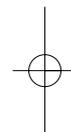
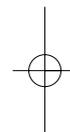


ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ
«ОБРАЗОВАНИЕ»



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ "ЭВРИКА"



МЕТОДИЧЕСКИЕ
РЕКОМЕНДАЦИИ
РУКОВОДИТЕЛЯМ ОРГАНОВ
УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ
РЕГИОНАЛЬНОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ
ПО РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ
НАПРАВЛЕНИЙ КОМПЛЕКСНЫХ
ПРОЕКТОВ МОДЕРНИЗАЦИИ
ОБРАЗОВАНИЯ

Э В Р И К А

ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
2008

Брошюра подготовлена и издана в целях реализации проекта "Организационно-техническое сопровождение Приоритетного национального проекта "Образование" по мероприятию "Государственная поддержка субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования", проводимому в рамках мероприятия в области образования "Методическое обеспечение и информационная поддержка" по Приоритетному национальному проекту "Образование".

Под редакцией А.И. Адамского

Составители: Р.В. Селюков, В.В. Чеха, Е.Е. Крашенинников, В.К. Бацин, А.Б. Воронцов, Б.Д. Эльконин, Г.А. Цукерман, В.А. Львовский, Е.В. Чудинова, П.Д. Нежнов, З.Н. Новлянская, Г.Н. Кудина, А.А. Попов, М.П. Черемных

Методические рекомендации руководителям органов управления образованием регионального и муниципального уровней по реализации основных направлений комплексных проектов модернизации образования. – М.: Эврика, 2008. – 160 с.

© Министерство образования и науки РФ
© Федеральное агентство по образованию
© ИПОП "Эврика"

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 7

РАЗДЕЛ 1

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ НОВОГО КАЧЕСТВА ОБЩЕГО
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 9

Методические рекомендации для руководителей
федеральных, региональных и муниципальных органов,
осуществляющих управление в сфере образования,
по совершенствованию введения НСОТ в учреждениях
общего образования и введению НСОТ в учреждениях
профессионального образования 9

Нормативно-правовой, финансово-экономический
и организационный механизмы внедрения НСОТ
и установления квалификационных требований
и должностных обязанностей, выплат компенсационного
и стимулирующего характера работникам общего
и профессионального образования, нормирования труда
всех видов профессиональной деятельности работников
общего и профессионального образования 46

Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей
вопросы установления квалификационных требований
и должностных обязанностей, выплат компенсационного
и стимулирующего характера работникам общего
и профессионального образования, нормирования
различных видов деятельности работников общего
и профессионального образования
в условиях перехода на НСОТ 68

РАЗДЕЛ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НОВОГО
КАЧЕСТВА ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБЩЕРОССИЙСКАЯ
СИСТЕМА ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ 90

Правовое обеспечение введения федерального
государственного образовательного стандарта
общего образования" 90

Описание общей (совокупной) эффективности формирования и функционирования региональных систем оценки качества образования для целей и задач социально-экономической системы Российской Федерации в целом и в региональном разрезе, а также для целей и задач формирования общероссийской системы оценки качества образования 118

3
РАЗДЕЛ

**ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ
В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ136**

Рекомендации по расширению общественного участия в управлении образованием 136

4
РАЗДЕЛ

**ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ 145**

Предложения по проекту модельной методики организации региональной системы повышения квалификации работников образования 145

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемые вашему вниманию Методические рекомендации по реализации основных направлений комплексных проектов модернизации образования адресованы руководителям органов управления образованием регионального и муниципального уровней.

Рекомендации разработаны на основе анализа:

- ✓ опыта реализации региональных комплексных проектов модернизации образования 2007–2008 гг.;
- ✓ прецедентов преодоления рисков введения новой системы оплаты труда, нормативного финансирования, независимой системы оценки качества, развития сети образовательных учреждений, развития системы общественного управления, имеющих в отечественной и зарубежной практике.

Материалы содержат описание продуктивных вариантов решения ключевых проблем модернизации и преодоления рисков по основным направлениям модернизации образования в субъектах Российской Федерации.

Первый раздел "Финансово-экономические механизмы обеспечения нового качества общего и профессионального образования" раскрывает проблематику первого и второго направлений КПО ("Введение новой системы оплаты труда" и "Введение нормативного подушевого финансирования").

Второй раздел посвящен нормативно-правовому обеспечению появления нового качества общего образования и основан на анализе опыта реализации третьего и четвертого направлений КПО ("Общероссийская система оценки качества образования" и "Развитие сети образовательных учреждений").

Третий раздел содержит рекомендации по пятому направлению КПМО – "Расширение общественного участия в управлении образованием".

Четвертый раздел призван обратить внимание читателя на один из важнейших аспектов организационного обеспечения реализации КПМО – повышение квалификации работников системы образования.

Надеемся, что настоящий сборник поможет руководителям в дальнейшей работе по комплексной модернизации российской системы образования.

Раздел 1

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НОВОГО КАЧЕСТВА ОБЩЕГО
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ****МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ДЛЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ,
РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ,
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАНИЯ, ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ВВЕДЕНИЯ НСОТ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ОБЩЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ И ВВЕДЕНИЮ НСОТ В УЧРЕЖДЕНИЯХ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ****1. Общие вопросы перехода на НСОТ****Назначение методических рекомендаций**

Практическая значимость настоящих методических рекомендаций – методическое содействие в организации совершенствования введения НСОТ в учреждениях общего и профессионального образования. В настоящее время уже в 31 регионе Российской Федерации происходит системный переход на НСОТ в рамках реализации комплексных проектов модернизации образования в соответствии с модельной методикой Минобрнауки России, которая предусматривает соблюдение следующих ключевых принципов:

- 1) разделение оплаты труда педагогических работников системы общего образования на базовую и стимулирующую части, нормативно установленное на региональном уровне;
- 2) регламентация на региональном уровне учета в базовой части оплаты труда учителей интенсивности труда (численности обучающихся в учебных группах);
- 3) регламентация на региональном уровне учета в базовой части оплаты труда учителей особенностей образовательных программ (в т.ч. сложность, приоритетность предмета, профильное обучение, углубленное обучение и т.п.);
- 4) подготовка к урокам и другим видам учебных занятий;
- 5) проверка письменных работ;
- 6) изготовление дидактического материала и инструктивно-методических пособий;

- 7) консультации и дополнительные занятия с обучающимися;
- 8) классное руководство;
- 9) заведование элементами инфраструктуры (кабинетами, лабораториями, учебно-опытными участками и т.п.);
- 10) работа с родителями;
- 11) наличие регионального регламента распределения стимулирующей части оплаты труда учителей;
- 12) предусмотренное региональным регламентом участие общественных советов в распределении стимулирующей части оплаты труда учителей;
- 13) наличие регионального регламента распределения стимулирующей части оплаты труда руководителей ОУ;
- 14) предусмотренное региональным регламентом участие общественных советов в распределении стимулирующей части оплаты труда руководителей ОУ.

До 1 декабря 2008 года федеральные образовательные учреждения (ФОУ) также переходят на НСОТ. Ключевые принципы НСОТ для ФОУ институционально закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 "О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений". Ключевые принципы сходны с принципами, положенными в основу модельной методики НСОТ Минобрнауки России для общеобразовательных учреждений. Количество принципов несколько сократилось с учетом специфики деятельности прежде всего учреждений профессионального образования:

- 1) разделение оплаты труда педагогических работников системы профессионального образования на базовую и стимулирующую части, нормативно установленное на федеральном или региональном уровне;
- 2) регламентация на федеральном и региональном уровне учета в базовой части оплаты труда педагогических работников интенсивности труда;
- 3) регламентация на региональном уровне учета в базовой части оплаты труда преподавателей особенностей образовательных программ;
- 4) наличие регламентов распределения стимулирующей части оплаты труда профессорско-преподавательского состава (ППС);
- 5) наличие регламентов распределения стимулирующей части оплаты труда руководителей и коллективов ОУ из централизованного фонда.

Вследствие сходства ключевых принципов НСОТ для учреждений общего и профессионального образования по ключевым позициям необходимо рассмотреть возможность переноса опыта внедрения НСОТ в учреждениях общего образования в 2007–2008 годах для организации перехода на НСОТ учреждений профессионального образования. И, наоборот, особенности перехода учреждений профессионального образования, работы по организации которого начались с августа 2008 года, необходимо учесть для совершенствования перехода на НСОТ общеобразовательных учреждений.

Задачи, решаемые методическими рекомендациями

В рамках данных рекомендаций будут решены следующие задачи:

1. Описание ключевых действий, необходимых для осуществления перехода образовательных учреждений общего и профессионального образования на НСОТ.
2. Подготовка руководителей учреждений образования федерального, регионального и муниципального уровней к приведению введенных НСОТ в соответствие с действующим законодательством.

3. Описание необходимых процедур перехода учреждений профессионального образования на НСОТ.
4. Описание необходимых процедур по приведению действующих НСОТ общеобразовательных учреждений в соответствие с действующим законодательством.
5. Описание основных проблем, связанных с переходом на НСОТ, и способов их преодоления.
6. Описание основных эффектов перехода на НСОТ учреждений образования и ключевых индикаторов для измерения динамики развития этих эффектов.
7. Описание типичных ошибок при организации перехода учреждений образования на НСОТ, возможных способов избежания этих ошибок и способов их устранения для дальнейшего устранения.

Методические основы, нормативно-правовые и другие аспекты введения новой системы оплаты труда (НСОТ)

Методическими основами перехода на новые системы оплаты труда учреждений в сфере общего и профессионального образования являются два базовых документа:

- ✓ для общеобразовательных учреждений – Модельная методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, утвержденная министром образования и науки Российской Федерации 22 ноября 2007 года;
- ✓ для учреждений профессионального образования – Рекомендации по разработке федеральными государственными органами и учреждениями – главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений, утвержденные приказом Минздравсоцразвития России № 425н от 14 августа 2008 года.

Перечень нормативных актов, лежащих в основе перехода учреждений образования на НСОТ, включая учреждения профессионального образования и учреждения общего образования, следующий:

- ✓ нормы Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании", Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании";
- ✓ постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 "О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений";

Нормативные правовые акты Минздравсоцразвития России:

- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 22 октября 2007 г. № 663 "О методических рекомендациях по введению в федеральных бюджетных учреждениях новых систем оплаты труда" (в регистрации не нуждается, письмо Минюста России от 13 декабря 2007 г. № 01/13089-АБ).

По оплате труда руководителей федеральных бюджетных учреждений:

- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 823 "Об утверждении разъяснения о реализации постановления Правительства Российской

Федерации от 22 сентября 2007 г. № 605 "О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений" в части использования централизованных бюджетных ассигнований в размере до 5 процентов на выплаты стимулирующего характера руководителям федеральных бюджетных учреждений" (зарегистрирован в Минюсте России 6 февраля 2008 г. № 11108) ;

- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 2 апреля 2008 г. № 158н "Об утверждении разъяснения по отдельным вопросам установления должностного оклада руководителя федерального бюджетного учреждения" (зарегистрирован в Минюсте России 29 апреля 2008 г. № 11606);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 8 апреля 2008 г. № 167н "Об утверждении порядка исчисления размера средней заработной платы для определения размера должностного оклада руководителя федерального бюджетного учреждения" (зарегистрирован в Минюсте России 5 мая 2008 г. № 11624).

