17	15	6	19	15	4	18	14	6	
Всего	36	35	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	

Источник: <<http://vserosolymp.rudn.ru/>>.

**Рис. 7.2.** Число медалей, завоеванных российскими участниками в международной олимпиаде по физике IPhO



Источники: <<http://4ipho.ru>>; <<http://vserosolymp.rudn.ru/>>.

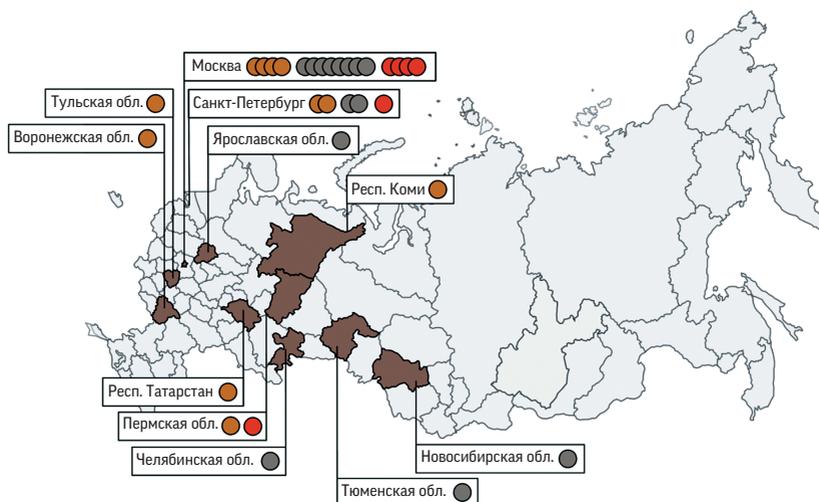
российская команда шла постепенно на протяжении нескольких лет.

Среди победителей и призеров международных олимпиад — представители не только столичных регионов (рис. 7.3). Однако их ограниченное число оставляет открытым вопрос о повышении качества работы с наиболее одаренными детьми в регионах Российской Федерации.

Снижение результатов участия российских школьников в международных олимпиадах по некоторым предметам (в том числе по математике), а также ограниченный список регионов, подготовивших этих детей, являются сигналом о необходимости не только обеспечения раннего выявления талантов, но и специально организованной работы по их поддержке и развитию.

Очевидно, что система поиска и выявления талантов исключительно средствами конкурсных мероприятий и олимпиад обладает рядом ограничений. Несмотря на «частую гребенку», вовлекающую в эту систему большое количество школьников, сохраняется риск пропустить талант, который по каким-либо причинам оказался невовлеченным в конкурсную систему или вовлеченным не в те конкурсы.

**Рис. 7.3.** Регионы, подготовившие победителей и призеров летних международных олимпиад по семи предметам (информатика, география, биология, лингвистика, математика, химия, физика), 2017 г.



Источник: <минобрнауки.рф>.

К сожалению, волонтерские практики с выездами специалистов в удаленные поселения страны для «ручного» отбора одаренных детей, как это делалось, а может, и продолжает делаться в области искусств и спорта, в школьной системе практически невозможны. Сегодня существуют цифровые технологии, средства коммуникации и обмена информацией, позволяющие школьникам выкладывать свои работы и достижения в сетевом пространстве. В этих условиях встает вопрос о методах и инструментах использования информационного пространства Интернета для поиска проявлений одаренности у детей и молодежи. Одним из механизмов могло бы стать создание единого портала, позволяющего талантливым детям формировать собственное портфолио своих работ и достижений, включая достижения на олимпиадах и иных конкурсах и мероприятиях.

Адресная поддержка талантливых учащихся в рамках перечисленных выше проектов и программ реализуется в основном в виде денежных поощрений (премии, стипендии и гранты). Начиная с ПНПО инструмент финансовой поддержки талантливых обучающихся играет заметную роль. На федеральном уровне этот механизм был запущен Указом Президента РФ от 6 апреля 2006 г. № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» и постановлением Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 311 «О премиях для поддержки талантливой молодежи». Ежегодно по итогам олимпиад и конкурсных мероприятий на федеральном уровне присуждалось более 5 тыс. премий для поддержки талантливой молодежи в возрасте от 14 до 25 лет включительно.

С 1 сентября 2015 г. начала работу система грантов для одаренной молодежи. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 декабря 2015 г. № 607 «О мерах государственной поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности» учреждено 5 тыс. грантов для обучающихся организаций среднего профессионального и высшего образования. Размер грантов составляет 20 тыс. руб. ежемесячно в течение срока обучения. Победителям и призерам Всероссийской олимпиады и РСОШ выплачивается президентская стипендия (60 тыс. и 30 тыс. руб. соответственно). Однако данный приказ действовал только до 2016 г. В 2017 г. с выплатами премий победителям ВСОШ произошел сбой, который стал объектом внимания президента России. С 2019 г. в России планируется ввести премирование победителей международных олимпиад школьников по общеобразовательным предметам с суммой выплат до 1 млн руб. за золотую медаль.

Среди стипендиальных программ, действующих в нашей стране, выделяются: стипендии Президента РФ, стипендии Правительства РФ, персональные стипендии имени видных деятелей науки и политики, стипендии им. А.Л. Штиглица. Во многих

регионах России учреждены губернаторские стипендии (Ярославская область, Хабаровский край, Якутия и др.).

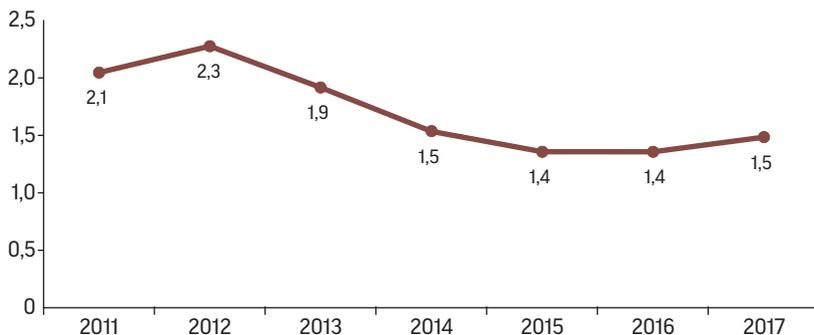
Различные программы финансовой поддержки студентов и абитуриентов — победителей олимпиад существуют в университетах, где, в частности, реализуются стипендиальные инициативы благотворительных фондов.

Важную роль для поддержки талантов играют различные преференции при поступлении в университеты страны. Победители и призеры заключительного этапа ВсОШ могут быть зачислены в университет без вступительных экзаменов (если направление подготовки соответствует профилю олимпиады), или результаты олимпиады засчитываются им как 100 баллов по ЕГЭ по соответствующему предмету (если не соответствует профилю). При этом квота победителей и призеров заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников в 2015 г. была увеличена до 45%. Существуют льготы и для победителей олимпиад РСОШ: в зависимости от уровня олимпиады, статуса победителя можно, минуя вступительные испытания, стать студентом любого вуза, получить 100 баллов ЕГЭ по профильному предмету или дополнительные баллы ЕГЭ при поступлении.

На протяжении последних лет доля поступивших по результатам олимпиад плавно сокращалась до 2014 г., после чего зафиксировалась на отметке в 1,5% (рис. 7.4).

За индивидуальные достижения в конкурсах, входящих в перечень олимпиад и иных интеллектуальных и (или) творческих конкурсов, абитуриент может получить дополнительные баллы к результатам ЕГЭ. Сумму баллов ЕГЭ и индивидуальных достижений часто называют конкурсными баллами. Каждый вуз страны самостоятельно устанавливает свои правила начисления дополнительных баллов. В 2017 г. можно было получить не более 10 конкурсных баллов. Дополнительные баллы можно получить за итоговое сочинение, наличие аттестата с отличием, за спор-

**Рис. 7.4.** Доля поступивших в вузы по результатам олимпиад от общей численности поступивших на бюджет (%)



*Источник:* Мониторинг качества приема в вузы.

тивные достижения, победу в олимпиадах, творческих и интеллектуальных конкурсах.

На протяжении всех лет реализации системы преференций ведутся активные дискуссии в отношении механизмов и принципов ее реализации. С одной стороны, формируются претензии к объективности оценки результатов в состязаниях. По статистике в современной России в разы возросло количество победителей и призеров Всероссийской олимпиады школьников по сравнению с советской олимпиадой: в 2014 г. — более чем в 20 раз, в 2015-м — в 14, в 2016-м — в 12, в 2017 г. — в 13 раз. Это вызывает предположение о нарушении регламентов проведения и оценивания олимпиадных работ. Обсуждаются меры по повышению контроля этой деятельности. С другой стороны, отмечаются ограничения не только системы ЕГЭ, но и монопредметных олимпиад в части оценки и выявления талантов. Следовательно, возникает задача формирования и развития системы учета компетенций (как универсальных, так и специальных), а также увеличения их веса при поступлении в организации высшего и среднего профессионального образования.

Альтернативой системе предпочтений в работе с талантами могла бы стать комплексная система сквозного сопровождения одаренных детей от момента их выявления до получения профессионального образования. Подобная система давно и эффективно используется в сферах культуры и спорта, когда, например, музыкально одаренный ребенок получает предпрофессиональное образование в музыкальной школе, связанной с музыкальным училищем и (или) консерваторией. По мере взросления он переходит с одной ступени образования на другую с учетом его индивидуальных талантов.

В части одаренности в сферах, связанных с общеобразовательными предметами, такое сквозное продвижение талантов отсутствует. Математически одаренный молодой человек на первом курсе университета оказывается буквально за одной партой с обычными студентами. Это может приводить к деградации и потере интереса со стороны более одаренных обучающихся. Для решения подобных проблем необходимо создание системы индивидуального сопровождения талантливых детей и молодежи на всех этапах их профессионального становления.

Учитывая небольшое количество талантов и их индивидуальность, неординарность проявляемых способностей, ключевым механизмом их развития является индивидуальное сопровождение — тьюторство, наставничество. В нашей стране эти формы сопровождения одаренных детей широко используются в дополнительном образовании: спорте, музыке, хореографии, изобразительном и иных видах искусств. Для индивидуального сопровождения развития, например, одаренных математиков или биологов специально созданной системы в школьном образовании пока не существует.

С этой точки зрения представляется перспективным упоминавшийся ранее проект АСИ «Наставник», который включает в том числе «наставничество в образовании и кружковом движении». Однако данный проект пока в большей степени ориентирован

на дополнительное образование детей. Включение в него системы школьного образования требует дополнительной разработки.

**АСИ инициирован всероссийский конкурс «Лучшие практики наставничества». Конкурс проводится по пяти номинациям, одна из которых «Наставничество в образовании и кружковом движении» включает практики управления траекторией развития детей и подростков, уровнем мотивации и творческой активности, побуждения к поиску уникальных решений. Наставничество выступает как способ вдохновить на новое дело и участвовать в его реализации от планирования до замещения дефицитных компетенций в команде инициаторов.**

Ключевую роль в школьном наставничестве могли бы играть тьюторы, которые по своему функционалу являются организаторами условий для построения и реализации индивидуальной образовательной траектории учащегося. Однако сопровождение талантливых детей требует специальной подготовки этих пока немногочисленных школьных специалистов.

Более массовым и распространенным в России механизмом развития талантливых детей и молодежи является создание для них специальных уникальных (можно сказать, «тепличных») условий для обучения и деятельности. Еще в Советском Союзе были успешно созданы такие форматы работы, как специализированные школы-интернаты.

Их преемниками в современной России стали специализированные учебно-научные центры (СУНЦ) при Московском, Уральском, Новосибирском государственных университетах и при Московском государственном техническом университете им. Н.Э. Баумана. При поступлении в СУНЦ обучающиеся проходят серьезный конкурсный отбор.

Специализированные учебные заведения для талантливых детей еще со времен Советского Союза существуют и в системе дополнительного образования: школы при консерваториях и хореографических академиях, школы олимпийского резерва и др.

В настоящее время в российском образовании выстраивается более тесное взаимодействие основного и дополнительного образования детей и молодежи, в том числе в части передачи опыта работы с одаренными детьми. Например, появляются общеобразовательные школы, позиционирующие себя как «школы олимпийского резерва» и реализующие одноименную систему внеурочной работы со школьниками. Для этих школ победы учеников в предметных олимпиадах являются базовым приоритетом. Для его реализации они строят гибкую систему подготовки школьников по всем учебным предметам, по которым проводятся олимпиады. На протяжении всего учебного года учащиеся занимаются в разновозрастных группах, а ближе к моменту проведения олимпиад переходят на индивидуальный режим.

Специализированный учебно-научный центр (факультет) – школа-интернат им. А.Н. Колмогорова Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (СУНЦ МГУ) реализует программы среднего общего образования с углубленным изучением математики, физики, химии, биологии, информатики. В школе организована работа кафедр профильных дисциплин и кафедры общеобразовательных предметов. Процесс обучения строится по университетской системе. В СУНЦ МГУ обучаются школьники из разных регионов России. СУНЦ МГУ лидер среди российских школ по количеству обучающихся – участников научных конференций и победителей олимпиад по математике, информатике, физике, астрономии, химии и биологии, лауреатов различных конкурсов.

Другое направление взаимодействия основного и дополнительного образования при работе с талантами связано с созданием организаций дополнительного образования, которые ориентированы на работу со школьниками, проявляющими одаренность в сферах, связанных с предметами школьного цикла.

Образовательный центр «Сириус» (г. Сочи), созданный президентом России в 2014 г., является именно такой организацией.

Модель центра предусматривает реализацию коротких образовательных программ для детей от 10 до 17 лет, достигших вы-

дающихся успехов в естественных науках и математике, спорте и искусствах.

Обучение проводят ведущие педагоги специализированных школ и известные деятели российского искусства.

Образовательный центр «Сириус» создан в Сочи на базе олимпийской инфраструктуры. Проект курирует попечительский совет фонда «Талант и успех».

Миссия центра – поиск, профессиональная поддержка, развитие одаренных детей со всей России, обеспечение их взаимодействия с потенциальными работодателями. Центр работает круглый год. Ежемесячно в «Сириус» приезжают 800 детей в возрасте 10–17 лет из всех регионов России. Их сопровождают более 100 преподавателей и тренеров, повышающих в центре свою квалификацию. Попасты в «Сириус» можно только по результатам строгого конкурсного отбора.

По поручению президента России в регионах в ближайшие годы должны быть созданы центры работы с талантами, использующие организационные и методические решения «Сириуса» и работающие в партнерстве с ним. Реализация этой задачи позволит включить в такие виды работы большее количество талантливых детей и молодежи.

## **Работа с мотивированными детьми и молодежью**

Первичная задача в работе с мотивированными детьми – формирование и поддержание устойчивого интереса к тем или иным видам деятельности, предметным сферам и областям, связанным с предметами школьной программы.

В Концепции развития математического образования в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 2506-р, отмечается, что в развитии математического образования одними из основных являются проблемы мотивационного характера. Они носят универсальный характер и в равной степени оказывают не-

гативное влияние на развитие всех предметных областей общего образования.

Массовые этапы предметных олимпиад выступают одним из серьезных мотиваторов для вовлечения большого количества школьников в углубленное и расширенное изучение школьных предметов.

В 2016/2017 учебном году в школьном этапе Всероссийской олимпиады приняли участие около 6,1 млн учащихся 4–11-х классов, 2231 из которых заняли первые и призовые места. Каждый ребенок из указанной группы в 2016 г. участвовал в школьном этапе данной олимпиады в среднем по трем предметам. Этот показатель носит устойчивый характер на протяжении последнего десятилетия.

**Всероссийский турнир юных физиков – лично-командное состязание школьников общеобразовательных и специализированных школ в умении решать сложные исследовательские и научные проблемы, убедительно представлять свои решения, отстаивать их в научных дискуссиях – физических боях. Организаторами турнира являются Уральский федеральный университет, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова и Новосибирский государственный университет.**

Наряду с ведомственными (федеральными и региональными) в России проводятся конкурсные мероприятия, инициированные госкорпорациями (Росатом, Роснано и др.), некоммерческими и частными организациями, научными сообществами (Турнир юных физиков) и фондами (Благотворительный фонд В. Потанина, БФ «Система» и др.).

Международные состязания по общеобразовательным предметам не ограничиваются описанными ранее международными олимпиадами. Активно участвуют российские школьники в таких международных конкурсах, как математический «Турнир городов». В 2017 г. в нем приняли участие почти 160 городов мира, представляющих США, Канаду, Европу, Азиатские страны,

страны Южной Америки. Россию представляли 88 городов, начиная с двух столичных мегаполисов и заканчивая малыми городами удаленных территорий.

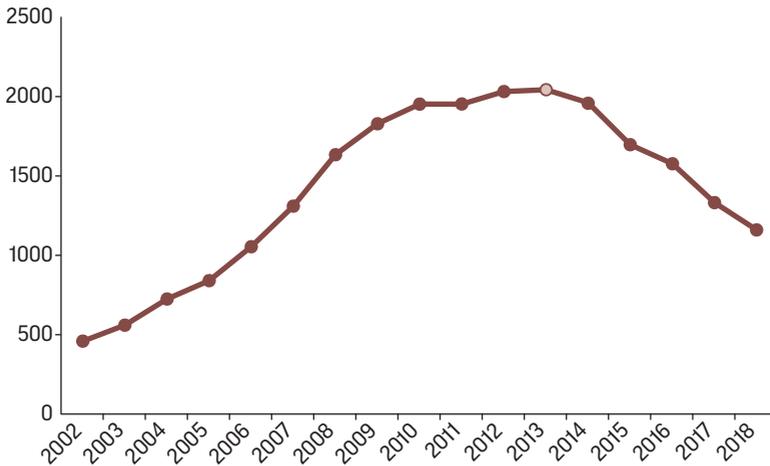
Турнир городов – международная олимпиада по математике для школьников. Задания рассчитаны на учащихся 8–11-х классов. Особенность турнира в том, что он ориентирует участников не на спортивный успех, а на углубленную работу над задачей, т.е. развивает качества, необходимые в исследовательской работе.

Важное значение для формирования мотивации имеют многочисленные мероприятия, в том числе и те, которые напрямую не носят конкурсного характера: выставки разработок школьников, научно-практические конференции, социально ориентированные форумы и др.

Не меньшим мотивационным потенциалом обладают такие занимательные конкурсы по школьным предметам, как «Кенгуру» (по математике), «Русский медвежонок» (по языкознанию), «КИТ» (компьютеры, информатика, технологии) и «British Bulldog» (по английскому языку). В этих конкурсах могут принимать участие все желающие без какого-либо предварительного отбора. Участие платное, но размеры платы – символические (порядка 70–80 руб.). Особого внимания заслуживают задания, используемые в них. Они построены таким образом, чтобы участникам было интересно, но при этом требовалось проявить знания, сообразительность, логику и даже нестандартность мышления.

«Кенгуру» – это массовый международный математический конкурс-игра под девизом «Математика для всех». Главная цель конкурса – привлечь как можно больше ребят к решению математических задач, показать каждому школьнику, что обдумывание задачи может быть делом живым, увлекательным и даже веселым!

Массовый интерес к этим конкурсам подтверждается статистикой. Однако, судя по ситуации с «Кенгуру» (рис. 7.5), пик по-

**Рис. 7.5.** Количество участников конкурса «Кенгуру» (тыс. чел.)

Источник: <<http://mathkang.ru/>>.

пулярности пройден. Основной спад интереса происходит в старших классах. В 2018 г. в «Кенгуру» приняло участие в 3 раза меньше десятиклассников, чем в пиковый 2013 г. Для сравнения: количество второклассников снизилось лишь на четверть, шестиклассников — вдвое.

Формат занимательной науки вообще имеет важное значение в повышении интереса школьников к предметным и метапредметным сферам деятельности, проведению исследований и разработок. При этом сегодня уже недостаточно издания печатных книг соответствующего содержания («Занимательная математика», «Занимательная микробиология» и т.п.), необходимо разрабатывать информационные, учебные и развивающие материалы в цифровой среде, уделяя при этом особое внимание их интерактивности.

Живое и сетевое общение с такими же увлеченными и заинтересованными сверстниками является одним из сильнейших

мотивационных стимулов к продолжению развития, преодолению новых рубежей, освоению новых знаний и навыков.

В этом отношении в российской системе школьного образования давно существуют и продолжают эффективно функционировать и развиваться такие формы работы, как летние школы, в которых совмещаются каникулярный отдых и занятия науками в занимательном и углубленном формате. Среди них:

- выездные школы малого мехмата МГУ, предлагающие программы для учеников начальной школы и даже дошкольников шести лет;
- образовательные лагеря Фоксфорда, в которых занятия ведут сильнейшие преподаватели МФТИ, МГУ и ВШЭ, участники «прокачивают знания и навыки, восполняют пробелы и начинают любить то, чему учатся»;
- летняя многопрофильная школа при Московском центре непрерывного математического образования, в которой работают студенты и аспиранты ведущих университетов Москвы, и др.

Однако участие в таких школах доступно далеко не всем школьникам, проявляющим интерес и имеющим желание заниматься по углубленным и расширенным программам школьного цикла. Жители удаленных территорий, малых городов и сельских школ в большинстве своем лишены такой возможности. Возникает необходимость поиска механизмов преодоления этого неравенства, в том числе через создание и поддержку уже существующих информационно-коммуникационных порталов в сети Интернет. Отдельное внимание целесообразно обратить на выявление, изучение и поддержку таких сетевых площадок в Интернете, которые созданы самими школьниками или их педагогами по собственной инициативе и при этом пользуются популярностью среди заинтересованных учащихся.

Примерами для развития данного направления могут служить заочные и очно-заочные школы, предоставляющие школь-

никам возможность не только в дистанционной форме осваивать углубленные образовательные программы по предметам, но и коммуницировать, общаться с единомышленниками.

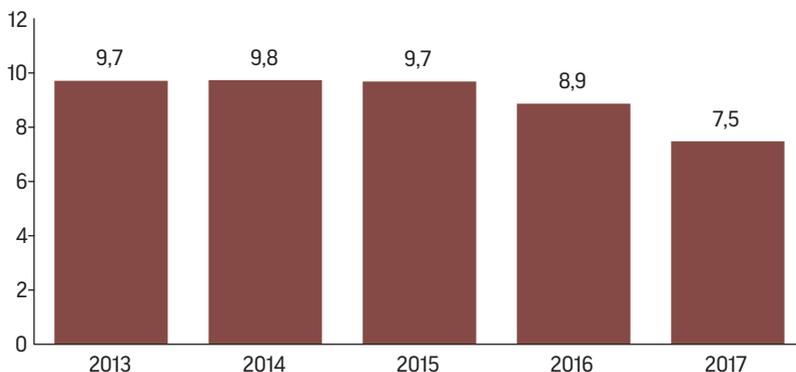
Еще один серьезный механизм повышения мотивации школьников к обучению и развитию — общественное признание их достижений и прикладываемых ими усилий. С одной стороны, им необходима возможность продемонстрировать свои успехи широкому кругу людей. Эту возможность им в полной мере предоставляет Интернет, но найти в нем сообщества, которые по заслугам оценят учебные усилия, для подростков не так-то просто. И здесь также важной задачей становится развитие соответствующих информационно-коммуникационных ресурсов в сети Интернет. С другой стороны, подросткам и молодежи необходимо официальное признание, такое как, например, учет их достижений в конкурсных мероприятиях и олимпиадах при поступлении в университеты. Но поскольку в данном разделе речь идет не только о школьниках, демонстрирующих высокие достижения, но и обо всех мотивированных на обучение и саморазвитие, то требуется учет не только результатов, но и приложенных усилий. Для большей части мотивированных детей и молодежи необходимо портфолио их участия в различных дополнительных образовательных программах, конкурсах и мероприятиях.

Сформированная мотивация не будет устойчивой, если интерес и готовность школьника тратить свое время и ресурсы на освоение какой-либо деятельности или предметной области не будут поддерживаться через создание условий для реализации этого интереса. Традиционно особую роль в развитии мотивированных обучающихся играют специализированные программы и школы.

Российская школа обеспечивает относительно массовые возможности для более глубокой подготовки школьников с высокой учебной мотивацией в каких-либо направлениях (профи-

лях) деятельности и (или) наук. Это осуществляется через реализацию образовательных программ углубленного изучения предметов. В 2017 г. общая численность обучающихся, углубленно изучающих не менее одного предмета, в совокупности составила 7,5% от общего числа учеников. Значение показателя последние годы снижается (рис. 7.6).