Утверждающие состав профессиональных квалификационных групп:

- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 6 августа 2007 г. № 525 "О профессиональных квалификационных группах и утверждении критериев отнесения профессий рабочих и должностей служащих к профессиональным квалификационным группам" (зарегистрирован в Минюсте России 27 сентября 2007 г. № 10191);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 6 августа 2007 г. № 526 "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей медицинских и фармацевтических работников" (зарегистрирован в Минюсте России 27 сентября 2007 г. № 10189);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 31 августа 2007 г. № 570 "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников культуры, искусства и кинематографии" (зарегистрирован в Минюсте России 1 октября 2007 г. № 10222);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 14 марта 2008 г. № 121н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп профессий рабочих культуры, искусства и кинематографии" (зарегистрирован в Минюсте России 3 апреля 2008 г. № 11452);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 31 марта 2008 г. № 149н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников, занятых в сфере здравоохранения и предоставления социальных услуг" (зарегистрирован в Минюсте России 9 апреля 2008 г. № 11481);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 апреля 2008 г. № 201н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей гражданского персонала государственных морских инспекций, групп патрульных судов (катеров) и членов экипажей, патрульных судов (катеров), осуществляющих государственный контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов" (зарегистрирован в Минюсте России 28 мая 2008 г. № 11765);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 5 мая 2008 г. № 216н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования" (зарегистрирован в Минюсте России 22 мая 2008 г. № 11731);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 5 мая 2008 г. № 217н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников высшего и дополнительного профессионального образования" (зарегистрирован в Минюсте России 22 мая 2008 г. № 11725);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития от 12 мая 2008 г. № 225н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников физичес-

- кой культуры и спорта" (зарегистрирован в Минюсте России 28 мая 2008 г. № 11764);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 21 мая 2008 г. № 235н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников вонизированной сторожевой охраны" (зарегистрирован в Минюсте России 6 июня 2008 г. № 11801);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 27 мая 2008 г. № 241н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников, выполняющих работы по поиску и спасанию экипажей и пассажиров воздушных судов" (зарегистрирован в Минюсте России 7 июня 2008 г. № 11815);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 27 мая 2008 г. № 242н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" (зарегистрирован в Минюсте России 18 июня 2008 г. № 11856);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 мая 2008 г. № 247н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп общеотраслевых должностей руководителей, специалистов и служащих" (зарегистрирован в Минюсте России 18 июня 2008 г. № 11858);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 мая 2008 г. № 248н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп общеотраслевых профессий рабочих" (зарегистрирован в Минюсте России 23 июня 2008 г. № 11861);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития от 6 июня 2008 г. № 262н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников геологии и разведки недр" (зарегистрирован в Минюсте России 30 июня 2008 г. № 11908);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 7 июня 2008 г. № 264н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников государственных природных заповедников и национальных парков" (зарегистрирован в Минюсте России 30 июня 2008 г. № 11964);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 30 июня 2008 г. № 303н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников гидрометеорологической службы" (зарегистрирован в Минюсте России 14 июля 2008 г. № 11964);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 3 июля 2008 г. № 305н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников сферы научных исследований и разработок" (зарегистрирован в Минюсте России 18 июля 2008 г. № 12001);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 17 июля 2008 г. № 339н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников сельского хозяйства" (зарегистрирован в Минюсте России 31 июля 2008 г. № 12048);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 18 июля 2008 г. № 341н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп работников телевидения (радиовещания)" (зарегистрирован в Минюсте России 31 июля 2008 г. № 12047);
 - ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 18 июля 2008 г. № 342н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп работников печатных средств массовой информации" (зарегистрирован в Минюсте России 31 июля 2008 г. № 12046);

- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 27 июля 2008 г. № 350н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп работников государственного материального резерва" (зарегистрирован в Минюсте России 6 августа 2008 г. № 12069);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 28 июля 2008 г. № 357н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп работников ведомственной охраны Минфина России" (зарегистрирован в Минюсте России 12 августа 2008 г. № 12070);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 27 июля 2008 г. № 358н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп работников, осуществляющих производственную деятельность Гохрана России" (зарегистрирован в Минюсте России 12 августа 2008 г. № 12100);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 30 июля 2008 г. № 364н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп работников, осуществляющих пробирный надзор" (зарегистрирован в Минюсте России 12 августа 2008 г. № 12099).

Утверждающие перечень видов выплат стимулирующего и компенсационного характера:

- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 "Об утверждении перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях" (зарегистрирован в Минюсте России 1 февраля 2008 г. № 11080);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 822 "Об утверждении перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях" (зарегистрирован в Минюсте России 4 февраля 2008 г. № 11081).

**Рекомендуемая информационно-аналитическая база
Информационное и организационное обеспечение процедур введения НСОТ
(источники информации, инструменты сбора и обработки данных)**

Наиболее полная и динамично развивающаяся информационно-аналитическая база данных о переходе образовательных учреждений общего и профессионального образования представлена на сайте электронного мониторинга www.kpmo.ru

В части перехода на НСОТ общеобразовательных учреждений представлена информационно-аналитическая база в виде:

- ✓ мониторинговых таблиц с ключевыми показателями перехода на НСОТ общеобразовательных учреждений 31 субъекта Российской Федерации;
- ✓ отчетов об итогах экспертно-аналитических семинаров (более 100 отчетов), проводимых в рамках реализации комплексных проектов модернизации образования в 2006–2008 годах;
- ✓ консультаций экспертов по вопросам перехода на НСОТ общеобразовательных учреждений;
- ✓ примеров документов, принимаемых с целью нормативного обеспечения перехода на НСОТ общеобразовательных учреждений на региональном, муниципальном и учрежденческом уровнях.

В части перехода на НСОТ учреждений профессионального образования представлена информационно-аналитическая база в виде:

- ✓ более 1000 примеров положений о введении НСОТ в федеральных образовательных учреждениях (вузы, учреждения начального, среднего, дополнительного, послевузовского образования);

- ✓ типовых пакетов документов для осуществления перехода на НСОТ учреждений образования;
- ✓ отчетов об итогах экспертно-аналитических семинарах, проводимых в субъектах Российской Федерации с целью обеспечения перехода федеральных ОУ на НСОТ;
- ✓ консультаций экспертов по вопросам перехода на НСОТ учреждений профессионального образования.

Эффективное медийное сопровождение процессов перехода на новые системы оплаты труда в образовании – это не только информирование населения страны о предстоящих изменениях, это система, инициирующая и отражающая диалог между всеми заинтересованными в развитии системы образования субъектами, а также отражающая оппозиционные взгляды на изменения в образовании. В медиапространстве моделируются процесс переговоров и принятие совместных решений.

Принципы медийного освещения перехода на новые принципы нормирования труда и стимулирования качества работы педагогических работников и руководителей образовательных учреждений

Принцип открытости

Данный принцип характеризуется прозрачностью информации о происходящих нововведениях. Проявляется в том числе в размещении информации (помимо специализированных медиаисточников, специально созданных информационных порталов) в популярных среди граждан источниках СМИ.

Принцип системности

Процесс изменения принципов оплаты труда не должен отражаться фрагментарно. Необходимо построение в медийном пространстве целостной картины происходящих перемен. У не вовлеченных в процесс модернизации граждан при помощи медиасопровождения должна складываться целостная положительная картина всего процесса. Должна быть понятны цель изменений и цели субъектов, вовлеченных в процесс.

Принцип привлекательности материала

Эффективное продвижение идей модернизации в общественное сознание необходимо. Позитивное восприятие и принятие гражданами сообщений из всего информационного потока сообщений возможно через использование интересных, специфических для разных категорий граждан форматов, использование адекватного, понятного гражданам языка, создание интересных информационных поводов.

Полисубъектность

В информационном пространстве публикуются сведения об отношениях разных субъектов к введению новых принципов оплаты труда в образовании – учителей, родителей, руководителей образовательных учреждений, гражданских институтов, представителей Министерства образования и науки, общественных деятелей и др.

Полипозиционность

В СМИ представлены разные (вплоть до диаметрально противоположных) мнения по поводу происходящих изменений. Моделируется процесс выработки совместного решения об изменениях.

Принцип оперативного реагирования

Для продвижения процессов перехода на новые принципы нормирования труда и стимулирования качества работы педагогических работников и руководителей образова-

тельных учреждений важно улавливать, анализировать и оперативно реагировать на разные появляющиеся в информационном пространстве сообщения. Не только на негатив, но и в принципе вообще на все, что так или иначе может быть связано с данным проектом, что даже опосредованно может повлиять на него. Негативные информационные сообщения сами по себе тоже важны, но для работы с ними должна быть построена система быстрого и выгодного для продвижения проекта оппонирования, включающая в себя и разных субъектов данного оппонирования.

Функции медийного освещения:

- ✓ информирование;
- ✓ формирование положительного образа проекта;
- ✓ инициирование действий, способствующих эффективному продвижению проекта;
- ✓ вовлечение в обсуждение родительской общественности, гражданских институтов, всех заинтересованных субъектов.

МЕХАНИЗМЫ ПРЕДЪЯВЛЕНИЯ ШИРОКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ПРЕИМУЩЕСТВ ПЕРЕХОДА НА НОВЫЕ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА И СТИМУЛИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ И РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ С ПОМОЩЬЮ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Содержание информационного пространства

Эффективное предъявление широкой общественности преимуществ перехода на новые системы оплаты труда и стимулирования качества работы педагогических работников и руководителей образовательных учреждений возможно при содержательном освещении происходящих реформ, создании целостной картины происходящего в общем образовании в настоящее время и построении образа будущего (образа, к которому приведут преобразования). Первопричины, выгоды для всех заинтересованных: педагогам – достойная зарплата, детям и родителям – качественное образование детей и возможность влиять на это качество.

В информационном пространстве новая система оплаты труда должна обсуждаться с позиции социальной справедливости, как высшее благо для учительства. Упор в информационном пространстве делается на повышение качества образовательных услуг (посыл для родителей) и на вопиющую социальную несправедливость, когда одни педагоги достигают отличных результатов, их любят дети, детям комфортно, с родителями проводится качественная работа и пр., а другие педагоги работают не так качественно, а получают все одинаково (посыл для учителей и родителей). Родителям эта стратегия изменения оплаты труда педагогов будет близка, т.к. каждый помнит свою школьную жизнь, а кроме того, большая их часть уже давно работает в условиях рыночных отношений, где результат определяет вознаграждение.

Важно обсуждать риски перехода с разъяснением того, за счет чего эти риски будут преодолеваются. Это задаст в информационном пространстве ощущение "честной игры", доверие к реформе, так как будет видно в информационном потоке, что, прежде чем вводить НСОТ, все тщательно анализируют, взвешивают, просчитывают последствия.

Содержательно в медиaprостранстве представляются не столько готовые решения и предпринятые в связи с ними действия органов управления образования, сколько выго-

ды от изменений для всех, кого эти изменения так или иначе касаются, отдельных граждан, всех заинтересованных лиц, региона в целом.

В медийном сопровождении перехода на новые системы оплаты труда ставку надо делать на позиционирование принятия новых правил самими учителями. Важно, чтобы они четко заявили в СМИ свою позицию – "Хотим! Мы поддерживаем! Так справедливо".

В медиапространстве обсуждаются следующие переходы:

- ✓ от "разбазаривания" бюджетных средств – к эффективному их распределению, к стимулированию качества;
- ✓ от уравниловки – к оплате за качество, результативность труда;
- ✓ от нищенской заработной платы учителей – к высоким доходам за качественный труд;
- ✓ от монополии внутриведомственного контроля за качеством труда директоров и учителей – к общественной экспертизе качества;
- ✓ от оплаты за часы – к оплате за полный рабочий день. От погони за "часами" – к стремлению к качественной работе.

В построении медийного освещения перехода на новые принципы оплаты труда важно наличие разных субъектов, от которых исходят информационные сообщения (о предстоящих изменениях, о результатах и пр.), важно, чтобы информационные сообщения не исходили только лишь от представителей органов управления образования. Общая логика всей модернизации системы образования – активное привлечение гражданских институтов. Для полного, всестороннего отражения происходящих изменений важно наличие многопозиционного информационного потока, что задает диалогичность, привлекает внимание масс.

Немалую роль в успехе медийного отражения проекта имеют количественные показатели. Большое количество публикаций на тему изменения принципов оплаты труда педагогов и руководителей образовательных учреждений, их диалогичность может вызвать интерес к ней. (Как с сериалами: они многим не нравятся, но к их существованию люди привыкают, а потом ждут продолжения "спектакля".)

Аудитория. Учет в информационных сообщениях специфики аудитории, ее интересов.

Успешность медийного сопровождения процессов перехода на новые принципы нормирования труда и стимулирования качества работы педагогических работников и руководителей образовательных учреждений зависит от того, насколько гражданами и учителями будут поддержаны предстоящие изменения. Это условие задает необходимость выстраивать информационные сообщения исходя из специфики аудитории, зоны их интересов, понятности языка, способов получения информации.

Необходимые условия, обеспечивающие интерес граждан:

- ✓ новизна;
- ✓ содержательность;
- ✓ интерактивность;
- ✓ предъявление нескольких разных позиций, их столкновение;
- ✓ зрелищность;
- ✓ предъявление "героев" – конкретных людей, вовлеченных в процесс, добившихся особых результатов, получивших особые блага;
- ✓ адекватность информации интересам, потребностям аудитории;
- ✓ периодичность для поддержания интереса общественности;
- ✓ использование разных форматов.

Субъекты информационного потока

Для эффективного продвижения перехода на новые принципы оплаты труда в общем образовании необходимо наличие в медиапространстве многих различных субъектов, заинтересованных в происходящих изменениях, поддерживающих их, получающих существенные выгоды от этих изменений. Введение новых принципов оплаты труда учителей

и руководителей образовательных учреждений, принципы оплаты за качество труда в медиапространстве продвигаются гражданскими институтами, родительской общественностью, независимыми исследовательскими организациями, работниками общего образования, получившими явные выгоды от изменений, родителями, видящими по своим детям новое высокое качество работы школы, представителями органов управления образования, выполняющими "волю народа" и создающими условия для повышения качества образования и уровня оплаты труда работников общего образования. От власти исходят лишь сообщения о согласии с решением граждан и о предпринятых ходах для достижения пожеланий граждан.

Попадающая в медиапространство информация четко выверяется. Под каждого субъекта – своя информация. Получателям информации должны быть очевидны выгоды, цели, интересы субъектов, представленных в медиапространстве. Это будет вызывать доверие к данной информации.

Чем больше различных заинтересованных в изменении принципов оплаты труда субъектов будет представлено в информационном поле, чем больше позитивной информации об происходящих изменениях будет исходить от граждан, а не от представителей власти, тем эффективнее будет медийное освещение проекта.

Структура использующегося информационного пространства. Медийные форматы

Широкое привлечение граждан к обсуждению перехода на новые принципы нормирования труда и стимулирования качества работы педагогических работников и руководителей образовательных учреждений возможно при максимальном использовании всех видов средств массовой информации – печатных СМИ, радио, телевидения, Интернета.

Об изменениях недостаточно информации лишь в Интернете и в СМИ федерального значения. Важно задействовать СМИ муниципального и регионального уровня. Люди должны понимать, что и на их территории позитивные преобразования не только возможны, но и уже происходят, что педагоги начинают получать достойную зарплату, качество их деятельности растет соответственно, что эти процессы поддерживаются общественными деятелями, политиками, лучшими педагогами, родителями и др. известными, имеющими вес людьми.

Важно задействовать возможности всех уровней – муниципального, регионального и федерального. Муниципальные и региональные новости граждане смотрят (читают, слушают) для того, чтобы узнать про себя, про то, что происходит на местном уровне, федеральные – чтобы узнать про всю Россию, сравнить себя с другими гражданами, живущими в РФ. Муниципальные СМИ ближе к людям, тут "герои" известны, а в информационном потоке федерального уровня хоть и правду проверить сложнее, но "сказка" может быть интереснее. Информация в федеральных СМИ обеспечивает ощущение общности у людей, того, что происходящие изменения – это не "самодурство" местных чиновников, а это процесс, происходящий во всех регионах России. Важно, чтобы было понятно, что граждане, педагоги, видные деятели во всех регионах поддерживают изменения, происходящие в принципах, в системе оплаты труда в образовании, появляются работники образования с достойной зарплатой, что в целом эти изменения ведут систему образования к современному высокому качеству.

В муниципальных и региональных СМИ отражается жизнь людей на местном уровне, в них узнаваемые, непосредственно их касающиеся события, лица. В информационном потоке на региональном уровне возможно предъявление реальных достижений в изменении принципов оплаты труда в общем образовании и связанного с этим повышения качества труда, предъявление общественности реальных школ высокого уровня организации условий пребывания, качества образования, представляются педагоги и управленцы, которые все это обеспечивают, а также сообщается, благодаря каким механизмам удалось достичь столь высоких показателей (введение новой системы оплаты труда,

привлечение общественности к оценке качества деятельности педагогических работников и директоров школ, новая система аттестации).

Медиасопровождение перехода на новые системы оплаты труда заключается не только в информировании граждан об осуществляющихся переменах, о появлении учителей, получающих хорошую зарплату. Один из аспектов изменений – привлечение потребителей к оценке качества образования. В том, что теперь к их мнению не только будут прислушиваться, но и их оценка будет влиять на зарплату педагогов. В это граждане должны поверить и поддержать. Поэтому медийное сопровождение включает в себя и процессы переговоров с гражданскими институтами по поводу предстоящих перемен и выработку решений. В медиaprостранстве отражаются не только итоги переговоров, но и моделируется сам переговорный процесс с принятием в ходе него решений об изменениях (переговорные площадки, общественные слушания, экспертиза образовательных программ и образовательных проектов и пр.). Предмет взаимодействия должен быть понятен и актуален для граждан, для родителей учеников и других заинтересованных субъектов. Медиасопровождение данных перемен играет не только роль механизма, помогающего продвигать реформы в массы, но и несет просветительскую функцию, в медиaprостранстве моделируется культурное отношение к продуктам деятельности другого.

Печатные издания

СМИ появляются аналитические статьи о состоянии системы общего образования в России в целом и в регионах, содержащие статистику и проблематику наличного состояния, статьи экспертного характера, обсуждающие качество образования и возможности его улучшения. Обсуждается качество деятельности работников общего образования, ожидания родителей от образования. Возможности повышения заработной платы в школах в зависимости от качества труда (эти сообщения в СМИ должны идти в основном от самих учителей и от родителей, а не от представителей власти).

Использование приема "игра на контрастах" может способствовать более яркому восприятию читателей глубины обсуждаемых вопросов. Например, описаны условия и уровень оплаты труда в школе, работающей по старой системе оплаты труда, и тут же статья о том, как изменились доходы учителей и образовательные условия и результаты в школе, перешедшей на новую систему оплаты труда.

Важно, чтобы сами педагоги приняли новые принципы оплаты труда. В связи с этим необходимы сообщения от педагогов, в которых они рассказывают о том, как они довольны тем, что получают зарплату по новой системе оплаты труда, что нет необходимости гнаться за часами, что можно просто качественно заниматься своей любимой работой и за это получать большую зарплату.

Радио

Использование программ аналитических форматов, диалоги по теме известных политических, общественных деятелей. Интервью с учителями, директорами школ, общественными управляющими, родителями и др. Комментарии перехода на новые принципы оплаты труда ведущими экспертами страны (юристов, психологов, педагогов, представителей власти и др.). Прямые линии – ответы на вопросы радиослушателей.

Телевидение

В настоящее время телевидение является наиболее мощным средством влияния на общественное сознание. Для эффективного продвижения перехода на новые принципы нормирования труда и стимулирования качества работы педагогических работников и руководителей образовательных учреждений могут быть эффективны следующие форматы.

Новостийные сюжеты

Регулярные новости о качественных, позитивных изменениях в общем образовании, происходящих благодаря изменению принципов оплаты труда. Для этого необходимо с

определенной периодичностью подавать информационные поводы, организовывая события городского, регионального масштаба, привлекая к ним представителей не только сферы образования (см. принцип многопозиционности).

Различные выступления на ТВ различных заинтересованных субъектов.

Ток-шоу

Ток-шоу как форма привлекательна тем, что это наиболее удачное место для встречи и предъявления разных позиций, это форма, предполагающая живое обсуждение интересных тем.

Фильмы и очерки, новостийные сюжеты, направленные на создание образов "героев". Важно появление конкретных "героев", которые уже "проживают собой" переход на новые принципы оплаты труда и уже могут говорить о положительных эффектах. Народ устал от "плача" педагогов о плохой жизни. Информация в СМИ о количестве выделенных средств на образование, постоянное увеличение заработных плат, количество конкурсов и премий подорвали в массах веру в то, что работники образования действительно живут плохо. Поэтому появление в медиапространстве учителей-"героев", которые говорят: "Я работаю качественно, мою работу высоко оценивают родители, меня любят дети, и за это я получаю высокую зарплату", – вызовет понимание и одобрение у масс.

При создании образа героев позиционируются:

- ✓ педагоги, получающие достойную зарплату (по новой системе оплаты труда) за свой качественный труд;
- ✓ директора школ, презентуются эффективные практики управления школой. Те образовательные учреждения, где за счет грамотного управления созданы качественные условия для пребывания и развития детей;
- ✓ родители, довольные качеством оказываемых образовательных услуг;
- ✓ исследовательские организации, сообщающие об изменении качества образования, улучшении условий пребывания детей в образовательных учреждениях, публикующие результаты изменившегося в положительную сторону отношения граждан к современному образованию;
- ✓ другие заинтересованные в изменениях субъекты.

Прямые эфиры, телемосты с представителями власти, медианегагеры, медиадебаты, виртуальные "круглые столы" – для обсуждения проблемных тем перехода на новые принципы нормирования труда и стимулирования качества работы педагогических работников и руководителей образовательных учреждений.

Интернет

Все серьезные информационные компании имеют свои сайты. Информация газет, журналов, телевидения отражается в Интернете.

Информация на специализированных сайтах

У всех школ появляются еженедельно обновляющиеся сайты, где размещается информация о событиях, в которых принимают участие педагоги, дети, родители, отражается жизнь образовательного учреждения. На сайте публикуются отчеты о хозяйственной деятельности ОУ, о качестве оказываемых образовательных услуг, о достижениях учащихся (размещаются детские, совместные детско-взрослые продукты), педагогов, родителей и др. Статистические данные в динамике (по годам), ответы на поступающие вопросы, действует форум(ы).

Региональные органы управления образования размещают информацию о событиях регионального и муниципального масштаба, о новых конкурсах, которые позволяют увидеть качество образовательных услуг. Публикуют общие данные по региону и муниципалитетам, касающиеся изменяющейся заработной платы учителей, показатели качественного улучшения образовательных услуг. Размещается информация о "героях" – инновационных образовательных учреждениях, лучших работниках общего образования, родительских организациях, вступивших в диалог о качестве образования, и т.д.

Специализированные сайты должны способствовать тому, чтобы посетитель сайта мог узнать о происходящих изменениях в системе общего образования, увидеть реальные результаты.

Ограничения при применении методических рекомендаций

Данные методические рекомендации необходимо рассматривать как материалы, требующие необходимой привязки к конкретной ситуации конкретного учреждения образования. Вместе с этим необходимо отметить, что методические рекомендации затрагивают большинство существенных вопросов, которые уже заложены в основе нормативных актов Правительства Российской Федерации, что фактически предполагает устойчивость рекомендаций к дальнейшим изменениям, которые неминуемо будут происходить на федеральном и региональном уровнях в связи с введением НСОТ.