**Рис. 7.6.** Удельный вес численности лиц, углубленно изучающих отдельные предметы, в общей численности обучающихся общеобразовательных организаций (%)

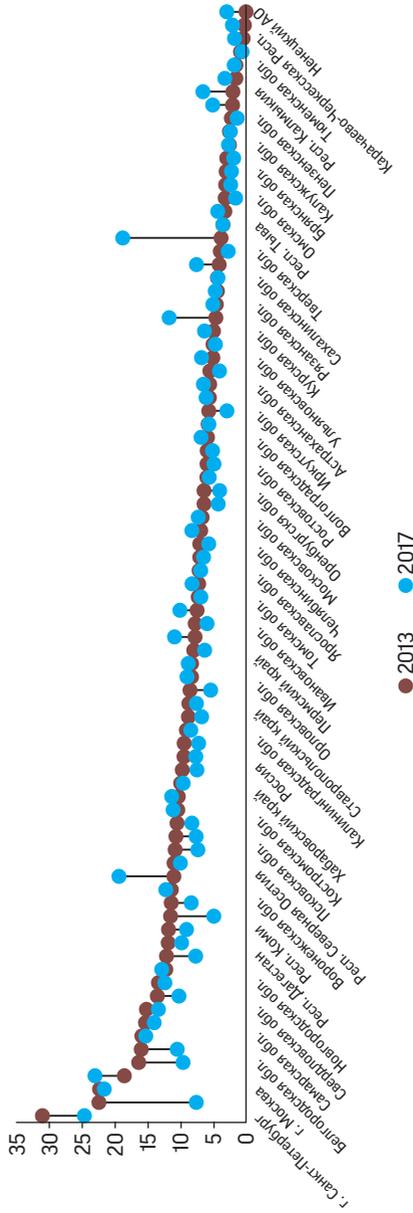


*Источники:* 2013–2016 гг. — МСО; 2017 г. — расчет по данным Минобрнауки России.

Возможности для работы со школьниками, мотивированными к углубленному изучению предметов, существенно различаются в субъектах РФ (рис. 7.7).

К сожалению, после изменений в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» и введения нормативного подушевого финансирования в ряде российских регионов сократилось предложение оригинальных образовательных программ, дисциплин, изучаемых на углубленном уровне, программ профильного обучения. Стали нивелироваться различия

**Рис. 7.7.** Динамика удельного веса численности лиц, углубленно изучающих отдельные предметы, в общей численности обучающихся общеобразовательных организаций в региональном разрезе (%)

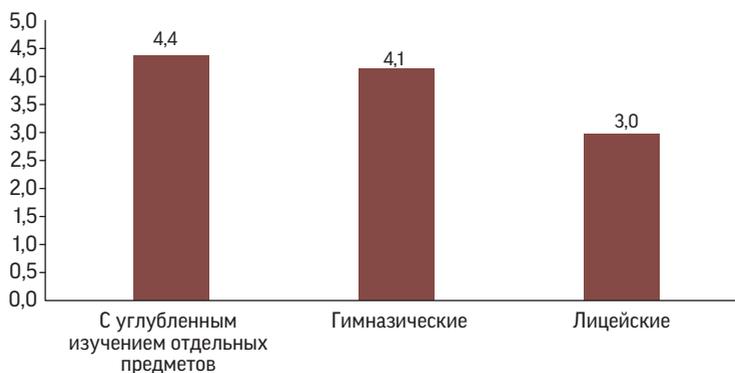


Источник: Минобрнауки России.

между лицеями и гимназиями и школами с обычными программами. Это оправдано в тех случаях, когда такие гимназии становятся инструментами социальной селекции, но не оправдано, когда они создают возможности обучения на повышенном уровне для высокомотивированных и одаренных детей.

В обычных школах могут функционировать также отдельные классы для мотивированных детей. В некоторых регионах (Новосибирская область, Красноярский край) реализованы специальные проекты по созданию классов с углубленным изучением математики, физики, химии. В 2017/2018 учебном году около 5,5% детей обучались в классах с углубленным изучением предметов (не менее одного предмета). При этом специальные классы составили более 11,5% от общего числа классов (рис. 7.8).

**Рис. 7.8.** Доля специализированных классов для одаренных и мотивированных школьников, 2017 г. (%)



Источники: Росстат; Минобрнауки России.

Следует отметить, что статус углубленного изучения предметов или школы повышенного уровня в целом не гарантирует действительно качественного образования. По результатам исследования, проведенного в рамках проекта «Социальный нави-

гатор» РИА Новости совместно с Некоммерческим партнерством «Межрегиональная ассоциация мониторинга и статистики образования» (МАМСО) в 2013 г., не все школы повышенного уровня могут действительно претендовать на статус элитных. В частности, средний балл ЕГЭ по математике в 30% физико-математических школ, т.е. в каждой третьей, ниже 60 баллов, а в 5% таких школ — ниже 50 баллов. Встречаются школы гуманитарного профиля со средним баллом по русскому языку ниже 50 баллов.

Для специализированных школ традиционно характерно сотрудничество с вузами. В ряде регионов создается инфраструктура, обеспечивающая мотивированным детям возможность дистанционно заниматься с педагогами ведущих вузов (МГУ им. М.В. Ломоносова, МИФИ, Сибирский федеральный университет и др.), участвовать в различных проектах («Школа Росатома», «Школьная лига Роснано» и т.д.). Это особенно важно для тех, кто живет в труднодоступных, удаленных территориях, в селах.

Вузы реализуют собственные программы по работе с такими детьми в формате заочных и очно-заочных школ.

Наиболее известными заочными школами являются: Всероссийская заочная многопредметная школа при МГУ им. М.В. Ломоносова, заочная физико-техническая школа при МФТИ, заочные школы специализированных учебно-научных центров МГУ им. М.В. Ломоносова и Новосибирского государственного университета, заочная физико-математическая школа Томского государственного университета, заочная естественно-научная школа (ЗЕНШ) при Сибирском федеральном университете. Очно-заочные школы для одаренных детей с использованием дистанционных форм обучения созданы при ведущих вузах страны во многих регионах (республики Карелия, Мордовия, Марий Эл, Чувашия, Архангельская, Белгородская, Ивановская, Орловская области, Пермский, Краснодарский, Ставропольский края, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и др.).

С развитием информационных технологий возможности вузов для реализации подобных программ существенно расширились. Однако изменение форматов учебных курсов и образовательных технологий, используемых в данных программах, идет медленно — интерактивные возможности цифровых технологий используются слабо.

Важной инновацией, возможность которой появилась после принятия нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», стало создание в структуре вузов профильных 10- и 11-х классов. В ряде субъектов РФ такое обучение финансируется из регионального бюджета по нормативу. Москва стала пионером этого формата: сегодня, например, в лицеях в составе НИУ ВШЭ и НИЯУ МИФИ обучается более 2 тыс. старшеклассников.

Заслуживает отдельного внимания новый совместный проект Минпросвещения России и Российской академии наук (РАН) по созданию базовых школ РАН (по поручению Президента РФ от 28 декабря 2018 г. № ПР-2543). Базовые школы РАН планируется создавать на базе муниципальных школ, демонстрирующих устойчивые высокие результаты достижений школьников и использующих ресурсы научных институтов РАН, крупных университетов и научных центров. Школа должна обладать значительным кадровым потенциалом, иметь опыт организации профильного обучения (углубленного изучения отдельных предметов) и сетевого взаимодействия с другими образовательными организациями.

Базовые школы РАН смогут реализовывать разные модели: школа при университете, школа — ресурсный (сетевой) центр, профильная школа, школа-лаборатория, школа с углубленным изучением отдельных предметов. Предлагаемый проект не является исключительно новым, поскольку использует опыт как советских школ при Академии наук, так и более поздние практики (ресурсные центры, профильные школы и т.д.).

Для пилотного этапа проекта на основе федеральных рейтингов отобрано 110 школ муниципального подчинения из 32 субъектов РФ (рис. 7.9). Их появление должно существенно усилить возможности российской системы школьного образования в работе как с мотивированными, так и с одаренными школьниками.

**Рис. 7.9.** Расположение базовых школ РАН на территории России



*Источник:* <[http://www.sbras.ru/files/news/docs/hohlov\\_shkoly\\_ran\\_26\\_02\\_2019.pdf](http://www.sbras.ru/files/news/docs/hohlov_shkoly_ran_26_02_2019.pdf)>.

Система дополнительного образования в работе с мотивированными школьниками играет не менее важную роль, чем сами школы. В том числе описанные выше летние школы реализуются на базе летних лагерей отдыха, являющихся частью системы дополнительного образования детей.

Другой эффективной формой дополнительного образования в сфере работы с мотивированными детьми являются «малые академии наук», получившие распространение во многих регионах Российской Федерации. Малая академия наук — это организация или объединение (организованное сообщество), основ-

ная деятельность которого направлена на привлечение учащейся молодежи к активной познавательной, исследовательской, разработческой, проектной и творческой деятельности.

Особого внимания в части работы с мотивированными детьми и молодежью заслуживает еще один проект дополнительного образования — детские технопарки «Кванториум», где дети учатся по принципу проектного обучения: от теории сразу к практике. Особенности модели «Кванториум» являются специализация на передовых областях научно-технического творчества, сотрудничество с вузами и предприятиями реального сектора (привлечение наставников, выполнение заказов предприятия).

Детские технопарки «Кванториум» — это площадки, оснащенные высоко-технологичным оборудованием, нацеленные на подготовку новых высококвалифицированных инженерных кадров, разработку, тестирование и внедрение инновационных технологий и идей. Миссия — содействовать ускоренному техническому развитию детей и реализации научно-технического потенциала российской молодежи, внедряя эффективные модели образования, доступные для тиражирования во всех регионах страны.

По данным АСИ к концу 2018 г. в России открыто 89 технопарков «Кванториум» в 62 регионах страны, причем в некоторых субъектах РФ таких площадок несколько, например в Москве, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре и Республике Татарстан — по три. В деятельность этих технопарков вовлечено около 80 тыс. детей, более 600 тыс. школьников охвачены мероприятиями федеральной сети «Кванториум».

Кроме предоставления возможностей для реализации интереса к углубленному и расширенному изучению предметов мотивированным школьникам необходима информационная поддержка, которая помогла бы им (их семьям) в более эффективном расходовании собственных ресурсов. Речь идет о своеобразных навигаторах — электронных сервисах, которые позво-

лят всем заинтересованным выбрать наиболее подходящие для них образовательные программы, конкурсные мероприятия, индивидуальных наставников или сообщества единомышленников. При этом важна информация не только о содержании и уровне освоения предмета (темы), уровне подготовки участников, но и о стоимости этого участия.

Прототипом такого сервиса могут служить активно развивающиеся в настоящее время навигаторы по программам дополнительного образования детей с единственным существенным отличием: особое внимание в навигаторе для мотивированных школьников необходимо уделить ориентации детей и молодежи в сетевых образовательных ресурсах и сообществах.

Мотивированные школьники при благоприятных условиях могут проявить одаренность. Таким образом, работа по формированию повышенной и устойчивой мотивации, обеспечение условий для реализации образовательных интересов мотивированных школьников — фактически это работа на развитие талантов и формирование большой когорты молодых людей, умеющих работать, способных к саморазвитию и проявляющих высокие способности.

## **Выводы**

Работа с талантливыми и мотивированными детьми и молодежью остается приоритетным направлением политики государства в общем образовании. В настоящее время в России реализуются как существовавшие еще в Советском Союзе инструменты выявления и поддержки одаренных школьников и школьников, заинтересованных в углубленном и расширенном изучении наук, так и новые, созданные в ходе реализации разнообразных программ и проектов последнего десятилетия.

Для более эффективной работы с этими перспективными категориями школьников необходимо построение более адрес-

ного сопровождения талантов, проявляющих неординарные способности в тех или иных областях деятельности и наук, и создание широкого спектра условий для развития высокомотивированных обучающихся, готовых тратить свои ресурсы и время на дополнительные занятия.

Среди механизмов поиска и выявления талантов к традиционно сильному олимпиадному движению, которое строится на принципах конкурентной борьбы, добавились разнообразные конкурсы и состязания, расширилось число предметных областей и форматов, в которых они проводятся. В фокусе внимания все больше оказываются не только индивиды, но и команды, не только знания в предметных областях, но также метапредметные знания и компетенции. Последний тренд нуждается в закреплении и более качественной технологической проработке.

Систему выявления талантов путем проведения олимпиад и конкурсных мероприятий целесообразно дополнить иными механизмами и процедурами, построенными в том числе с использованием цифровых технологий и информационно-коммуникационных возможностей Интернета.

Значимым инструментом государственной политики на федеральном и региональном уровнях стали денежные поощрения (премии, гранты, стипендии) талантливым детям и молодежи (победителям олимпиад, конкурсов и др.).

Сохраняется и развивается система преференций для поступления в университеты. Эта область остается предметом острых дискуссий, однако в условиях признания важности формирования навыков XXI в. все более очевидным является необходимость большего внимания к достижениям учащихся за рамками школьной программы и ЕГЭ. При этом обостряется необходимость обеспечить объективность процедур оценки на всех значимых олимпиадах (в первую очередь ВсОШ) и конкурсах.

Альтернативой системе предпочтений может стать построение системы выстраивания индивидуальной образовательной траектории одаренных детей от школы до вуза. Для эффективной реализации этой модели необходимо создание системы индивидуального сопровождения талантов персональными наставниками, тьюторами. Первые шаги в этом направлении уже делаются.