Главное ограничение по применению данных рекомендаций – обязательность решения вопросов о нормативно-подушевом финансировании ОУ (программ) до введения НСОТ. Причём это касается прежде всего учреждений профессионального образования. До сих пор в России фактически нет прецедента перехода бюджетного учреждения профессионального образования на нормативное финансирование. В настоящее время отработывается подход фиксации нормативов не для учреждений, а для образовательной программы.

2. Рекомендуемые организационные мероприятия

С целью эффективной организации перехода учреждений общего и профессионального образования на новые системы оплаты труда необходимо обеспечить обязательную этапность, имея в виду институциональный характер вводимых изменений.

Первый этап организации перехода – исследование сети образовательных учреждений, ее специфики, экономического состояния, оптимальности с точки зрения обеспечения качества образования в условиях эффективного расходования средств.

На этом этапе предлагается провести следующие мероприятия:

Региональный уровень:

1. Разработка отчётной формы о результатах обследования сети. Это не просто разработка формы, а фактически постановка задач на будущее муниципалитетам с целью подготовки перехода на новые системы оплаты труда. В связи с этим в форму необходимо заложить самые животрепещущие вопросы, которые могут остро встать при переходе образовательных учреждений на НСОТ: износ основных фондов, наполненность учреждений, достаточность помещений, кадровая обеспеченность, оснащённость учебного процесса, средний размер заработной платы по различным категориям работников и др. Фактически предобследование даст руководителям муниципалитетов толчок к анализу ситуации в образовательной сети и последующему принятию мер с целью предотвращения социальной напряженности при переходе на НСОТ.
2. Проведение обследования. Анализ сети учреждений образования, выявление ключевых рисков.
3. Подготовка межведомственного регионального совещания по проблемам развития сети образовательных учреждений с целью принятия комплекса мер по устранению недостатков, препятствующих переходу учреждений на НСОТ из-за высокого риска социальной напряженности.
4. Подготовка регионального акта о реализации комплексных мер по развитию сети образовательных учреждений.
5. Подготовка закона субъекта Российской Федерации о переходе на нормативное финансирование образовательных учреждений. Нужно обратить внимание на то, что формулировка данного пункта весьма условна, так как конечно же финансирование образовательных учреждений по нормативу прежде все-

го касается общеобразовательных учреждений. Учреждения профессионального образования финансировать по нормативу весьма не просто и рискованно. Однако в отсутствие нормативного подхода к формированию ФОТ учреждения профессионального образования – ещё больший риск при переходе на НСОТ. В связи с этим рекомендуется не учреждение профобразования финансировать по нормативу, а программы профобразования финансировать по нормативу. В этом случае будет сохраняться нормативно-подушевой принцип и будет учтена разная стоимость подготовки специалистов по разным программам. Такого рода подходы уже практикуются в субъектах Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования (например, в Новосибирской области) в отношении учреждений профессионального образования.

6. Переход учреждений образования на нормативно-подушевое финансирование.
7. Подготовка нормативного акта регионального уровня о переходе учреждений образования, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, на НСОТ.
8. Подготовка модельных актов о переходе учреждений образования, находящихся в ведении муниципалитетов, на НСОТ.
9. Подготовка методических рекомендаций по введению НСОТ в учреждениях образования субъекта Российской Федерации
10. Объявление конкурса на выполнение операторских функций внедрения и мониторинга эффективности внедрения НСОТ в субъекте Российской Федерации.
11. Организация повышения квалификации или подготовке специалистов к переходу на НСОТ (руководители, бухгалтеры, заместители руководителей).

Необходимо отметить, что возможен вариант неаврального перевода образовательных учреждений на НСОТ. Можно осуществить планомерный переход учреждений образования в течение 1,5 года. Это позволит провести апробацию НСОТ на малом количестве учреждений, по итогам апробации внести необходимые изменения в нормативные документы и затем уже перевести все учреждения образования на НСОТ.

На муниципальном уровне предполагается осуществление следующих действий.

1. Проведение обследования сети образовательных учреждений, принятие мер по ликвидации выявленных недостатков.
2. Принятие нормативного акта о доведении средств по нормативу до уровня образовательного учреждений.
3. Принятие нормативного акта о НСОТ на уровне муниципалитета.
4. Проведение учёбы специалистов, осуществляющих перевод учреждений на НСОТ.
5. Осуществление контроля за соблюдением законодательства при переходе учреждений образования на НСОТ.

Действия на уровне образовательного учреждения:

1. Извещение профсоюзной организации учреждения о грядущем переходе на НСОТ.
2. Обсуждение с профсоюзами и работниками учреждения проекта положения учреждения о НСОТ.
3. Принятие положения о введении НСОТ, подготовка и направление в адрес каждого сотрудника извещения (уведомления) об изменении существенных условий в оплате труда.
4. Внести необходимые изменения в коллективный договор, а при необходимости – и в уставы образовательных учреждений.
5. Не ранее чем через 2 месяца после принятия положения о НСОТ – собственно перейти на НСОТ.

Пример плана мероприятий представлен в таблице 1.

Таблица 1

Введение новой системы оплаты труда работников общего образования, направленной на повышение доходов		
Анализ действующей системы оплаты труда на региональном уровне и оценка ее эффективности	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	Аналитическая справка, содержащая проблемный анализ ситуации по оплате труда работников образования в субъекте РФ
Анализ социальных и иных рисков при внедрении новой системы оплаты труда	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	Рекомендации по управлению социальными и иными рисками
Изучение международного и российского опыта в части используемых систем оплаты труда в образовании, ориентированных на оплату в зависимости от его качества	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	Аналитическая справка с рекомендациями по возможному использованию опыта с учетом особенностей региона
Разработка и утверждение концепции новой региональной системы оплаты труда	Органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ	Концепция новой системы оплаты труда, утвержденная соответствующими нормативно-правовыми актами субъекта РФ
Проведение общественного обсуждения концепции новой региональной системы оплаты труда работников образования	Орган управления образованием субъекта РФ	Свод предложений и замечаний, поступивших в ходе обсуждения
Разработка и утверждение показателей качества труда работников образования и принципов зависимости оплаты труда от его качества с учетом мнения трехсторонней комиссии по урегулированию трудовых отношений субъекта Российской Федерации	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	Реестр показателей качества труда
Разработка и утверждение новой системы оплаты труда на основе принятой концепции и с учетом конструктивных замечаний и предложений, поступивших в ходе обсуждения, а также с учетом мнения трехсторонней комиссии по урегулированию трудовых отношений субъекта Российской Федерации	Органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ	Новая система оплаты труда, утвержденная нормативными правовыми актами субъекта РФ
Разработка и утверждение методики введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	Методика введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования, утвержденная нормативно-правовыми актами субъекта РФ, муниципальных образований
Принятие нормативного правового акта (представительного или исполнительного органа власти субъекта РФ), устанавливающего региональную систему оплаты труда в сфере образования для работников государственных образовательных учреждений (включая установление объемов стимулирующего фонда в общем фонде оплаты труда работников образова-	Органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ	Соответствующий нормативный правовой акт

Введение новой системы оплаты труда работников общего образования, направленной на повышение доходов		
тельных учреждений и его распределения) и рекомендуемый ее установление для работников муниципальных образовательных учреждений		
Разработка и утверждение инструкции расчета заработной платы педагогического, административно-руководящего, учебно-вспомогательного персонала на основе новой системы оплаты труда	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	Инструкция расчета заработной платы педагогического, административно-руководящего, учебно-вспомогательного персонала на основе новой системы оплаты труда, утвержденная нормативно-правовыми актами субъекта
Проведение семинаров и курсов повышения квалификации для различных категорий работников образования по введению новой системы оплаты труда	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	100% охват задействованных в проекте руководителей и работников финансовых служб курсовой и семинарской подготовки
Апробация в регионе новой системы оплаты труда	Орган управления образованием субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ	Аналитическая справка по итогам апробации с рекомендациями по доработке новой системы оплаты труда
Доработка новой системы оплаты труда по итогам апробации	Органы управления образованием субъекта РФ и муниципальных образований, финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований	Наличие полного пакета нормативных правовых и инструктивно-методических документов по внедрению и сопровождению новой системы оплаты труда
Поэтапное введение новой системы оплаты труда во всех муниципалитетах субъекта РФ	Органы управления образованием субъекта РФ и муниципальных образований, финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований	Проведение тарификации работников общеобразовательных учреждений в соответствии новой системой оплаты труда
Проведение региональной конференции по итогам введения новой системы оплаты труда и корректировка методики	Органы управления образованием субъекта РФ и муниципальных образований, финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований	Решение (постановление) конференции по итогам введения новой системы оплаты труда и рекомендации по корректировке методики

3. Описание требований к процессу запуска механизмов распределения стимулирующей части фонда оплаты труда

Стимулирование сотрудников учреждения образования – очень серьезный компонент управленческой деятельности руководителя. Стимулирование сотрудников через заработную плату – самый мощный инструмент из возможных.

Распределение стимулирующей части фонда оплаты труда – очень важный компонент НСОТ.

Основные принципы организации распределения стимулирующей части ФОТ:

1. Регламентация на уровне субъекта Российской Федерации показателей стимулирования и способов их оценивания.
2. Вовлечение общественности в процесс распределения стимулирующей части ФОТ образовательных учреждений.
3. Распределение централизованного фонда для стимулирования качества деятельности руководителя с участием общественности и при возможности – по определенным параметрам и индикаторам, утвержденным на региональном или федеральном уровнях.

При формировании подходов к процессу распределения стимулирующей части ФОТ необходимо учитывать возможность исключения из процесса анализа эффективности деятельности учреждения или руководителя любого субъективного фактора. Это позволяет делать компьютеризированная форма распределения стимулирующей части ФОТ.

Приведем примеры форм для фиксации показателей стимулирования в возможной системе электронного мониторинга для учреждений профессионального образования.

1. Направления стимулирования: ректоры вузов, руководители НПО и СПО (формы, одинаковые для всех трех)

Форма 1. Первичные данные (форма-пустографка, заполняют вузы)

№ п/п	Наименование первичного показателя	Значение	Наименование подтверждающего документа и ссылка на страницу в Интернете, где он размещен
1	Всего специальностей	Число	Копия лицензии или приложения к ней www.fdu.ru/lic.pdf
2
			...

Форма 2. Генерируемые значения показателей (форма-пустографка, количественные показатели формируются автоматически исходя из заполненных первичных данных)

№ п/п	Показатели	Индикаторы	Количество баллов

**Форма 3. Генерируемая отчетная сводная форма
по стимулированию руководителей
(данные появляются автоматически)**

№ п/п	Наименование учреждения	ФИО руководителя	Годовой объем стимулирующих выплат руководителю	Ежемесячный объем стимулирующих выплат руководителю

**2. Направления стимулирования –
коллективы вузов, УНПО, УСПО**

Формы 1 и 2 – аналогичные (см. выше). Форма 3 меняется – смотрите ниже.

**Форма 3. Генерируемая отчетная форма
по стимулированию коллективов учреждений**

№ п/п	Наименование учреждения	Годовой объем стимулирующих выплат для поощрения коллектива	Ежемесячный объем стимулирующих выплат для поощрения коллектива

Приведем примеры показателей стимулирования руководителей учреждений высшего профессионального образования и перечень первичных данных для измерения значений этих показателей (таблицы 2 и 3).

**Таблица 2
Перечень критериев оценки работы ректоров высших учебных заведений**

№ п/п	Показатели	Критерии	Максимальное количество баллов
1	Образовательная деятельность (удельный вес 30%)		30 баллов
1.1	Реализация программ высшего профессионального образования (ВПО) (удельный вес 15%)	Доля специальностей и направлений, по которым осуществляется подготовка, на которые согласно официальной федеральной или региональной (по месту расположения вуза) статистики имеется дефицит кадров. Выше, чем в среднем по всем вузам, – к=3 Ниже чем в среднем по вузам – к=1	3 (п2 делим на п1)
		Количество обучающихся за счет средств федерального бюджета Выше или равно установленному заданию вузу – к=3 Ниже – к=1	3 (п5 сравниваем с п4)
		Количество обучающихся за счет средств юридических лиц. Выше, чем в среднем по вузам, – к=3 Ниже – к=2	3
		Количество обучающихся граждан иностранных государств Выше, чем в среднем по вузам, – к=3 Ниже – к=0	3

№ п/п	Показатели	Критерии	Максимальное количество баллов
		Доля профессоров (в том числе иностранных), имеющих индекс цитирования выше, чем в среднем по вузу у профессоров, являющихся основными сотрудниками, приглашенными для чтения лекций Выше или равно 50% – к=2 Ниже 50% – к=1 Нулевое значение – к=0	2
		Доля победителей и призеров всероссийских и международных студенческих олимпиад в общем числе студентов Выше или равно 0,5% – к=1 Ниже 0,5% – к=0	1
1.2	Реализация программ послевузовского профессионального образования (ППО) (удельный вес 10%)	Доля специальностей в общем количестве специальностей по профилю вуза, по которым осуществляется подготовка: – аспирантов – докторантов По каждой номинации вычисляется отдельно Выше, чем в среднем по вузам, – к=1,5 Ниже – к=0	3
		Доля обучающихся за счет средств юридических и физических лиц: – аспирантов – докторантов По каждой номинации вычисляется отдельно Выше, чем в среднем по вузам, – к=1 Ниже – к=0	2
		Доля обучающихся граждан иностранных государств: – аспирантов – докторантов По каждой номинации вычисляется отдельно Выше, чем в среднем по вузам, – к=1 Ниже – к=0	2
		Доля защитившихся в срок: – аспирантов- докторантов По каждой номинации вычисляется отдельно Значение доли более 90% – к=1,5 Значение доли от 50 до 90% – к=1 Значение доли менее 50% – к=0,5 Нулевое значение – к=0	3
1.3	Реализация программ дополнительного профессионального образования (ДПО) (удельный вес 5%)	Наличие сертифицированных программ ДПО по профилю вуза, выполненных на основе модульно-компетентностного подхода и реализуемых по кредитно-модульной системе: – повышения квалификации – переподготовка По каждой номинации вычисляется отдельно Наличие программ – к=1 Отсутствие программ – к=0	2
		Доля обучающихся по программам ДПО от общего числа обучающихся в вузе: – за счет средств федерального бюджета; K=z, где: z – значение доли. – за счет средств физических или юридических лиц. K=z*2, где: z – значение доли	1 2

№ п/п	Показатели	Критерии	Максимальное количество баллов
2	Научная, научно-техническая деятельность и ее результативность (удельный вес 25%)		Общее максимальное количество баллов вуза по разделу 2–25
2.1	Объем выполняемых вузом научных и научно-технических работ (удельный вес 6%)	<p>Доля средств финансирования НИР от общих средств вуза, выполняемых в рамках аналитической ведомственной целевой программы (тыс. руб.). $K=z*2$, где: z – значение доли.</p> <p>Доля средств от общих средств вуза, направленных на финансирование НИР (тыс.руб.), выполняемых в рамках: – научно-технических и федеральных целевых программ; – разработок, финансируемых из средств хозяйствующих субъектов; – научных исследований в рамках международного сотрудничества По каждой номинации вычисляется отдельно. $K=z$, где: z – значение доли</p> <p>Объем финансирования НИР и разработок на единицу научно-педагогических работников вуза (тыс. руб.). Значение доли выше, чем в среднем по вузам, – k=3 Ниже – k=0</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p>
2.2	Результативность научной и научно-технической деятельности вуза (удельный вес 9%)	<p>Доля монографий, изданных за счёт средств заказчика (не из средств автора): – зарубежными издательствами, – российскими издательствами. По каждой номинации вычисляем отдельно. Значение доли выше, чем в среднем по вузам, – k=0,5 Ниже – k=0</p> <p>Количество изданных учебников и учебных пособий с рецензиями уполномоченных Минобрнауки России организаций на единицу научно-педагогических работников вуза. Количество выше, чем в среднем по вузам, – k=1 Ниже – k=0</p> <p>Количество научных публикаций в рецензируемых изданиях на единицу научно-педагогических работников вуза: – в зарубежных изданиях – в российских изданиях По каждой номинации вычисляется отдельно Количество выше, чем в среднем по вузам, – k=0,5 Ниже – k=0</p> <p>Доля удовлетворённых заявок на объекты промышленной собственности в общем количестве удовлетворённых заявок по вузам. Количество выше, чем в среднем по вузам, – k=1 Ниже – k=0</p> <p>Количество: – патентов РФ, – зарубежных патентов в расчёте на одного сотрудника из числа научно-педагогических работников. Количество выше, чем в среднем по вузам, – k=1 Ниже – k=0</p>	<p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p>

№ п/п	Показатели	Критерии	Максимальное количество баллов
		<p>Количество поддерживаемых патентов в расчёте на одного сотрудника из числа научно-педагогических работников. Количество выше, чем в среднем по вузам, – к=1 Ниже – к=0</p> <p>Количество проданных лицензий на право использования изобретений в расчёте на одного сотрудника из числа научно-педагогических работников. Количество выше, чем в среднем по вузам, – к=1 Ниже – к=0</p> <p>Доля экспонатов, представленных: – на международных выставках, – на выставках в России в общем числе экспонатов, представленных всеми вузами. Доля выше, чем в среднем по вузам, – к=1 Ниже – к=0</p> <p>Количество государственных, ведомственных, общественно-профессиональных наград, дипломов, премий международного, федерального и регионального уровней, полученных работниками вуза по результатам научной и научно-технической деятельности в расчёте на одного сотрудника из числа научно-педагогических работников Количество выше, чем в среднем по вузам, – к=1 Ниже – к=0</p>	<p>1</p> <p>1</p> <p>1</p>
2.3	Инновационная инфраструктура научно-образовательной деятельности вуза (удельный вес 10%)	<p>Доля базовых кафедр вуза в научно-исследовательских организациях от общего числа кафедр. $K=z*3$, где: z – значение доли</p> <p>Доля лабораторий, созданных научными организациями на базе вуза в общем числе лабораторий вуза $K=z*2$, где: z – значение доли. Количество функционирующих на базе вуза: – бизнес-инкубаторов; – технопарков; – центров коллективного пользования (ресурсных центров) в расчёте на одного студента вуза. Вычисляется по каждой номинации отдельно. Количество выше, чем в среднем по вузам, – к=3 Ниже – к=0</p> <p>Доля учебно-научных лабораторий удаленного доступа в общей численности учебно-научных лабораторий $K=z*2$, где: z – значение доли.</p> <p>Доля учебных и научных подразделений вуза, обновляющих не реже двух раз в месяц собственный раздел на образовательном сайте вуза $K=z*2$, где: z – значение доли</p>	<p>3</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>2</p> <p>2</p>
3	Квалификация педагогических работников (удельный вес 5%)	<p>Процент основного профессорско-преподавательского состава с учеными степенями и (или) учеными званиями:</p>	<p>Общее максимальное количество баллов вуза по разделу – 3–5 баллов</p> <p>2</p>

№ п/п	Показатели	Критерии	Максимальное количество баллов
		Значение равно или выше, чем в среднем по вузам, – к=2. Значение ниже – к=1 Доля стоимости приобретенного вузом учебно-лабораторного и научного оборудования в общей стоимости оборудования в ценах текущего года Доля равна или выше 12% – к=2 Доля ниже 12 процентов – к=1	1
5	Финансовая и имущественная деятельность учреждения (удельный вес 7%)		Максимальное количество баллов – 7
		Отсутствие фактов нецелевого использования средств федерального бюджета подведомственными Рособразованию учреждениями, отраженных в Извещении Минфина России "Об изменении лимитов бюджетных обязательств (ЛБО)" Да – к=2 Нет – к= -30	2
		Наличие всех необходимых правоустанавливающих документов на имущество, эффективная организация работы по получению правоустанавливающих документов Да – к=2 Нет – к= -20	2
		Учреждение перешло в организационно-правовую форму автономного учреждения Да – к=3 Нет – к=0	3
6	Уровень исполнительской дисциплины (удельный вес 6%)		Максимум – 6 баллов
		Своевременное выполнение учреждением решений Правительства Российской Федерации, Минобрнауки России, Рособразования, Рособнадзора, Роспатента Да – к=2 Нет – к=-10	2
		Отсутствие у руководителя учреждения неснятого (непогашенного) дисциплинарного взыскания. Да – к=2 Нет – к=-1	2
		Особлюдение установленных сроков сдачи отчетности Да – к=2 Нет – к=-10	2
7	Отсутствие нарушений законодательства Российской Федерации в деятельности учреждения (удельный вес 7%)		Максимум – 7 баллов
		Отсутствие нарушений, выявленных при проведении проверок Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, Рособразованием, другими федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение мероприятий по контролю (надзору), отсутствие вынесенных судами Российской Федерации частных постановлений, определений о наложении штрафов, обращения	3

Таблица 3
Первичные данные для вычисления показателей
стимулирования руководителя вуза

№ п/п	Наименование первичного показателя	Значение	Комментарий (способ подтверждения на сайте)
1	Всего специальностей	Число	По лицензии или св-ву об аккредитации
2	Количество специальностей, профессионалы по которым дефицитны на федеральном или региональном рынке труда	Число	Справка из служб занятости
3	Количество студентов в текущем учебном году	Число	Приказы о приёме, переводе, отчислении и сводная справка
4	Количество мест, на которых разрешено обучать студентов за бюджетные средства	Число	Задание учредителя
5	Количество студентов, обучающихся за счёт бюджета	Число	Приказы о приёме, переводе, отчислении и сводная справка
6	Количество студентов, обучающихся за счёт средств юрлиц	Число	Сводная справка на основе договоров (перечень номеров договоров)
7	Количество обучающихся граждан иностранных государств	Число	Заверенный список
8	Количество профессоров, находящихся в данном вузе на основной работе	Число	Штатное расписание, заверенный список
9	Средний индекс цитирования у профессоров вуза	Число	Официальная справка
10	Количество приглашённых профессоров	Число	Перечень с указанием номеров трудовых договоров
11	Количество приглашённых профессоров, имеющих индекс цитирования, больший, чем в п. 9	Число	Заверенная справка с указанием источников информации
12	Количество победителей и призеров Всероссийских и международных студенческих олимпиад в текущем учебном году	Число	Официальная справка с указанием наименований олимпиад и занятых мест
13	Количество специальностей вуза, по которым осуществляется подготовка аспирантов	Число	Аккредитация
14	Количество специальностей вуза, по которым осуществляется подготовка докторантов	Число	Аккредитация
15	Общее количество аспирантов	Число	Выписка из приказов
16	Общее количество докторантов	Число	Выписка из приказов
17	Количество докторантов, обучающихся за счёт других юрлиц или физических лиц	Число	Реестр договоров
18	Количество аспирантов, обучающихся за счёт других юрлиц или физических лиц	Число	Реестр договоров
19	Количество аспирантов – иностранных граждан	Число	Реестр договоров
20	Количество докторантов – иностранных граждан	Число	Реестр договоров
21	Количество аспирантов, закончивших в прошлом учебном году аспирантуру	Число	Приказы
22	Количество аспирантов, закончивших в прошлом учебном году аспирантуру и защитивших диссертацию	Число	Приказы
23	Количество докторантов, закончивших в прошлом учебном году докторантуру	Число	Приказы
24	Количество докторантов, закончивших	Число	Приказы