Опыт советской школы по созданию уникальных образовательных организаций для талантливых школьников сохраняется и развивается в современной России в моделях СУНЦ. Появляются общеобразовательные школы, позиционирующие себя как «школы олимпийского резерва» и реализующие одноименную систему внеурочной работы со школьниками.

В традиционно играющей важнейшую роль в работе с талантами системе дополнительного образования сформировались такие новые и перспективные элементы, как образовательный центр «Сириус» (г. Сочи). Распространение опыта его работы на региональный уровень позволит расширить охват одаренных детей современными программами и квалифицированными кадрами.

В работе с мотивированными детьми и молодежью особое значение имеет деятельность по повышению мотивации и обеспечению условий для реализации потребности этих школьников в образовании и развитии.

Массовое развитие олимпиадного движения, вовлекающее в него широкий круг обучающихся, играет серьезную мотивационную роль. Особое значение в этом процессе имеют различные «занимательные» олимпиады и конкурсы, командные состязания с неординарным содержанием, мероприятия неконкурсного характера: выставки разработок школьников, научно-практические конференции, социально ориентированные форумы.

В этом направлении возникает необходимость развития формата занимательной науки, создания интерактивных ин-

формационных, учебных и развивающих материалов в цифровой среде. Серьезную роль в этой сфере играет сеть технопарков «Кванториум».

Использование информационно-коммуникационного пространства Интернета для создания сетевых сообществ единомышленников, школьников, увлеченных теми или иными направлениями деятельности или наук, является сегодня востребованным ресурсом для работы с мотивированными детьми. Традиционные заочные и очно-заочные школы при университетах могут стать базой для таких коммуникативных площадок.

При этом не снижается роль живого общения заинтересованных школьников с «себе подобными». Реализуемые в некоторых регионах летние школы, позволяющие совместить каникулярный отдых с серьезными, но интересными занятиями, эффективно работают на данную задачу. В системе работы с мотивированными и одаренными детьми и молодежью появились новые стейкхолдеры — госкорпорации и частные организации и фонды, финансирующие разнообразные конкурсы, устанавливающие стипендии для школьников, студентов и аспирантов, создающие специализированные классы.

Этот опыт необходимо расширять и распространять во всех регионах страны, в том числе через выделение грантов организациям, исследовательским и проектным сообществам, вовлекающим молодежь в инновационные практики их развития и сопровождения перехода между уровнями образования и выхода на рынок труда.

Возможность продемонстрировать свою работу и достижения, официальное признание потраченных на это усилий также работают на повышение мотивации обучающихся. Для мотивированных детей и молодежи необходимо портфолио их участия в различных дополнительных образовательных программах, конкурсах и мероприятиях, которое учитывалось бы при поступлении в вузы.

Для поддержания сформировавшегося интереса в школьной системе образования создаются широкие возможности его реализации. Сохраняется мощная сеть специализированных школ (повышенного уровня) и программ (углубленного изучения). Однако заявленный школой статус не всегда подтверждается реальным качеством ее работы. Требуется дополнительная работа, в том числе система оценки качества реализации программ повышенного уровня и подготовки педагогов, реализующих эти программы.

Для более эффективной реализации интересов мотивированных школьников необходима информационная поддержка, которая помогла бы им (их семьям) сориентироваться в существующих возможностях, программах, проектах и мероприятиях, в том числе и для более эффективного расходования собственных ресурсов.

Задача формирования эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, реализации их интересов в различных видах деятельности и наук, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся, определена президентом России в качестве приоритетной для национального проекта в сфере образования на ближайшие годы.

Выделяя дефициты и ограничения существующей системы, можно отметить, что курс на расширение зоны работы с талантами за счет включения мотивированных детей, не проявивших выдающиеся способности, заявленный в НОИ «Новая школа» и Концепции общенациональной системы выявления и развития молодых талантов, вполне обоснован, но пока не получил необходимого организационного и методического оформления. Недостаточное внимание уделяется поддержке мотивированных детей и выявлению талантов обучающихся из семей с низ-

ким социально-экономическим статусом, проживающих в сельских районах и отдаленных территориях.

Выделение сертификатов для таких детей (система адресной поддержки образовательной инициативы детей из малообеспеченных семей) для посещения дополнительных занятий по предметам школьной программы, дополнительного образования, участия в летних школах и сменах ведущих детских центров может стать эффективным механизмом преодоления неравенства.

Большинство мероприятий, направленных на работу с талантливыми детьми, ограничивается периодом с 5-го класса общеобразовательной школы до окончания университета. Фактически отсутствует система раннего развития: выявления и поддержки талантливых детей. Наблюдаются разрывы в сопровождении талантливых школьников между организациями общего, дополнительного и профессионального образования, запросом со стороны индустрии. После окончания университета талантливой молодежи не предоставляется помощь в трудоустройстве и особые условия социальной реализации.

Проблемной зоной системы работы с талантливыми и мотивированными детьми и молодежью остается кадровое обеспечение. При наличии интересных прецедентов в масштабе страны не сложилась эффективная модель подготовки педагогов к работе с этими категориями обучающихся.

Имеет место и содержательный дефицит: сохраняется доминирование академических наук, традиционных видов искусства и спорта. Недостаток проявляется в таких критически важных направлениях работы, как новые области наук (общественных, гуманитарных), прикладные искусства (дизайн, ремесла, визуальные медиа, программирование), инновационные социальные практики и лидерство.

Незавершенными остаются задачи создания единой информационной базы данных о талантливых и мотивированных де-

тях, позволяющей вести мониторинг их дальнейшего личностного и профессионального самоопределения, и системы информационной поддержки и навигации детей, родителей, педагогов и организаций в многообразии возможностей для выявления и поддержки талантов.

Требуется создание единой национальной платформы выявления и поддержки мотивированных и талантливых обучающихся с функцией учета их участия в дополнительных образовательных программах, проектах и мероприятиях, в том числе неконкурсной направленности (для мотивированных), достижений в состязаниях и соревнованиях (для одаренных) при поступлении в СПО, вузы и при приеме на работу (в том числе с использованием блокчейн). Ресурс должен быть оснащен сервисами самодиагностики интересов и способностей учащихся, представления и продвижения инициатив детей и молодежи, формирования сообществ, привлечения ресурсов.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленные в книге данные статистики и мониторингов, результаты специальных исследований и аналитических работ позволяют сформулировать следующие основные проблемы в системе общего и дополнительного образования Российской Федерации, а также предложить возможные варианты политики по их преодолению до 2024 г. с перспективой до 2035 г.

1. Успешно решив задачу обеспечения доступности общего и дополнительного образования (охват, базовые инфраструктурные условия), Россия, однако, недостаточно продвинулась в формировании эффективного механизма обеспечения доступа к качественному образованию детей из семей с низким социально-экономическим статусом и поддержки детей, испытывающих трудности в обучении.

Зависимость образовательных результатов детей от социально-экономического статуса семей и уровень сегрегации школ уже не являются критическими, но выше, чем в большой группе стран-лидеров. Образование сегодня не реализует свой потенциал как канал вертикальной мобильности, социальный лифт или «продвигающая сила», что проявляется в том числе в низких показателях академической резильентности. Таким образом создаются риски формирования социально исключенных, депривированных групп с образовательными и социальными тупиками. Эти риски усиливаются в условиях роста доли бедного населения, большую и наиболее уязвимую часть которого составляют семьи с детьми. При этом данное направление политики не приобрело общественного звучания, не стало приоритетным для государственного образования, благотворительных фондов, социально ориентированных НКО.

Для решения этой проблемы предлагаются следующие меры.

*Адресная поддержка образовательной инициативы детей из семей с низким социально-экономическим статусом, в частности:*

- нормативное закрепление в системе образования инструмента идентификации детей из семей с низким социально-экономическим статусом;
- предоставление бесплатных дополнительных занятий по предметам школьной программы (на основе индивидуально выявленных пробелов в подготовке), а также поддержка в части формирования навыков самостоятельного обучения, саморегулирования и самоорганизации, формулирования индивидуальных целей и их достижения;
- квотирование мест в школах, реализующих программы углубленного изучения предметов, на подготовительных отделениях в вузах, центрах по работе с талантами;
- введение компенсации родительской платы (или индивидуальных сертификатов) для данной категории обучающихся за дополнительное образование (в том числе подготовку к итоговой аттестации, включая онлайн-курсы);
- организация летних школ, профильных смен.

*Обеспечение учебного успеха каждого учащегося посредством:*

- внедрения инструментов комплексного мониторинга неуспешности на школьном уровне, в том числе включения в штат школ педагогического работника, в обязанности которого входит выявление учащихся с рисками или в актуальной ситуации школьной неуспешности, разработка индивидуальной программы сопровождения, оказание непосредственной помощи и координация работы всех учителей;
- включения учащихся в «подтягивающие» занятия по основным предметам и дополнительную подготовку к экзаменам (в том числе с использованием онлайн-курсов) на базе школ и университетов;

- адресной финансовой поддержки (сертификатов) для учащихся с риском неуспешности:
  - для доступа к дополнительным образовательным программам, в том числе в области робототехники, программирования (в том числе на базе детских технопарков), искусства (в том числе на базе музеев);
  - участия в качественных программах образования, социализации и оздоровления в летний период;
- организации специальных курсов и летних школ в каникулярное время (в том числе на базе ведущих школ и университетов);
- развития навыков самоорганизации и саморегулирования, умения учиться, постановки и достижения индивидуальных целей;
- предоставления возможности участия детей с рисками неуспешности в коррекционных программах (психологи, дефектологи и др.) на базе школ или специализированных центров;
- создания передовых цифровых сервисов поддержки детей с риском неуспешности, обеспечивающих персонализацию образования и учебный прогресс, — адаптивное обучение, тренажеры, AI-тьюторы;
- обучения учителей специальным стратегиям работы с отстающими учениками;
- стимулирующих выплат и грантов педагогам, демонстрирующим прогресс учебных результатов детей с риском образовательной неуспешности;
- привлечения к работе со школьниками с рисками образовательной неуспешности наставников (успешных профессионалов в различных областях деятельности);
- развития в территориях повышенного риска школьной неуспешности инфраструктуры дополнительного образования и психолого-медико-социального сопровождения

ния, консультирования семей, организация пилотного проекта по созданию центров образовательных возможностей.

*Адресная поддержка школ, работающих в сложных социальных условиях, включая:*

- увеличение норматива финансирования на каждого учащегося из семьи с низким социально-экономическим статусом, повышенным риском образовательной неуспешности или социальной дезадаптации (25% российских школьников):
  - для включения в штат школ психологов, тьюторов, консультантов, социальных педагогов, учителей-дефектологов, школьных медиаторов (набор штатных единиц для каждой школы варьируется и определяется по единой методике);
  - включения в учебные планы школ, программ профессиональной ориентации, профильного и профессионального обучения, дополнительного образования по востребованным направлениям для повышения их привлекательности для семей, профилактики и снижения уровня социальной сегрегации;
  - организации модели «образование полного дня», обеспечивающей качественную организацию послешкольной активности и досуга учащихся;
  - реализации программ интеграции и социальной адаптации детей-мигрантов (детей, для которых русский язык является иностранным);
  - развития материально-технической базы школ для качественного физического воспитания и поддержки здоровья учащихся;
- гранты школам, работающим в сложных условиях, демонстрирующим низкие образовательные результаты,

и субсидии регионам с высокой концентрацией школ данного типа:

- для реализации программ улучшения образовательных результатов;
- привлечения и повышения квалификации кадров в области работы с отстающими детьми, детьми с проблемами в поведении, детьми мигрантов;
- обеспечения школ, работающих в труднодоступной местности, автобусами, высокоскоростным Интернетом, подключением к современным платформам дистанционного образования;
- гранты школам, работающим в сложных социальных условиях и показывающим высокие образовательные результаты;
- гранты педагогам, обеспечивающим рост образовательных результатов для детей из групп социального риска и школьной неуспешности, для реализации адресных программ повышения квалификации, включая тренинги, стажировки, курсы на платной основе.

*Создание в сельской местности и малых городах инфраструктуры* (организации и сервисы), интегрирующей ресурсы различных ведомств (образование, культура, спорт, молодежная политика, здравоохранение, социальное обеспечение), обеспечивающей развитие человеческого потенциала всего населения (дети, молодежь, взрослые), укрепление социальных, в том числе межпоколенных, связей, в частности:

- интегрированных организаций, в комплексе оказывающих услуги дошкольного, общего, дополнительного и профессионального образования, культуры, спорта и др. для детей, молодежи и взрослых;
- центров образовательных возможностей, реализующих программы дополнительного образования детей и взрослых (в том числе по формированию современной гра-

мотности), профессионального обучения, обеспечивающих доступ к образовательным цифровым ресурсам, оказывающих поддержку в разработке индивидуальных программ обучения;

- клубов, реализующих программы семейного и межвозрастного образования, продуктивного досуга, просвещения, оздоровления.