№ п/п	Наименование первичного показателя	Значение	Комментарий (способ подтверждения на сайте)
43	Количество поддерживаемых патентов в прошлом учебном году	Число	Официальная справка
44	Количество проданных лицензий на право использования изобретений в прошлом учебном году	Число	Официальная справка
45	Количество экспонатов, представленных: на всероссийских выставках в прошлом учебном году	Число	Официальная справка
46	Количество экспонатов, представленных: на международных выставках в прошлом учебном году	Число	Официальная справка
47	Количество государственных, ведомственных, общественно-профессиональных наград, дипломов, премий международного, федерального и регионального уровней, полученных работниками вуза по результатам научной и научно-технической деятельности в прошлом учебном году	Число	Перечень награждённых с указанием наград и номеров приказов
48	Количество базовых кафедр вуза в научно-исследовательских организациях в прошлом учебном году	Число	Официальная справка
49	Общее количество кафедр вуза в прошлом учебном году	Число	Официальная справка
50	Количество лабораторий, созданных в прошлом учебном году научными организациями на базе вуза	Число	Официальная справка
51	Количество лабораторий вуза в прошлом учебном году	Число	Официальная справка
52	Количество функционирующих на базе вуза бизнес-инкубаторов;	Число	Официальная справка
53	Количество функционирующих на базе вуза технопарков;	Число	Официальная справка
54	Количество функционирующих на базе вуза центров коллективного пользования (ресурсных центров)	Число	Официальная справка
55	Количество учебно-научных лабораторий удаленного доступа	Число	Официальная справка
56 57	Количество учебных и научных подразделений вуза, обновляющих не реже двух раз в месяц собственный раздел на образовательном сайте вуза	Число	Перечень ссылок на разделы сайтов по каждому подразделению
58	Общее количество учебных и научных подразделений вуза	Число	Оргструктура
59	Численность основного профессорско-преподавательского состава	Число	Официальная справка
60	Численность основного профессорско-преподавательского состава с учеными степенями и (или) учеными званиями	Число	Официальная справка
61	Количество докторов наук и (или) профессоров из числа основных работников	Число	Официальная справка
62	Количество основных работников	Число	Официальная справка
63	Численность профессорско-преподавательского состава, работающего в вузе на штатной основе	Число	Официальная справка
64	Общая численность профессорско-преподавательского состава	Число	Официальная справка
65	Количество работников (имеющих индекс цитирования выше, чем у соответствующих основных работников вуза) научных организаций, привлекаемых вузом к образовательной и (или) научной деятельности на договорной основе	Число	Официальная справка с указанием источников информации по каждому работнику

№ п/п	Наименование первичного показателя	Значение	Комментарий (способ подтверждения на сайте)
66	Всего работников вуза, осуществляющих образовательную и (или) научную деятельности	Число	Официальная справка
67	Объём средств, направленных на развитие вуза, полученных за счет средств от приносящей доход деятельности	Число	Официальная справка за подписью главного бухгалтера
68	Объём средств, полученных вузом в прошлом финансовом году, от приносящей доход деятельности	Число	Официальная справка за подписью главного бухгалтера
69	Объём средств, полученных от приносящей доход деятельности, направленных на развитие объектов социальной инфраструктуры (санаториев-профилакториев, спортивно-оздоровительных лагерей и баз отдыха, объектов общественного питания и медицинского обслуживания)	Число	Официальная справка за подписью главного бухгалтера
70	Количество студентов, которым предоставлена возможность обучаться в аудиториях и лабораториях, оборудованных современным технологическим оборудованием, применяемым в соответствующей осваиваемой студентом профессии (в том числе мультимедийных аудиторий, симуляторов, имитаторов) в общем числе студентов	Число	Официальная справка за подписью руководителя и представителя Роспотребнадзора
71	Количество компьютеров, замкнутых в общеуниверситетскую сеть с выходом в Интернет	Число	Официальная справка за подписью руководителя и представителя Роспотребнадзора
72	Стоимость приобретенного вузом в прошедшем финансовом году учебно-лабораторного и научного оборудования в ценах текущего года	Число	Официальная справка за подписью главного бухгалтера
73	Стоимость имеющегося у вуза оборудования в ценах 2007 года	Число	Официальная справка за подписью главного бухгалтера
74	Отсутствие фактов нецелевого использования средств федерального бюджета подведомственными Рособразованию учреждениями, отраженных в Извещении Минфина России "Об изменении лимитов бюджетных обязательств (ЛБО)"	Да-нет	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
75	Наличие всех необходимых правоустанавливающих документов на имущество, эффективная организация работы по получению правоустанавливающих документов	Да-нет	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
76	Учреждение перешло в организационно-правовую форму автономного учреждения	Да-нет	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
77	Своевременное выполнение учреждением решений Правительства Российской Федерации, Минобрнауки России, Рособразования, Рособнадзора, Роспатента	Да-нет	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
78	Отсутствие у руководителя учреждения неснятого (непогашенного) дисциплинарного взыскания	Да-нет	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
79	Соблюдение установленных сроков сдачи отчетности	Да-нет	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
80	Отсутствие нарушений, выявленных при проведении проверок Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, Рособразованием, другими федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение мероприятий по контролю (надзору), отсутствие вынесенных	Да-нет	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера

№ п/п	Наименование первичного показателя	Значение	Комментарий (способ подтверждения на сайте)
	судами Российской Федерации частных постановлений, определений о наложении штрафов, обращения других органов власти, организаций и граждан, свидетельствующие о нарушении законодательства Российской Федерации		
81	Отсутствие нарушений правил техники безопасности, повлекшее причинение тяжкого вреда здоровью или смертельный исход	Да-нет	Справка из органов, осуществляющих контроль за охраной труда
82	Средняя заработная плата основного персонала в прошедшем финансовом году	Число	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
83	Средняя заработная плата основного персонала в прошедшем месяце	Число	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
84	Наличие дополнительного пенсионного обеспечения, страховой деятельности, оказание материальной помощи	Да-нет	Приказы
85	Общее число студентов, не проживающих постоянно в городе, в котором располагается вуз	Число	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
86	Количество мест в общежитии, выделяемых студентам	Число	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
87	Количество семейных студентов, не проживающих постоянно в городе, в котором расположен вуз	Число	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
88	Количество комнат в общежитии, выделенных для семейных студентов, не проживающих постоянно в городе, в котором расположен вуз	Число	Официальная справка за подписью руководителя и главного бухгалтера
89	Результат конкурса на лучшее студенческое общежитие (студгородок) находится в первой трети общего рейтинга	Да-нет	Ссылка на конкурс, если нет ссылки и дан ответ нет – значит даём (-1) балл
90	Наличие коллективного договора между администрацией и работниками образовательного учреждения	Да-нет	Ссылка на раздел сайта, где размещён коллективный договор
91	Общий объём бюджетных средств, получаемых вузом по смете на ФОТ	Число	Справка за подписью главного бухгалтера
92	Годовой объём средств на стимулирование руководителя по результатам оценки качественных показателей его работы	Число	Вычисляется автоматически. Исходя из одного процента средств, указанных в п.91, Для этого складываются все значения по п.91 по всем вузам, эта сумма делится на 100, а затем делится на сумму баллов всех вузов (сумму по каждому вузу мы просчитываем в таблице с показателями). Так вычисляется стоимость одного балла. Умножив стоимость одного балла на количество баллов конкретного вуза, мы получаем значение, которое помещаем в эту клетку

№ п/п	Наименование первичного показателя	Значение	Комментарий (способ подтверждения на сайте)
93	Ежемесячный объём средств на стимулирование руководителя по результатам оценки качественных показателей его работы		Значение = значение п.92, делённое на 12

3. Описание требований к установлению выплат работников сферы общего и профессионального образования за организацию разных видов деятельности обучающихся

Наиболее оптимальный подход к установлению выплат педагогическим работникам за организацию различных видов деятельности с обучающимися – внимательное рассмотрение функционала работника при формировании его оклада. На уровне целого коллектива этот процесс будет включен в процессы оптимизации штатных расписаний учреждений. Рассмотрим эту позицию на примере оптимизации функционала сотрудников учреждения общего образования.

Приступая к оптимизации штатного расписания образовательного учреждения, как правило, руководитель придерживается основного подхода – сокращения ставок штатного расписания, в основном вакантных.

Не подвергая сомнению эффективность такого подхода в целях экономии фонда оплаты труда и увеличения доли ФОТ на одного работающего педагога, заметим, что сокращение ставок штатного расписания ведёт за собой сокращение конкретного функционала.

В случае когда происходит сокращение непедагогической ставки, – не происходит сокращения педагогического функционала и в целом для осуществления образовательного процесса, такое сокращение может пройти незаметно.

Однако в случае, когда сокращается педагогическая ставка, как правило, последствия дают о себе знать незамедлительно. При сокращении ставки не весь сокращаемый функционал мог быть опущен и не исполняться в дальнейшем. Неисполнение части функционала сокращаемой ставки в целом может вызвать негативные последствия в образовательном процессе.

Как правило, директор школы в ситуации, когда он производит сокращение педагогической ставки, значимый функционал этой ставки он закрепляет за работающим сотрудником, увеличивая его нагрузку и предусматривая доплаты за этот труд. В целом подход заслуживает внимания с точки зрения увеличения доли ФОТ на одного работающего педагога, задача решена позитивно. Но стоит отметить, что вместо повышающих функций высвободившие средства частично всё же идут снова на обслуживание функционала.

Возникает вопрос: а возможно ли выстроить процесс оптимизации штатного расписания образовательного учреждения таким образом, чтобы сокращение ставок педагогических работников не влекло за собой сокращение значимого для образовательного процесса функционала?

Решение данного вопроса предложено в данных методических рекомендациях. С целью более глубокого изучения этого вопроса остановимся на структуре рабочего времени, которое затрачивает педагогический работник, осуществляя свой функционал за ставку заработной платы.

Весь функционал педагогических работников в школе имеет следующую структуру:

№ п/п	Наименование классификационных групп	Краткий состав работ
I. Педагогическая работа		
1.1	Учебная (урочная) работа	Осуществляется в соответствии с Базисным учебным планом на год, с учебным планом на неделю
1.2	Внеурочная педагогическая работа с учащимися	Факультатив; неуспевающие (больные); особо одаренные; условно переведенные; замена уроков; экскурсионная и иная внешкольная работа с учащимися; классное руководство; руководство кружком по предмету, дополнительное образование; дежурство на переменах; дежурство в классе; воспитательная работа
II	Работа по подготовке и обеспечению учебного процесса	Подготовка к урокам; проверка письменных работ; поурочное и тематическое планирование; заведование кабинетом – составление дидактического материала; совместная проектная работа с учащимися
III	Организационно-педагогическая деятельность	Методическая работа; методическая работа над темой по самообразованию; взаимопосещение уроков; чтение материалов по предмету; педагогические советы; семинары; совещания; планерки; составление отчетов; работа с родителями; повышение квалификации (вне школы); оформление личных дел; выдача аттестатов; проведение выпускного балла; сопровождение олимпиад, конкурсов, фестивалей; составление отчетов для вышестоящего администратора; использование информационных и образовательных ресурсов; социальное взаимодействие; отслеживание динамики индивидуального развития учащихся

Все ставки педагогических работников имеют либо однородную структуру, то есть направлены на исполнение функционала лишь одной определенной группы из представленной таблицы, либо комплексную структуру, когда педагог исполняет функционал, представленный в различных группах представленной таблицы.

Весь функционал, заложенный в ставке, можно нормировать по времени, тем самым выделяя отдельные составляющие функционала с точки зрения их трудоемкости.

Например, трудозатраты на исполнение функционала, связанного с организации внеурочной деятельности учащихся, могут иметь следующую структуру и содержание:

№ п/п	Наименование видов работ	Основные материалы для изучения трудозатрат	Рекомендуемый подход к отражению объема трудозатрат
1	Факультатив, руководство кружком по предмету	Учебный план работы учителя; регламентируемое время на проведение урока; содержание предмета; количество учеников, охваченных факультативными занятиями	Объем учебных часов по предмету и план проведения занятий
2	Работа с неуспевающими и больными учениками; особо одаренными учениками	Материалы статистической отчетности о количестве неуспевающих учеников; регламентируемое время на проведение дополнительного урока; количество дополнительных занятий в неделю, месяц, четверть, в каникулы; количество предметов, по которым не успевают ученики (для педагога начальных классов)	План проведения дополнительных занятий, объем учетных часов
3	Экскурсионная работа с учащимися	План работы, экскурсий, их продолжительность	Объем трудозатрат на экскурсии в четверти, каникулы, за год
4	Замена уроков	Данные статистической отчетности	Трудозатраты на проведение дополнительных уроков за четверть, за год

№ п/п	Наименование видов работ	Основные материалы для изучения трудозатрат	Рекомендуемый подход к отражению объема трудозатрат
5	Классное руководство	Положение о классном руководстве; перечень обязанностей, план работы по классному руководству	Трудозатраты на осуществление функций учителя по классному руководству
6	Дежурство на переменах и в классе	График дежурств и их продолжительность	Трудозатраты на дежурство за четверть, год

Однако не весь исполняемый функционал может быть одинаково значим для реализации образовательной программы, осуществляемой образовательным учреждением. Не все виды функционала заложены в конкретную ставку. В зависимости от назначения конкретной ставки штатного расписания время, отводимое в недельной нагрузке педагога на осуществление того или иного функционала может быть различным.

Приведём пример расчёта трудозатрат учителя.

№ п/п	Наименование классификационных групп затрат рабочего времени учителя	Средние величины затраты труда учителя в неделю (в часах)	В % к итогу
I	Педагогическая работа	22,3	61,94
1.1	Учебная (урочная) работа	18	50,0
1.2	Внеурочная педагогическая работа с учащимися	4,3	11,94
II	Работа по подготовке и обеспечению учебного процесса	9	25
III	Организационно-педагогическая деятельность	4,7	13,06
Итого:		36	100,0

Обратим внимание на то, что по каждой ставке штатного расписания можно получить подобное нормирование функционала.

И подробное описание данного функционала существует в должностных инструкциях педагогических работников образовательного учреждения, однако закрепление доли и веса конкретного функционала – задача отдельная, которая, как правило, в образовательном учреждении решается в соответствии с задачами, которые стоят на данный момент в связи с реализацией образовательной программы.

Далее подробно рассмотрим, каким образом нормирование трудозатрат на осуществление конкретного функционала педагогических работников может помочь директору школы в оптимизации штатного расписания.

Описанные механизмы оптимизации штатного расписания образовательного учреждения, как отмечалось, позволяют точно воздействовать на отдельный функционал, реализуемый в рамках различных ставок, действующих в образовательном учреждении на основании утверждённого и финансируемого штатного расписания. Сам способ оптимизации – есть ещё и способ системной настройки кадрового ресурса школы на решение задач, которые ставятся в программе развития образовательного учреждения.

Опишем способ такой "настройки" кадрового состава образовательного учреждения под решение задач, реализуемых в рамках программы его развития.

Начнём с того, что на момент создания программы развития образовательного учреждения проектная группа, как правило, оценивает кадровый потенциал учреждения исходя из уровня квалификации педагогических работников, количества квалифицированных работников и показателей их загруженности урочной и внеурочной деятельностью. Такой подход в целом срабатывал при условии избыточности кадрового состава образовательного учреждения.

Однако в ситуации, когда образовательному учреждению выгодно находить оптимальное количество педагогических работников в школе на этапе оценки кадрового ресурса образовательного учреждения при проектировании программы развития, имеет смысл начать решать задачу с оценки необходимого (ведущего) функционала, способного сделать решающий вклад в реализацию программы развития.

Для этого проектной группе нужно чётко разложить результаты реализации программы на составляющие, прописать основные действия, приводящие к желаемым результатам, расписать каждое действие (Д) на функции (Ф), которые необходимо реализовывать, определить количественный состав педагогических работников (К), который необходим для осуществления этих функций, определить продолжительность выполнения выявленных действий (Т).

Модельно в математических формулах процесс и результат такой деятельности проектной группы будет выглядеть следующим образом:

1. $D = \Sigma(\Phi_i)$, где Φ_i – i-тая функция, составляющая данное действие.

2. $\Phi_i = \Sigma(T * K * \Phi_j)$, где Φ_j – нормированный по времени (из расчёта за ставку заработной платы в месяц) функционал педагогического работника. Таким образом, отнормировав конкретный функционал по времени (исходя из ставки заработной платы), который позволяет реализовать желаемое действие, необходимо вычислить объём общего функционала, составляющего законченное действие, отнормировав его также по времени (за ставку заработной платы). Вычислить общее количество штатных единиц, необходимых для выполнения рассматриваемого действия, можно через нахождение отношения Φ_i к произведению Φ_j и Т – времени осуществления рассматриваемого действия согласно программе развития образовательного учреждения:

$$K = \Phi_i / (\Phi_j * T).$$

Отметим, что в данном случае мы получаем количество ставок, необходимых для осуществления рассматриваемого действия в течение всего времени Т. Вместе с тем это не означает, что количество работников должно равняться количеству ставок. Данное соотношение может дать результат и меньшей единицы, и смешанное число (содержащее и целую, и дробную часть). Это говорит о том, что данная нагрузка может быть распределена между несколькими педагогами. Органично может пройти и распределение функционала, учитывая, что проектная группа весь функционал рассчитывала на этапе планирования.

Таким образом рассчитывается необходимое количество педагогических ставок для совершения всех действий, направленных на реализацию программы развития образовательного учреждения. Общее количество ставок фактически даст проект штатного расписания образовательного учреждения, реализующего программу развития.

Обратим внимание, что, приводя модельные расчеты для реализации программы развития образовательного учреждения, мы имеем в виду, что вся образовательная программа учреждения должна стать её составной частью. И в этой связи проектирование штатного расписания есть способ оптимизации штатов образовательного учреждения под реализацию конкретных целей и установок, а не способ вычисления необходимого объёма дополнительных средств (подход, который практикуется в условиях отсутствия нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений).

Такой подход к формированию штатных расписаний позволит не только оптимизировать штатное расписание, но и специальным образом конфигурировать кадровую расстановку сил внутри коллектива, что позволит решать задачи, поставленные программой развития адекватными способами.

В конечном счёте такой способ формирования штатов образовательного учреждения будет иметь как минимум три главных системных эффекта:

1. Нормативное закрепление всего функционала педагогических работников под решение перспективных задач, стоящих перед образовательным учреждением в рамках его программы развития.

2. Повышение качества образовательных услуг как за счёт реализации программы развития, так и за счёт более точной "настройки" функционала каждого члена педагогического коллектива.
3. Оптимизация расходов на базовую часть фонда оплаты труда, увеличение расходов на стимулирующую часть ФОТ, что позволяет дополнительно стимулировать качественный труд педагогов образовательного учреждения.
4. Учёт всех видов деятельности педагогических работников при формировании их заработной платы.

4. Описание принципов, методов и процедур, необходимых для обеспечения совершенствования введения НСОТ в учреждениях общего образования и введения НСОТ в учреждениях профессионального образования

Отметим, что главная задача совершенствования НСОТ в учреждениях общего и профессионального образования связана с задачей реализации в них системы окладов в соответствии с профессиональными квалификационными группами (ПКГ), утверждёнными Минздравсоцразвития России.

В настоящее время и в общеобразовательных учреждениях, и в учреждениях профессионального образования, независимо от того, перешли они на НСОТ или нет, необходимо проводить работу по формированию схем окладов в соответствии с ПКГ. В условиях НСОТ эта задача становится очень важной в связи с тем, что полномочия по формированию размеров окладов делегированы самим образовательным учреждениям.

Как разрабатывать схемы окладов? Как определить размеры окладов? Остановимся на этих вопросах подробнее и дадим практические рекомендации по формированию схем окладов в рамках деятельности по формированию штатных расписаний учреждений образования.

Расчёт величины окладов работников для фиксации в штатном расписании учреждения осуществляется в пределах средств общей части ФОТ с учётом ПКГ и уровней внутри ПКГ.

Для проведения расчётов окладов работников учреждения фиксируется расчётная величина оклада по учреждению (О). Каждая должность в соответствии с профессионально-квалификационными группами отнесена к квалификационному уровню. Каждому квалификационному уровню устанавливаются коэффициенты, повышающие расчётный оклад по учреждению (k1, k2, k3 ...), и фиксируется необходимое количество работников по должностям каждого уровня (n1, n2, n3, ...).

Таким образом:

$$FOTo = n1*O*k1+n2*O*k2+n3*O*k3+...$$

или

$$FOTo = O*(n1*k1+n2*k2+ n3*k3+...),$$

где:

- О – зафиксированный учреждением расчётный оклад по учреждению;
- n1 – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 1;
- k1 – коэффициент повышения величины расчётного оклада по учреждению, определённый для должности 1 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;
- n2 – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 2;
- k2 – коэффициент повышения величины расчётного оклада по учреждению, определённый для должности 2 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;

n_3 – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 3;
 k_3 – коэффициент повышения величины расчётного оклада по учреждению, определённый для должности 3 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей.

...

Приказом руководителя учреждения фиксируются величины коэффициентов k_1, k_2, k_3, \dots и величина расчётного оклада работника по учреждению по формуле:

$$O = \Phi O_0 / (n_1 * k_1 + n_2 * k_2 + n_3 * k_3 + \dots).$$

При определении величины O учитываются требования пунктов 1.7 и 1.8 данного положения.

При определении величины коэффициентов k_1, k_2, k_3, \dots осуществляется дифференциация квалификационных уровней в рамках ПКГ по величине окладов, включаемых в штатное расписание учреждения.

Дифференциация квалификационных уровней осуществляется на основе оценки сложности трудовых функций, выполнение которых предусмотрено при занятии соответствующей должности, отнесённой к тому или иному квалификационному уровню, по соответствующей профессии или специальности.

Повышающий коэффициент к расчётному окладу по учреждению, (ставке) по соответствующим ПКГ по учреждению (структурному подразделению) не применяется к должностному окладу руководителя учреждения и окладам (должностным окладам) работников, у которых они определяются в процентном отношении к должностному окладу руководителя.

Приложение

**АЛГОРИТМ ПЕРЕХОДА ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА НСОТ
С 1 ДЕКАБРЯ 2008 ГОДА**

1. Создание рабочей группы из числа руководителей и специалистов финансового, экономического, правового и кадрового подразделений, представителей профессиональных союзов, других независимых экспертов с целью формирования Положения об оплате труда – 1 сентября.

2.1. Проведение анализа штатного расписания по всем группам персонала:

- ✓ соотношение должностей работников, предусмотренных штатным расписанием учреждения, с профессиональными квалификационными группами и квалификационными уровнями;
- ✓ штатной численности работников учреждения в разрезе профессиональных квалификационных групп и квалификационных уровней;
- ✓ штатной численности заместителей руководителя учреждения;
- ✓ численности работников, которым в настоящее время установлены выплаты компенсационного характера, и их размеры;
- ✓ численности работников, получающих выплаты стимулирующего характера, соответствующих утвержденному перечню видов выплат, а также иные выплаты, установленные законодательством.

2.2. Проведение анализа наименований, условий и размеров выплат компенсационного характера, применяемых в соответствии с законодательством в настоящее время.