2. В российском образовании не завершен процесс обновления содержания и технологий образования.

Образовательные программы и учебники по-прежнему сфокусированы преимущественно на запоминании и воспроизводстве знаний и не обеспечивают формирование навыков высокого порядка (критического мышления, решения проблем, понимания и др.), базового «умения учиться», без которых невозможны эффективное социальное и трудовое действие, личное благополучие в эпоху четвертой промышленной революции, в условиях нарастающей неопределенности.

Организация образовательного процесса недостаточно ориентирована на самостоятельность, креативность, поддержку интереса школьников, не отвечает в полной мере на запрос семей в отношении индивидуализации образовательных траекторий и нечувствительна к особенностям социокультурной ситуации развития современных подростков. Это приводит к снижению общего уровня мотивации всех школьников к обучению и познанию, блокирует реализацию потенциала высокомотивированных групп учащихся.

Преодоление указанных негативных тенденций и ответы на вызовы к развитию человеческого капитала страны в изменяющемся мире связываются со следующими направлениями действий.

*Трансформация содержания, организационных форм и технологий образования в основной и старшей школе. Усилению вовлеченности подростков и ответственности за свое образова-*

ние будет способствовать открытость учебного плана: обеспечение выбора образовательных программ и их форматов, использование игровых и интерактивных технологий, стимулирующих самостоятельную позицию подростков. Учащимся основной школы должен быть предоставлен широкий и разнообразный выбор качественных программ дополнительного образования (в том числе в каникулярный период). Преодолению существующих барьеров будут способствовать проекты по интеграции школы и иных форм получения знаний и приобретения опыта.

В основной школе должны быть созданы возможности для социальных, профессиональных, спортивных проб, а также условия для вовлечения подростков — прежде всего на базе проектной деятельности — в гражданские инициативы улучшения жизни других людей — сверстников, старших и младших, людей с особыми потребностями, людей, находящихся в сложной жизненной ситуации. Необходимо массовое воссоздание «школьного самоуправления», вовлечения подростков в принятие решений, влияющих на их жизнь в школе, на оценивание, преподавание, бытовые условия.

Для этого в среднесрочной перспективе необходимым видится реализация следующих решений:

- создание в рамках ФГОС массовых примеров основных образовательных программ и нелинейных учебных планов для современных подростков с учетом «распаковки», открытости школы для местного сообщества, бизнеса и власти;
- выделение грантов школам, успешно реализующим индивидуальные учебные планы для обучающихся основной и старшей школы;
- развитие системы тьюторства (подготовка кадров, грантовая поддержка внешкольных консультационных сервисов для родителей, в том числе онлайн);

- грантовый конкурс на разработку и реализацию интегрированных (гибридных, в том числе межведомственных) образовательных программ для основной (подростковой) школы и дополнительного образования, решающих проблемы мотивации и вовлечения подростков в учебную деятельность;
- грантовый конкурс на разработку и реализацию проектов по участию подростков в совершенствовании социальной жизни школ и местного сообщества (в том числе с использованием межведомственного взаимодействия);
- грантовая поддержка лидерских практик организации каникулярных программ для подростков по развитию навыков управления рисками подростковой жизни, самоопределения.

*Современная грамотность и универсальные компетентности для всех.* Обновление содержания и форматов образования всех уровней, а также поддержка и стимулирование самообразования для формирования нравственной позиции, активных позитивных социальных установок для освоения «новой грамотности» — базовых понятий о важнейших сферах современного общества, позволяющих действовать в типовых жизненных ситуациях в меняющихся социально-экономических условиях (финансовая, правовая, медицинская, экологическая грамотность), а также цифровой грамотности и универсальных компетентностей («ключевых компетенций», «навыков XXI в.» — коммуникация, кооперация, критическое мышление, креативность, самоорганизация), позволяющих решать повседневные и профессиональные задачи и взаимодействовать в обществе.

Формирование современных компетентностей и грамотности в рамках формальной системы образования требует расширения традиционного для России узкоспециального понимания школьных предметов. Ориентация на предметные, метапредметные и личностные образовательные результаты, зафиксиро-

ванные в действующих ФГОС, должна найти отражение в педагогической практике и сопроводительной методической базе. Необходимо дополнить Примерную основную образовательную программу (ПООП) явными связками между ожидаемыми результатами и фундаментальными понятиями из различных областей знаний.

Ключевыми педагогическими методами для формирования современных компетенций и грамотности должны стать обучение через исследование и проектное обучение. Эти методы развивают навыки мышления, коммуникативные навыки и навыки самоорганизации, а также требуют актуализации и расширения базы грамотности. Их использование подкрепляется формирующим оцениванием (оцениванием для обучения).

Использование данных методов распространяется не только на «знаниевые» дисциплины, но и на физическую культуру и искусства. Так, физическая культура становится в том числе площадкой для развития коммуникативных навыков и навыков совместного решения задач, формирования установок в области здорового образа жизни и медицинской грамотности. Искусства (в том числе музыка, рисование, драма) расширяют репертуар возможностей в области коммуникативного выражения, а также креативного решения технологических и социальных задач.

Для подрастающего поколения необходимы поиск и институционализация новых форм воспитания, социальной практики. Именно в воспитании формируются ключевые компетенции, качества и установки, которые сегодня являются исходными для самореализации, личностного благополучия и эффективной деятельности во всех сферах (ответственность, самоорганизация, эмпатия, инициативность, осознанность, уважение к культурному разнообразию).

Особое внимание должно быть уделено развитию лидерских и предпринимательских качеств — с акцентом на их использование в решении общественно значимых проблем, включая за-

дачи социального, экологического развития территорий, помощи уязвимым группам.

Обязательным элементом образовательных программ на всех уровнях должна стать социальная практика, в том числе волонтерство, участие в которой должно учитываться при переходе на следующий уровень обучения. Для этого следует активнее развивать партнерство между образовательными организациями, социально ориентированными некоммерческими организациями, социальными предпринимателями.

Изменения в содержании образования потребуют разработки адекватной системы оценки результатов формирования новой грамотности и навыков XXI в. — компетентностно-ориентированной, охватывающей разные уровни образования:

- через включение заданий, ориентированных на оценку компетенций, в государственную итоговую аттестацию (ОГЭ, ЕГЭ, система независимой оценки полученных квалификаций) по всем предметам;
- создание национальной программы сертификации навыков XXI в. и современной грамотности (на базе образовательных и необразовательных организаций, в том числе предприятий, центров оценки квалификаций Национального агентства по развитию квалификаций, объединений работодателей, общественно-профессиональных ассоциаций, конкурсов по типу олимпиад НТИ, World Junior Skills и др.);
- всеобщее использование современных инструментов оценивания на уровне класса и школы — формирующее, критериальное оценивание, взаимооценивание, оценка групповых проектов.

Внедрение нового содержания и методик образования может осуществляться постепенно, включая такие этапы, как:

- доработка примерных образовательных программ с распределением личностных и метапредметных результа-

тов по отдельным предметам и связки образовательных результатов с «большими идеями»;

- отработка нового содержания в передовом секторе дополнительного образования детей (как в государственных (например, в технопарки «Кванториум»), так и в частных организациях, социально ориентированных НКО и сетях инновационных школ через поддержку локальных инициатив и проектов;
- разработка и утверждение требований к образовательным результатам на межведомственном уровне с привлечением отраслевых объединений, работодателей;
- разработка при поддержке государства системы гражданского обучения, включающей курсы и системы оценки (сертификации) современной грамотности населения, в том числе через формирование государственного задания на короткие курсы повышения «новой грамотности» населения в государственных и негосударственных образовательных организациях (СПО, ВО и ДПО), на базе библиотек и музеев, спортивных клубов, с охватом не менее 200 тыс. человек в год;
- разработка и реализация флагманских магистерских программ (три-пять в ведущих педагогических вузах) профессиональной подготовки и повышения квалификации педагогов дошкольного и основного образования с ориентацией на формирование новой грамотности и навыков XXI в.;
- создание методических материалов в поддержку современных педагогических практик (обучение через исследование, проектное обучение, оценивание для обучения, «большие идеи» в разных областях знания), а также централизованной цифровой площадки (сайта в открытом доступе) с примерами материалов;

- подготовка педагогов-лидеров, способных обеспечить высокое качество формирования позитивных социальных установок, навыков XXI в. и современной грамотности в школе;
- доработка образовательных стандартов, примерных программ по предметам и основных образовательных программ, создание учебных пособий (в том числе в цифровой среде) и методик, ориентированных на формирование позитивных социальных установок, «новой грамотности» и навыков XXI в. во всех предметах, в урочной и внеурочной работе. 2018–2021 гг. — формирование системы оценки качества (модернизация ОГЭ, ЕГЭ и национальная система сертификации компетенций);
- внедрение независимых мониторингов по ключевым направлениям «новой грамотности» (финансовая, правовая, цифровая и др.) и навыкам XXI в., в том числе регулярный независимый мониторинг качества человеческого капитала с использованием международных инструментов оценки востребованных видов грамотности и ключевых компетенций населения, разработанных в рамках международного проекта PIAAC (не реже одного раза в два года);
- широкое распространение модулей и курсов, нацеленных на освоение новой грамотности и навыков XXI в., среди всего населения России в онлайн- и офлайн-форматах (с особым акцентом на учащихся системы СПО и высшего образования, а также со специальными сервисами для лиц старшего возраста, мигрантов, безработных и других категорий риска), в том числе с задействованием учреждений сфер здравоохранения, культуры, спорта;
- поддержка (через гранты) сетевых медиапроектов неформального и информального образования в гуманитарной области (история, литература, искусство, эконо-

мика), ориентированных на развитие ключевых компетенций и позитивных активных социальных установок, проекты школ, организаций дополнительного образования и социально ориентированных НКО по реализации современных практик воспитания.

*Поддержка мотивированных и способных школьников и студентов через интеграцию дополнительного и общего образования, расширение разнообразия областей и технологий, предусматривающая следующие шаги:*

- создание широкой сети разнообразных площадок для демонстрации талантов, предъявления и оценки достижений, представления и продвижения инициатив детей и молодежи с возможным включением этих достижений и инициатив в позитивные социальные практики в интересах местных сообществ, а также в программы развития регионов и отраслей и с привлечением различных ведомств и стейкхолдеров (в том числе в сети Интернет с использованием инструментов краудсорсинга, краудфандинга);
- развитие информационной среды, включая цифровую аналитическую поддержку персональных образовательных маршрутов для детей и молодежи, с учетом выявленных талантов и способностей и с рекомендациями для детей, семей, педагогов;
- широкую и дифференцированную поддержку мотивированных и талантливых детей и молодежи, включая исследовательские и проектные сообщества, команды, в виде грантов и стипендий (в том числе на участие в образовательных, культурных и развивающих занятиях совместно с родителями и другими членами семьи);
- предоставление стипендий для групп выдающихся и наиболее нуждающихся студентов в размере не менее прожиточного минимума;

- предоставление грантов государственным (муниципальным) организациям, СО НКО, детским (молодежным) объединениям на реализацию проектов и мероприятий для мотивированных и талантливых детей и молодежи (летние и профильные смены, конкурсы, слеты и др.), включая новые области наук (общественные, гуманитарные), технологии, искусства (дизайн, ремесла, визуальные медиа), социальные практики;
- развитие существующих и формирование новых региональных центров и программ работы с талантливыми и мотивированными детьми, в том числе с использованием моделей СУНЦ (специализированный учебно-научный центр) МГУ, центра «Сириус», Артека;
- поддержку детских инициатив и проектов, сетей общения и проектного взаимодействия, детско-взрослых самодетельных движений/самоорганизующихся сообществ в области технологий, предпринимательства, культурных индустрий, социального проектирования и др. (в том числе с использованием межведомственного взаимодействия);
- разработку инструментов поддержки образовательной мобильности мотивированных и талантливых детей (участие в соревнованиях и конкурсах, межрегиональные образовательные обмены);
- расширение и модернизацию программ повышения квалификации педагогов для работы с талантливыми детьми.

3. Как в отношении первой, так в отношении второй проблемы критически важным становится вопрос о компетентности педагогических кадров, условиях и стимулах их эффективной работы.

Реализованные шаги по переходу на эффективный контракт, введению профессионального стандарта и модернизации педагогического образования пока не сформировали механизм об-

новления педагогических компетенций, необходимых для реализации современных образовательных технологий, взаимодействия с детьми с особыми образовательными потребностями.

XXI в. меняет требования к профессиональной роли учителя и преподавателя. На первый план выходят функции организатора учебной, проектной, исследовательской деятельности и образовательных практик, консультанта, исследователя, руководителя проектов, «навигатора» эффективной работы со знанием, «мастера учения», демонстрирующего образцы приобретения и применения новых знаний и навыков.

Сегодня учителя и преподаватели всех уровней образования имеют существенные ограничения в компетенциях в наиболее значимых в настоящее время областях, таких как: работа в цифровой среде; организация проектной, исследовательской деятельности и социальных практик; преподавание, способствующее формированию критического мышления; работа с обучающимися-инвалидами и обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, с детьми мигрантов, с детьми, имеющими трудности в поведении и обучении; организация эффективной коммуникации с партнерами по образовательному процессу.

При этом реальные стимулы осваивать эти компетенции слабы. В системе оценки квалификации учителей и преподавателей доминируют формальный контроль и громоздкая отчетность вместо объективной обратной связи и поддержки, слабо используется потенциал профессиональных педагогических сообществ и независимых форм оценки для профессионального роста.

Оценка педагогических компетенций не включена в систему объективного профессионально-общественного и государственного регулирования, создающую стимулы для профессионального роста (в развитых странах приняты и работают профессиональные стандарты, стимулирующие рост навыков, «притягивающие» в профессию).

Предлагаемый пакет решений в этой проблемной области включает в себя следующее:

- сокращение нагрузки учителей (ставка — не более 12–14 часов), включение в состав нагрузки учителей (до объема 18 часов) совместной работы учителей в рамках предметных областей по проектированию образовательного процесса (планированию урочных и внеурочных занятий и т.д.);
- институционализацию профессиональных педагогических сообществ, способных стать фактором/стимулом инновационного развития учителей;
- внедрение системы менторства в школе;
- принятие и совершенствование уровневой редакции профессионального стандарта педагога;
- принятие и совершенствование профессионального стандарта руководителя образовательной организации (совместный приказ Минтруда России и Минобрнауки России на основе предложений разработчиков профессионального стандарта);
- введение единой (формульной) системы оплаты труда педагогических работников, объединяющей принципы: дифференцирования оплаты труда в зависимости от уровня квалификации и (или) мастерства, от особенностей контингента обучающихся и их числа; образовательной результативности образовательной организации в терминах прогресса обучающихся; достижения целей развития образовательных программ; структуры видов осуществляемой трудовой деятельности (структура ставки оплаты труда); среднего размера оплаты труда по экономике региона; компенсации; стимулирования качества (акт Правительства РФ);
- создание примеров морального стимулирования и признания ценности педагогического труда со стороны об-

- щества — премии, особые знаки и признания, общественные акции признания со стороны неправительственных некоммерческих организаций и авторитетных граждан;
- трансформацию моделей аттестации педагогических работников, усиление ее валидности и объективности, стимулирующей роли, прямой оценки компетенций;
  - выделение, поддержку и распространение лидерских, в том числе корпоративных, практик управления и преподавания как источников роста системы на основе конкурса проектов образовательных организаций;
  - реализацию высокотехнологичных программ повышения квалификации и переподготовки в областях педагогических технологий и содержания образования;
  - институциональное закрепление постдипломного методического сопровождения молодых педагогов (педагогическая интернатура);
  - разработку и (или) реализацию программ стажировок педагогов в лучших образовательных организациях и на базе ведущих университетов;
  - усиление практикоориентированности программ педагогического образования посредством внедрения непрерывной распределенной педагогической практики с использованием механизмов сетевого взаимодействия образовательных организаций и трудоустройства лиц без высшего образования в образовательные организации;
  - повышение финансового норматива на целевое обучение будущих педагогов в бакалавриате и магистратуре;
  - выделение персональных и командных грантов педагогам (физическим лицам, в том числе молодым педагогам как отдельной категории) на внедрение высокотехнологичных методик преподавания для формирования современной грамотности и навыков XXI в. с обязательным институциональным проектированием (изменени-

ем учебных планов школ) и цифровизацией воспитания и преподавания;

- выделение грантов юридическим лицам на создание и функционирование сообществ профессионального развития, проведение конференций, развитие профессиональных сетей педагогов и управленцев для распространения высокотехнологичных методик формирования современной грамотности и навыков XXI в. При этом государственные средства вкладываются исключительно на основе софинансирования;
- перенос центра ответственности за организацию и результаты повышения квалификации и переподготовки в образовательные организации как заказчиков квалификации, по согласованию с педагогическим работником;
- добровольную сертификацию программ повышения квалификации педагогических работников работодателями в общем образовании и их объединениями;
- оплату труда руководителей образовательных организаций на основе формульного финансирования;
- публичный характер аттестации руководителей образовательных организаций при приеме на работу и продлении контрактов.

4. Пока в государственной системе основного образования не созданы оптимальные условия для реализации интереса семей в развитии детей, с одной стороны, и инициативы бизнеса и некоммерческого сектора, с другой. Пространством для этого становится дополнительное (неформальное) образование.

Чтобы максимально использовать потенциал данного сектора, необходимо существенно трансформировать модель государственного регулирования и создать реальную конкурентную среду. Однако наибольшие перспективы в этом направлении связаны с интеграцией основного и дополнительного образования в индивидуальных образовательных траекториях

## Заключение

детей, что предполагает «распаковку» длинных и в настоящее время негибких основных и частично дополнительных общеобразовательных программ в набор модулей с опцией отдельной оценки (сертификации) конкретных компетенций, аккумуляции и зачета результатов. Кроме того, особо важную роль приобретают доступные и технологичные сервисы образовательной навигации и проектирования индивидуальных траекторий.

Опыт проведения реформ российского школьного образования XXI в. обнаруживает, что в них недостаточное внимание уделялось задаче мотивации к изменениям, вовлечению всех заинтересованных групп в процессы преобразований и выстраиванию их продуктивного сотрудничества. Использование как инструментов подотчетности, характерных для неоменджералистского подхода, так и усиление государственного регулирования и прямого администрирования не обеспечили необходимых эффектов. Реформы в целом и конкретные проекты нового этапа должны задействовать механизмы поддержки инициативы и развития партнерства родителей, педагогов, управленцев, работодателей.

\*\*\*

Эта книга готовилась в основном, когда национальный проект «Образование» еще не был утвержден Президентом РФ. Редакторы и авторы рады, что значительная часть предложений, изложенных выше, нашла свое отражение в мероприятиях национального проекта. Вместе с тем нам представляется, что наряду с этими мероприятиями достижению цели вхождения российского школьного образования в первую десятку лучших школьных систем мира будет способствовать комплекс шагов, представленных в заключении этой книги.

# ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

- Агранович М.Л., Кожевникова О.Н.* Состояние и развитие системы общего среднего образования в Российской Федерации. М.: Аспект Пресс, 2006.
- Адриан Дж., Бентабет Э., Винокур А. и др.* Белая книга российского образования. М.: Изд-во МЭСИ, 2000. <<http://ecsocman.hse.ru/text/19153933>>.
- Аналитическая записка по результатам электронного мониторинга ФГОС НОО в 2011 г. Институт образовательной политики «Эврика». <[http://eurekanet.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_3232\\_1.doc](http://eurekanet.ru/res_ru/0_hfile_3232_1.doc)> (дата обращения: 20.02.2018).
- Баранников К.А., Вачкова С.Н., Демидова М.Ю., Реморенко И.М., Решетникова О.А.* О регулировании содержания образования на современном этапе обновления системы образования в Российской Федерации // Вестник образования. 2016. № 14. С. 69–80.
- Баранникова К.А., Реморенко И.М.* Семантика стандартов: как разные страны формулируют смыслы содержания образования // Отечественная и зарубежная педагогика. 2017. Т. 2. № 5 (44). С. 45–56.
- Барбер М.* Преимущества системы ответственности и отчетности. Инаугурационная лекция в честь Эдвина Делаттра. <<http://www.mhs548.ru/2/10/barber.pdf>>.
- Барбер М.* Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.
- Блонский П.П.* Избранные педагогические произведения / редкол. Б.П. Есипов, Ф.Ф. Королев, С.А. Фрумов; сост. Н.И. Блонская, А.Д. Сергеева. М.: Изд-во Академии пед. наук РСФСР, 1961. 696 с.
- Богуславский М.В.* Модернизация содержания общего образования в отечественной педагогике XX века // Отечественная и зарубеж-

- ная педагогика. 2012. № 5 (8). <<http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-soderzhaniya-obschego-obrazovaniya-v-otechestvennoy-pedagogike-hh-veka>> (дата обращения: 20.02.2018).
- Вальдман И.А.* Как обеспечить информационную открытость школы перед обществом: несколько уроков из международного опыта // Открытость образования: разные взгляды — общие ценности. М.: ОП РФ, 2013.
- Гордеева Т.О.* Психология мотивации достижения. М.: Смысл, 2006.
- Гордеева Т.О., Гужицкий В.В., Сычев О.А., Гавриченко Т.* Мотивация самоуважения и уважения другими как факторы академических достижений и настойчивости в учебной деятельности // Психологический журнал. 2016. № 37 (2). С. 57–68.
- Дербишир Н.С., Пинская М.А.* Управленческие стратегии директоров эффективных школ // Вопросы образования. 2016. № 3. С. 110–129.
- Доклад о человеческом развитии, 2016 г. <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2016\\_report\\_russian\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_russian_web.pdf)>.
- Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (ред. от 12.11.2012) «Об образовании».
- Капуза А.В., Керша Ю.Д., Захаров А.Б., Хавенсон Т.Е.* Образовательные результаты и социальное неравенство в России: динамика и связь с образовательной политикой // Вопросы образования. 2017. № 4.
- Каспржак А.Г., Логинова О.Б., Поливанова К.Н.* Стандарт образования: история разработки и итоги // Вопросы образования. 2004. № 3. <<http://cyberleninka.ru/article/n/standart-obrazovaniya-istoriya-razrabotki-i-itog>> (дата обращения: 20.02.2018).
- Каспржак А.Г., Митрофанов К.Г., Поливанова К.Н., Соколова О.В., Цукерман Г.А.* Почему наши школьники провалили тест PISA // Директор школы. 2005. № 4. С. 4–13.
- Ключевые вопросы развития национальных и региональных систем оценки качества образования (экспертный обзор) / В.А. Болотов, И.А. Вальдман, Р.В. Горбовский и др. М.: Изд. дом ВШЭ, 2016. 232 с.
- Константиновский Д.Л., Вознесенская Е.Д., Чередниченко Г.А.* Молодежь России на рубеже XX–XXI веков: образование, труд, социальное самочувствие. М.: ЦСП и М, 2014. 548 с.

- Константиновский Д.Л., Куракин Д.Ю., Вахштайн В.С.* Доступность качественного среднего образования в России: возможности и ограничения. М.: Логос, 2006.
- Концепция общероссийской системы оценки качества образования / под ред. А.Н. Лейбовича. М.: Росособнадзор, 2006.
- Косякова Ю., Ястребов Г., Янбарисова Д., Куракин Д.* Воспроизводство социального неравенства в российской образовательной системе // Журнал социологии и социальной антропологии. 2016. № 19 (5). С. 76–97.
- Кузнецова М.И.* Международные сравнительные исследования как элемент системы оценки качества образования // Справочник заместителя директора школы. 2014. № 7. С. 16–29. <<https://www.menobr.ru/article/59448-qqe-14-m07-mejdunarodnye-sravnitelnye-issledovaniya-kak-element>>.
- Лазарев В.С.* ФГОС общего образования: блеск деклараций и перспективы реализации // Педагогика. 2015. № 4. С. 10–19.
- Луначарский А.В.* О народном образовании. М.: Изд-во АПН РСФСР, 1958.
- Мониторинг «Зарплата и нагрузка учителя — 2018». <<https://onf.ru>>.
- Мониторинг нормативного подушевого финансирования образования в регионах России / И.В. Абанкина, М.Ю. Алашкевич, С.Л. Баринов, П.В. Деркачев, И.А. Кравченко, М.В. Меркулов, Н.В. Родина, С.С. Славин. М.: НИУ ВШЭ, 2016. 91 с.
- Мониторинг эффективности школы. Формирование образовательных стратегий учащихся: планы семей и роль школы (2014–2017) / под ред. Т.Л. Клячко. М.: РАНХиГС, 2018.
- Мониторинговое исследование «Траектории в образовании и профессии». <<https://trec.hse.ru/>>.
- Никитаев В.В.* Субъекты и типология социокультурных изменений // Организация саморазвивающихся инновационных сред / под ред. В.Е. Лепского. М., 2012.
- Опрос ОНФ, 2018. <<https://onf.ru/2017/12/15/opros-onf-pokazal-chto-shkolniki-ne-udovletvoreny-kachestvom-svoih-znaniy-i/>>.
- Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета по вопросам совершенствования системы общего образования, состоявшегося 23 декабря 2015 года. <<http://kremlin.ru/events/state-council/51143>>.

- Петренко Е.С., Галицкая Е.Г.* Ресурсный потенциал семьи и образовательные траектории детей и взрослых // Вопросы образования. 2007. № 3. С. 240–254.
- Пинская М.А., Фрумин И.Д., Косарецкий С.Г.* Школы, работающие в сложных социальных контекстах // Выравнивание шансов детей на качественное образование: сб. материалов. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. С. 9–36.
- План мероприятий «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки». Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 722-р. <<http://government.ru/docs/12229/>>.
- Платонова Д.П., Житков К.В., Демин П.В., Пилипенко С.Г.* Образование и педагогические науки: общие тренды в высшем педагогическом образовании. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. 24 с.
- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы. <<http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>>.
- Прахов И.А.* Динамика инвестиций и отдача от дополнительной подготовки к поступлению в вуз // Прикладная эконометрика. 2015. № 1. С. 107–124.
- Прахов И.А., Юдкевич М.М.* Влияние дохода домохозяйств на результаты ЕГЭ и выбор вуза // Вопросы образования. 2012. № 1. С. 126–147.
- Приказ Минобрнауки России от 6 октября 2009 г. № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования». <<http://ivo.garant.ru/#/document/197127/paragraph/2644:4>>.
- Приказ Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования». <<http://ivo.garant.ru/#/document/55170507/paragraph/1:6>>.
- Приказ Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования». <<http://ivo.garant.ru/#/document/70188902/paragraph/2034:8>>.

- Приказ Минобрнауки России от 17 октября 2013 г. № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования». <<http://ivo.garant.ru/#/document/70512244/paragraph/1:11>>.
- Приказ Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1598 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья».
- Приказ Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1599 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями)».
- Приказ Минобрнауки России от 31 декабря 2015 г. № 1576 «О внесении изменений в федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 6 октября 2009 г. № 373».
- Примерная основная образовательная программа начального общего образования. <<http://fgosreestr.ru/registry/primernaya-osnovnaya-obrazovatel'naya-programma-nachalnogo-obshhego-obrazovaniya-2/>>.
- Примерная основная образовательная программа основного общего образования. <<http://fgosreestr.ru/registry/primernaya-osnovnayaobrazovatel'naya-programma-osnovnogo-obshhego-obrazovaniya-3/>>.
- Примерная основная образовательная программа среднего общего образования. <<http://fgosreestr.ru/registry/primernaya-osnovnaya-obrazovatel'naya-programma-srednego-obshhego-obrazovaniya/>>.
- Протокол № 1 заседания комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по проведению в 2017 году отбора субъектов Российской Федерации на предоставление в 2018 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы по мероприятию 2.2 «Повышение качества образования в школах с низкими результатами обучения и в школах, функционирующих в неблагоприятных социальных

условиях, путем реализации региональных проектов и распространение их результатов» от 31 июля 2017 г.

Протокол заседания комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по проведению в 2016 году отбора субъектов Российской Федерации на предоставление в 2017 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы по мероприятию 2.2 «Повышение качества образования в школах с низкими результатами обучения и в школах, функционирующих в неблагоприятных социальных условиях, путем реализации региональных проектов и распространение их результатов» от 26 декабря 2016 г.

*Путин В.В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февр. <<http://www.kp.ru/daily/25833/2807793/>>.

Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» // Бюллетень Минобразования России. 2002. № 2.

Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2765-р, утверждающее Концепцию федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы. <<http://xn-80abucji-ibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4952>>.

*Реморенко И.М.* Чему учить в школе? // Учительская газета. 2017. № 36. 5 сент. <<http://www.ug.ru/archive/71415>>.

*Рощина Я.М.* Семейный капитал как фактор образовательных возможностей российских школьников // Вопросы образования. 2012. № 1. С. 257–271.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Российская газета. 2012. 9 мая.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Российская газета. 2012. № 102. 9 мая.

Универсальные компетентности и новая грамотность: чему учить сегодня для успеха завтра. Предварительные выводы между-

народного доклада о тенденциях трансформации школьного образования / И.Д. Фрумин, М.С. Добрякова, К.А. Баранников, И.М. Реморенко // Современная аналитика образования. 2018. № 2 (19). <<https://ioe.hse.ru/sovaobr>>.

Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 гг. Утверждена постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 61.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы».

*Цукерман Г.А.* Переход из начальной школы в среднюю как психологическая проблема // Вопросы психологии. 2001. № 5. С. 19–34.

*Ястребов Г.А., Бессуднов А.Р., Пинская М.А., Косарецкий С.Г.* Проблема контекстуализации образовательных результатов: школы, социальный состав учащихся и уровень депривации территорий // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 188–246.

*Ястребов Г.А., Бессуднов А.Р., Пинская М.А., Косарецкий С.Г.* Использование контекстных данных в системе оценки качества образования: опыт разработки и апробация инструментария // Вопросы образования. 2014. № 4. С. 58–95.

*Agasisti T., Avisati F., Borgonovi F., Longobardi S.* Academic Resilience. OECD Education Working Papers No. 167. Paris: OECD, 2018.

*Agasisti T., Longobardi S.* Equality of Educational Opportunities, Schools' Characteristics and Resilient Students: An Empirical Study of EU-15 Countries Using OECD-PISA 2009 Data // Social Indicators Research. 2017. Vol. 134. No. 3. P. 917–953.

*Anderman E.M., Midgley C.* Changes in Achievement Goal Orientations, Perceived Academic Competence, and Grades across the Transition to Middle-Level Schools // Contemporary Educational Psychology. 1997. Vol. 22. No. 3. P. 269–298.

- Anderson L.W., Krathwohl D.* (eds). *A Taxonomy for Learning, Teaching and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. N.Y.: Longman, 2001.
- Ball S.* The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity // *Journal of Education Policy*. 2003. Vol. 18. No. 2.
- Berliner D.C.* Simple Views of Effective Teaching and a Simple Theory of Classroom Instruction. *Talks to Teachers*. N.Y.: Random House, 1987. P. 93-110.
- Boe E.E., May H., Boruch R.F.* Student Task Persistence in the Third International Mathematics and Science Study: A Major Source of Achievement Differences at the National, Classroom, and Student Levels, 2002.
- Borman G.D., Dowling M.* Schools and Inequality: A Multilevel Analysis of Coleman's Equality of Educational Opportunity Data // *Teachers College Record*. 2010. Vol. 112. No. 5. P. 1201–1246.
- Bourdieu P., Passeron J.* *Reproduction in Education, Society and Culture*. L.: Sage, 1997.
- Bray M.* *The Shadow Education System: Private Tutoring and Its Implications for Planners*. UNESCO, 2012.
- Breen R., Jonsson J.O.* Inequality of Opportunity in Comparative Perspective: Recent Research on Educational Attainment and Social Mobility // *Annual Review of Sociology*. 2005. Vol. 31. P. 223–243.
- Building a High-Quality Teaching Profession. Lessons from around the World*. Paris: OECD, 2011.
- Carnoy M., Khavenson T., Ivanova A.* Using TIMSS and PISA Results to Inform Educational Policy: A Study of Russia and Its Neighbours // *Comp. J. Comp. Int. Educ.* 2015. Vol. 45. No. 2. P. 248–271.
- Carter C.P., Reschly A.L., Lovelace M.D., Appleton J.J., Thompson D.* Measuring Student Engagement Among Elementary Students: Pilot of the Student Engagement Instrument — Elementary Version // *School Psychology Quarterly*. 2012. Vol. 27. No. 2.
- Chirkov V.I., Ryan R.M.* Parent and Teacher Autonomy-Support in Russian and US Adolescents: Common Effects on Well-Being and Academic Motivation // *Journal of Cross-Cultural Psychology*. 2001. Vol. 32. No. 5. P. 618–635.
- Cohen D.K.* (ed.). *Teaching for Understanding: Challenges for Policy and Practice*. San Francisco: Jossey Bass, 1993.

- Coleman J.S.* Equality of Educational Opportunity (COLEMAN) Study (EEOS). Ann Arbor, MI. 1966.
- Cree A., Kay A., Steward J.* The Economic & Social Cost of Illiteracy: A Snapshot of Illiteracy in a Global Context. Melbourne: The World Literacy Foundation, 2012.
- Danielson C., McGreal T.L.* Teacher Evaluation to Enhance Professional Practice. ASDC Education, 2000. 156 p.
- Darling-Hammond L.* The Right to Learn and the Advancement of Teaching: Research, Policy, and Practice for Democratic Education // *Educ. Res.* 1996. Vol. 25. No. 6. P. 5–17.
- Darling-Hammond L.* Teacher Education and the American Future // *Journal of Teacher Education.* 2010. Vol. 61. No. 1–2. P. 35–47.
- Darling-Hammond L.* The Right Start: Creating a Strong Foundation for the Teaching Career // *Phi Delta Kappan.* 2012. Vol. 94. No. 3. P. 8–13.
- Darling-Hammond L., Ancess J., Ort S.W.* Reinventing High School: Outcomes of the Coalition Campus Schools Project // *American Educational Research Journal.* 2002. Vol. 39. No. 3. P. 639–673.
- Darling-Hammond L., Rothman R.* Teacher and Leader Effectiveness in High-Performing Education Systems. Washington, DC: Alliance for Excellent Education, 2011.
- Duckworth A.L., Grant H., Loew B., Oettingen G., Gollwitzer P.M.* Self-Regulation Strategies Improve Self-Discipline in Adolescents: Benefits of Mental Contrasting and Implementation Intentions // *Educational Psychology.* 2011. Vol. 31. No. 1. P. 17–26.
- Duncan O.D., Duncan B.* A Methodological Analysis of Segregation Indexes // *American Sociological Review.* 1955. Vol. 20. No. 2. P. 210–217.
- Dworkin A., Tobe P.* The Effects of Standards Based School Accountability on Teacher Burnout and Trust Relationships: a Longitudinal Analysis // Van Maele D., Forsyth P., Van Houtte M. (eds). *Trust and School Life.* Dordrecht: Springer, 2014. P. 121–143.
- Dworkin A.G., Townsend M.* Teacher Burnout in the Face of Reform: Some Caveats in Breaking the Mold // Jones B.A., Borman K.M. (eds). *Investing in United States Schools: Directions for Educational Policy.* Norwood, NJ: Ablex, 1994. P. 68–86.
- Eccles J.S., Wigfield A., Schiefele U.* Motivation to Succeed // Damon W. (series ed.), Eisenberg N. (vol. ed.). *Handbook of Child Psychology.*

- Vol. 3: Social, Emotional, and Personality Development. 5th ed. N.Y.: Wiley, 1998. P. 1017–1095.
- Education for All. Literacy for Life. Paris: UNESCO Publishing, 2006.
- Education Policy Outlook 2018. Putting Student Learning at the Centre, Paris: OECD Publishing, 2018.
- Effective Teacher Policies: Insights from PISA. Paris: OECD Publishing, 2018. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en>>.
- Eme E.* Cognitive and Psycholinguistic Skills of Adults Who Are Functionally Illiterate: Current State of Research and Implications for Adult Education // Applied Cognitive. Psychology. 2011. No. 25. P. 753–762.
- Epstein J.L., McPartland J.M.* The Concept and Measurement of the Quality of School Life // American Educational Research Journal. 1976. Vol. 13. No. 1. P. 15–30.
- Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility, PISA. Paris: OECD Publishing, 2018.
- Erberber E., Stephens M., Mamedova S., Ferguson S., Kroeger T.* Socioeconomically Disadvantaged Students Who Are Academically Successful: Examining Academic Resilience Cross-Nationally No. 5. IEA'S Policy Brief Series, 2015.
- Field S., Kuczera M., Pont B.* No More Failures. Ten Steps to Equity in Education. Summary and Policy Recommendations. Paris: OECD, 2007.
- Flaxman G.* A Status Quo of Segregation: Racial and Economic Imbalance in New Jersey Schools, 1989–2010. Civil Rights Project-Proyecto Derechos Civiles, 2013. <<http://eric.ed.gov/?id=ED558804>>.
- Fraillon J., Ainley J., Schulz W., Friedman T., Gebhardt E.* Preparing for Life in a Digital Age. The IEA International Computer and Information Literacy Study International Report. Cham, Switzerland: Springer, 2014.
- Fraillon J., Schulz W., Ainley J.* International Computer and Information Literacy Study Assessment Framework. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), 2013.
- Fredricks J.A., Eccles J.S.* Children's Competence and Value Beliefs from Childhood through Adolescence: Growth Trajectories in Two Male-Sex-Typed Domains // Developmental Psychology. 2002. Vol. 38. No. 4.

- Ginsburg G.S., Bronstein P.* Family Factors Related to Children's Intrinsic/Extrinsic Motivational Orientation and Academic Performance // *Child Development*. 1993. Vol. 64. No. 5. P. 1461–1474.
- Global Education Monitoring Report Summary 2017/2018: Accountability in Education: Meeting our Commitments. <[en.unesco.org/gem-report/2017/accountability-education](http://en.unesco.org/gem-report/2017/accountability-education)>.
- Gorard S.* Does the Index of Segregation Matter? The Composition of Secondary Schools in England Since 1996 // *British Educational Research Journal*. 2009. Vol. 35. No. 4. P. 639–652.
- Gorard S., Taylor C.* A Comparison of Segregation Indices Used for Assessing the Socio-Economic Composition of Schools. Working Paper 37. Cardiff: School of Social Sciences, 2000.
- Gottfried A.E., Fleming J.S., Gottfried A.W.* Role of Parental Motivational Practices in Children's Academic Intrinsic Motivation and Achievement // *Journal of Educational Psychology*. 1994. Vol. 86. No. 1.
- Hausler P., Hoffmann L.* Qualitative Differences in Student's Interest in Physics and the Dependence on Gender and Age. Interest and learning, 1998. P. 280–289.
- Hedges L., Laine R., Greenwald R.* Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes // *Educational Researcher*. 1994. Vol. 23. No. 3. P. 5–14.
- How Do Some Students Overcome Their Socio-Economic Background? // *Pisa in Focus*. 2011. No. 5. <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/5jm5fb7cq0zp-en>>.
- Hudson G.* Instructor's Book: Answers to End-of-Chapter Practice of Essential Introductory Linguistics. Blackwell, 2000.
- Jacobs J.E., Lanza S., Osgood D.W., Eccles J.S., Wigfield A.* Changes in Children's Self-Competence and Values: Gender and Domain Differences Across Grades One Through Twelve // *Child Development*. 2002. Vol. 73. No. 2. P. 509–527.
- Katz D.C.* Growth Models and Teacher Evaluation: What Teachers Need to Know and Do // *Kappa Delta Pi Record*. 2016. Vol. 52. No. 1. P. 11–16.
- Koretz D.* The Testing Charade: Pretending to Make Schools Better. Chicago: University of Chicago Press, 2017. 288 p.
- Kuzmina Y.* Can Teacher Practices Reduce the Gender Gap in Mathematics Interest for Students with Different Achievements? NRU Higher School of Economics, 2016.

- Levin B.* How to Change 5000 Schools. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2008.
- Literacy Rates Continue to Rise from One Generation to the Next. Montreal: UNESCO-UIS, 2017.
- Ma X., Xu J.* Determining the Causal Ordering between Attitude Toward Mathematics and Achievement in Mathematics // *American Journal of Education*. 2004. Vol. 110. No. 3. P. 256–280.
- Martinez R., Fernandez P.* The Social and Economic Impact of Illiteracy: Analytical Model and Pilot Study. UNESCO, 2010.
- Massey D.S., Denton N.A.* Trends in the Residential Segregation of Blacks, Hispanics, and Asians: 1970–1980 // *American Sociological Review*. 1987. Vol. 52. No. 6. P. 802–825.
- Minina E., Piattoeva N., Centeno V.G., Zhou X., Candido H.H.D.* Transnational policy borrowing and national interpretations of educational quality in Russia, China, and Brazil // *Silova I., Chankseliani M. (eds). Comparing Post-Socialist Transformations: Education in Eastern Europe and Former Soviet Union. Oxford Studies in Comparative Education. Oxford, U.K.: Symposium Books, 2018.*
- Monitoring Report Summary 2017/2018: Accountability in Education: Meeting Our Commitments.
- Mueller C.W., Parcel T.L.* Measures of Socioeconomic Status: Alternatives and Recommendations // *Child Development*. 1981. Vol. 52. No. 1. P. 13–30.
- Nichols S.L., Berliner D.* Collateral Damage: How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2007.
- Nikolaev D., Chugunov D.* The Education System in the Russian Federation: Education Brief 2012. A World Bank Study. Washington, DC: World Bank, 2012.
- Nye P., Thomson D.* Who's Left 2018. Pt 1: The Main Findings. FFT Education Data Lab. Retrieved September, 2018. <<https://ffteducationdatalab.org.uk/2018/06/whos-left-2018-part-one-the-main-findings/>>.
- OECD and Statistics Canada. Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey. Paris; Ottawa: OECD Publishing, 2000.

- Perry L.B.* Causes and Effects of School Socio-Economic Composition? // A Review of the Literature, Education and Society. 2012. Vol. 30. No. 1. P. 19–35. <<https://doi.org/10.7459/es/30.1.03>>.
- PISA 2009. Results: Overcoming Social Background — Equity in Learning Opportunities and Outcomes. OECD, 2010. Vol. II. <<https://doi.org/10.1787/9789264091504-en>>.
- PISA 2015. Assessment and Analytical Framework: Science, Reading, Mathematics, Financial Literacy and Collaborative Problem Solving. Paris: OECD Publishing, 2017.
- PISA 2015. Results. Vol. I: Excellence and Equity in Education. Paris: OECD Publishing, 2016.
- Rivkin S.G., Hanushek E.A., Kain J.F.* Teachers, Schools, and Academic Achievement // *Econometrica*. 2005. Vol. 73. No. 2.
- Ryan R.M., Deci E.L.* Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being // *American Psychologist*. 2000. Vol. 55. No. 1.
- Shmis T., Parandekar S.D.* Education Equity in the Russian Federation: Summary Report (English). Washington, DC: World Bank Group, 2018. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/139291530189329351/Education-Equity-in-the-Russian-Federation-Summary-Report>>.
- Singh K., Granville M., Dika S.* Mathematics and Science Achievement: Effects of Motivation, Interest, and Academic Engagement // *The Journal of Educational Research*. 2002. Vol. 95. No. 6. P. 323–332.
- Sirin S.R.* Socioeconomic Status and Academic Achievement: a Meta-Analytic Review of Research // *Review of Educational Research*. 2005. Vol. 75. No. 3. P. 417–453.
- Stipek D., Givvin K.B., Salmon J.M., MacGyvers V.L.* Can a Teacher Intervention Improve Classroom Practices and Student Motivation in Mathematics? // *The Journal of Experimental Education*. 1998. Vol. 66. No. 4. P. 319–337.
- Students, Computers and Learning: Making the Connection, PISA. Paris: OECD Publishing, 2015.
- Synergies for Better Learning: an International Perspective on Evaluation and Assessment. OECD, 2013.
- UNESCO. EAtlas of Literacy. <<http://on.uis.unesco.org/literacy-map>>.

## Источники и литература

- Urdu T., Schoenfelder E.* Classroom Effects on Student Motivation: Goal Structures, Social Relationships, and Competence Beliefs // *Journal of School Psychology*. 2006. Vol. 44. No. 5. P. 331–349.
- Usher A., Kober N.* Student Motivation: an Overlooked Piece of School Reform. Summary. Center on Education Policy, 2012.
- Vágvölgyi R., Coldea A., Dresler T., Schrader J., Nuerk H.-C.* A Review about Functional Illiteracy: Definition, Cognitive, Linguistic, and Numerical Aspects // *Frontiers in Psychology*. 2016. No. 7.
- Watt H.M.* Development of Adolescents' Self-Perceptions, Values, and Task Perceptions According to Gender and Domain in 7th Through 11th Grade Australian Students // *Child Development*. 2004. Vol. 75. No. 5. P. 1556–1574.
- What Matters Most in Teacher Policies? A Framework for Building a More Effective Teaching Profession. The World Bank, 2012.
- White K.R.* The Relation between Socioeconomic Status and Academic Achievement // *Psychol. Bull.* 1982. Vol. 91. No. 3.
- White S.B., Reynolds P.D., Thomas M.M., Gitzlaff N.J.* Socioeconomic Status and Achievement Revisited // *Urban Educ.* 1993. Vol. 28. No. 3. P. 328–343.
- Wilson W.J.* *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy.* Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise. Washington, DC: World Bank, 2018.

## Об авторах

*Косарецкий Сергей Геннадьевич*, директор Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ (руководитель авторского коллектива).

*Баранников Кирилл Анатольевич*, руководитель Управления стратегического развития Московского городского педагогического университета.

*Беликов Александр Александрович*, аналитик Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ.

*Бысик Надежда Викторовна*, ведущий эксперт Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ.

*Гетман Анастасия Витальевна*, стажер-исследователь Международной лаборатории анализа образовательной политики Института образования НИУ ВШЭ.

*Горбовский Ростислав Викторович*, аналитик Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ.

*Добрякова Мария Сергеевна*, главный эксперт Центра изучения школьных практик и образовательных программ XXI века Института образования НИУ ВШЭ.

*Заир-Бек Сергей Измаилович*, ведущий эксперт Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ.

*Зинюхина Екатерина Владимировна*, аналитик дизайн-агентства Presium.

*Капуза Анастасия Васильевна*, младший научный сотрудник Международной лаборатории анализа образовательной политики Института образования НИУ ВШЭ.

*Керша Юлия Дмитриевна*, стажер-исследователь Международной лаборатории анализа образовательной политики Института образования НИУ ВШЭ.

*Княгинина Надежда Владимировна*, младший научный сотрудник Центра образовательного права Института образования НИУ ВШЭ.

*Ларина Галина Сергеевна*, научный сотрудник Международной лаборатории анализа образовательной политики Института образования НИУ ВШЭ.

*Лебедева Наталья Владимировна*, аспирант Департамента психологии НИУ ВШЭ.

*Мерцалова Татьяна Анатольевна*, ведущий эксперт Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ.

## Об авторах

*Новикова Елена Геннадьевна*, аналитик Института образования НИУ ВШЭ.

*Пинская Марина Александровна*, ведущий эксперт Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ.

*Реморенко Игорь Михайлович*, ректор Московского городского педагогического университета.

*Сергеева Татьяна Викторовна*, ведущий психометрик АНО ДПО «Национальный институт качества образования».

*Стрикун Наталья Геннадьевна*, начальник Отдела инновационной политики и фандрайзинга Московского городского педагогического университета.

*Хавенсон Татьяна Евгеньевна*, научный сотрудник Международной лаборатории анализа образовательной политики Института образования НИУ ВШЭ.

*Чиркина Татьяна Александровна*, младший научный сотрудник Международной лаборатории анализа образовательной политики Института образования НИУ ВШЭ.

*Янкевич Семен Васильевич*, директор Центра образовательного права Института образования НИУ ВШЭ.

**Российская школа: начало XXI века** [Текст] / С. Г. Косарецкий, К. А. Баранников, А. А. Беликов и др. ; под ред. С. Г. Косарецкого, И. Д. Фрумина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т образования. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 432 с. — (Российское образование: достижения, вызовы, перспективы / науч. ред. Я. И. Кузьминов, И. Д. Фрумин). — 400 экз. — ISBN 978-5-7598-1955-4 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-1886-1 (e-book).

Коллективная монография «Российская школа: начало XXI века» представляет собой экспертный взгляд на российскую систему общего (школьного) образования в контексте динамично изменяющихся условий современного мира. Доклад составлен в формате Белой книги, позволяющем с опорой на данные официальной статистики, международные и отечественные мониторинги в сфере образования, результаты социологических исследований раскрыть основные тенденции развития российской школы, содержание и эффекты государственной образовательной политики, выделить сохраняющиеся проблемы и обосновать пути их решения.

Доклад содержит уникальный объем разнообразных данных, характеризующих все стороны системы школьного образования: инфраструктура, содержание, финансирование, доступность и качество услуг. Широко используются международные сопоставления.

Масштабность и многоаспектность доклада делают его интересным для самого широкого круга читателей: политиков, управленцев и аналитиков сферы образования, педагогов, заинтересованных представителей широкой общественности.

УДК 371  
ББК 74.2

*Научное издание*

*Серия «Российское образование:  
достижения, вызовы, перспективы»*

## **Российская школа: начало XXI века**

*Под редакцией С.Г. Косарецкого, И.Д. Фрумина*

*Зав. книжной редакцией Е.А. Бережнова*

*Редактор Т.Г. Паркани*

*Компьютерная верстка и графика: А.И. Паркани*

*Корректор Т.Г. Паркани*

*Дизайн обложки:*

*Студия дизайна и рекламы «Образ мысли»*

Подписано в печать 01.04.2019. Формат 60×88 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Гарнитура PT Serif. Усл. печ. л. 26,2. Уч.-изд. л. 21,5  
Тираж 400 экз. Изд. № 2262. Заказ №

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел.: 8 (495) 772-95-90, доб. 15285