2.3. Проведение анализа наименований, условий и размеров выплат стимулирующего характера, применяемых в соответствии с законодательством в настоящее время, – до 10 сентября.

3.1. Подготовка предложений по:

- а) формированию нового штатного расписания учреждения и прогноза необходимого объема финансирования;
- б) определению окладов (ставок) по соответствующим ПКГ;
- в) соотношению базовой и стимулирующей частей фонда оплаты труда;
- г) соотношению доли базовой части фонда оплаты труда профессорско-преподавательского состава и доли базовой части оплаты труда работников остальных категорий;
- д) размерам и условиям выплат компенсационного характера ;
- ж) наименованиям, условиям и размерам выплат стимулирующего характера;
- з) перечню работников, с которыми могут быть заключены срочные трудовые договоры;
- и) перечню трудовых функций, исполнение которых не требует закрепления в штатном расписании соответствующей должности;
- й) перечню трудовых функций, которые могут быть переданы для исполнения сторонним организациям на условиях гражданско-правовых договоров.

3.2. Разработка критериев оценки эффективности работы различных категорий работников, включающих:

- ✓ прямую зависимость результатов работы непосредственно от работника;
- ✓ определение целевых показателей работы, достижимых для большинства работников;
- ✓ возможность оценки работы по критериям эффективности методами, которые не должны вызывать двойственных толкований и быть понятными для работников.

3.3. Подготовка предложений по условиям оплаты труда руководителей учреждения, условия премирования руководителей в зависимости от результатов работы учреждения и выполнения целевых показателей.

3.4. Разработка текста Положения о новой системе оплаты труда – до 20 сентября.

4. Подготовка материалов для доклада ректора на общем собрании трудового коллектива – до 25 сентября.

5. Совместное обсуждение с профсоюзным комитетом и руководителями структурных подразделений на заседании ректората проекта Положения о новой системе оплаты труда и поправок в коллективный договор – до 25 сентября.

6. Уведомление работников об изменении существенных условий труда – до 1 октября.

7. Переоформление трудовых договоров с сотрудниками университета – до 25 ноября.

8. Внесение изменений в коллективный договор в части положения об оплате труда и регистрация договора в установленном порядке – до 5 октября.

9. Представление на ученом совете учреждения нового положения об оплате труда и поправок в коллективный договор – до 25 октября.

10. Создание комиссии по установлению надбавок стимулирующего характера. – до 30 сентября.

11. Подготовка нового штатного расписания – до 20 ноября.

12. Регулярное размещение на интернет-сайте учреждения и сайте <http://www.kpmo.ru/> информации о переходе на новую систему оплаты труда – не позже указанных в данном плане дат.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ,
 ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
 И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМЫ ВНЕДРЕНИЯ
 НСОТ И УСТАНОВЛЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ
 ТРЕБОВАНИЙ И ДОЛЖНОСТНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ,
 ВЫПЛАТ КОМПЕНСАЦИОННОГО
 И СТИМУЛИРУЮЩЕГО ХАРАКТЕРА РАБОТНИКАМ
 ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ,
 НОРМИРОВАНИЯ ТРУДА ВСЕХ ВИДОВ
 ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОТНИКОВ
 ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Основные подходы к организации перехода
 на НСОТ учреждений профессионального образования
 и совершенствованию перехода
 на НСОТ учреждений общего образования**

С 2007 года в субъектах Российской Федерации начат переход общеобразовательных учреждений к новым системам оплаты труда работников образования.

В настоящее время в 31 субъекте Российской Федерации планомерно осуществляется переход общеобразовательных учреждений на НСОТ в соответствии с обязательствами, взятыми этими субъектами Российской Федерации в рамках комплексных проектов модернизации образования.

Опыт реализации перехода общеобразовательных учреждений на НСОТ показал, что сложился вполне четкий алгоритм организации перехода на НСОТ общеобразовательных учреждений, который может быть применен субъектами Российской Федерации, не являющимися победителями конкурса регионов, внедряющих комплексные проекты модернизации образования.

1 этап – организация общественного обсуждения параметров качества общего образования с участием профессиональных и общественных экспертов.

На данном этапе предполагается:

- ✓ привлечение профессиональных и общественных экспертов к анализу существующих моделей систем оплаты труда, учитывающих возможность влияния качества труда педагогических работников на размер их заработной платы;
- ✓ обсуждение параметров качества труда педагогических работников, способы измерения и фиксации качества труда педагогических работников с помощью специальных индикаторов;
- ✓ обсуждение механизмов расширения общественного участия в управлении качеством общего образования.

На этом этапе организуется широкое освещение результатов этих обсуждений в СМИ: публикация серии статей, съёмка и трансляция телевизионных передач с возможностью интерактива, выход в эфир радиопередач.

Подготовку и реализацию данного этапа целесообразно было бы инициировать профессионально-общественным организациям, которые участвуют в формировании региональной образовательной политики. Для старта такой работы целесообразно организовывать переговорные площадки таких организаций на уровне образовательных учреждений, на муниципальном и региональном уровнях.

2 этап – обеспечение ресурсной готовности к переходу общеобразовательных учреждений на НСОТ.

На данном этапе предполагается:

- ✓ подготовка и принятие регионального нормативного акта о переходе на нормативно-подушевое финансирование общеобразовательных учреждений и обеспечение их финансово-хозяйственной самостоятельности;
- ✓ подготовка модельных нормативных актов муниципального уровня, обеспечивающих доведение средств по нормативу до уровня образовательных учреждений, а также принятие соответствующих нормативных актов муниципалитетами;
- ✓ подготовка и принятие положений о региональной системе оценки качества образования и фиксация параметров качества общего образования и параметров эффективности деятельности общеобразовательных учреждений;
- ✓ подготовка модельных программ развития муниципальных сетей общеобразовательных учреждений, принятие соответствующих программ на уровне муниципалитетов;
- ✓ подготовка и принятие региональных нормативных актов о расширении общественного участия в управлении образованием, включая обеспечение нормативной основы для участия общественности в оценке качества образования;
- ✓ разработка модели аттестации педагогических работников и модели повышения квалификации педагогических работников, нормативное обеспечение внедрения моделей;
- ✓ утверждение системы мониторинга внедрения НСОТ в общеобразовательных учреждениях;
- ✓ принятие регионального нормативного акта, в котором зафиксированы показатели введения НСОТ на ближайшие 3–5 лет, включая количество ОУ, переходящих на НСОТ, долю ФОТ педагогических работников в общем ФОТ учреждения, рост зарплат педагогических работников;
- ✓ обеспечение подготовки управленческих кадров к деятельности в условиях введения новых экономических механизмов в системе общего образования.

3 этап – пилотная апробация НСОТ.

Отработка перехода на НСОТ на репрезентативной выборке общеобразовательных учреждений с целью обеспечения возможности подготовки к массовому переходу общеобразовательных учреждений на НСОТ.

4 этап – массовый переход на НСОТ общеобразовательных учреждений.

Все 4 этапа перехода на НСОТ необходимо активно освещать в СМИ, вскрывая проблемы, возникающие при переходе на НСОТ, позиционируя эффекты перехода учреждений на НСОТ.

При переходе на НСОТ учреждений профессионального образования предполагается перенос алгоритма, сложившегося в системе общего образования. Но вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что в настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации обеспечен переход федеральных образовательных учреждений на НСОТ. В соответствии с постановлением правительства обеспечена необходимая и достаточная нормативная база для обеспечения этого перехода (приказ Минздравсоцразвития, Примерные положения о системе оплаты труда в федеральных учреждениях образования).

Таким образом, последовательность действий и примерные положения о НСОТ для учреждений профессионального образования федерального подчинения уже определены на федеральном уровне. Вместе с тем важно отметить, что в отношении региональных учреждений профессионального образования данные нормативные акты могут выступать как примерные и могут быть модифицированы, изменены в соответствии с особенностями региона, на территории которого находятся данные учреждения. Отметим, что на фе-

деральном уровне не рассматриваются вопросы о нормативно-подушевом финансировании образовательных учреждений профессионального образования, вместе с тем такой подход может быть успешно реализован на региональном уровне.

Отметим также, что с целью осуществления более успешного перехода на НСОТ учреждений профессионального образования регионального подчинения возможно активное использование моделей перехода учреждений в организационно-правовую форму автономного учреждения.

Предложения по порядку и срокам введения НСОТ в образовательных учреждениях профессионального образования

В соответствии с постановлением правительства от 5 августа 2008 года № 583 с 1 декабря 2008 года федеральные учреждения перейдут на новую систему оплаты труда. Постановлением и серией приказов Минздравсоцразвития России и Минобрнауки России обеспечен порядок перехода федеральных образовательных учреждений на НСОТ.

Данные нормативные акты могут быть использованы как примерные для организации перехода учреждений профессионального образования, не являющихся федеральными.

С целью обеспечения такого перехода предлагается определить порядок перехода учреждений профессионального образования, находящихся в региональном подчинении, региональными нормативными актами.

Должны быть приняты следующие нормативные акты субъекта Российской Федерации:

- ✓ постановление высшего органа исполнительной власти региона "О введении новых систем оплаты труда работников региональных бюджетных учреждений профессионального образования, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе тарифной сетки по оплате труда работников";
- ✓ разъяснения о реализации постановления высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации "О введении новых систем оплаты труда работников региональных бюджетных учреждений профессионального образования, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе тарифной сетки по оплате труда работников";
- ✓ разъяснения по вопросам установления должностного оклада руководителя регионального бюджетного учреждения профессионального образования;
- ✓ порядок исчисления размера средней заработной платы для определения размера должностного оклада руководителя регионального бюджетного учреждения профессионального образования;
- ✓ разъяснения по критериям отнесения профессий рабочих и должностей служащих к профессиональным квалификационным группам;
- ✓ перечень видов выплат стимулирующего характера в региональных бюджетных учреждениях профессионального образования и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в региональных бюджетных учреждениях профессионального образования;
- ✓ перечень видов выплат компенсационного характера в региональных бюджетных учреждениях профессионального образования и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в региональных бюджетных учреждениях профессионального образования.

Весь пакет нормативных актов может быть принят как в отношении исключительно региональных образовательных учреждений, так и в отношении всех региональных бюджетных учреждений, оставив вопросы конкретизации нормативных актов в отношении образовательных учреждений для регулирования соответствующим исполнительным органом региональной власти.

Переход региональных учреждений профессионального образования на НСОТ может быть в полной мере осуществлён к 1 сентября 2009 года.

Для достижения этой цели необходимо:

- ✓ осуществить общественно-профессиональную экспертизу проектов региональных нормативных актов – до 1 февраля 2009 года;
- ✓ принять пакет необходимых региональных нормативных актов – до 1 февраля 2009 года;
- ✓ осуществить подготовку управленческих кадров к переходу на НСОТ – до 1 марта 2009 года;

- ✓ осуществить пилотную серию апробации НСОТ на 10–20% учреждений региона – с 1 марта по 1 июля 2009 года;
- ✓ подготовить предложения по внесению изменений в нормативные акты регионального уровня, внести необходимые изменения – до 1 августа 2009 года;
- ✓ осуществить полный переход учреждений на НСОТ – до 1 сентября 2009 года.

**Предложения по установлению базовых окладов
(базовых должностных окладов), базовых ставок
заработной платы по профессионально-квалификационным
группам должностей работников федерального уровня
(регионального, муниципального)**

Основные условия оплаты труда в федеральных образовательных учреждениях (учреждениях федерального уровня) – предлагается установить в положении об оплате труда. В положении об оплате труда необходимо предусмотреть возможность дифференциации величин оплаты труда по каждому квалификационному уровню в рамках ПКГ.

Особенности НСОТ в федеральных учреждениях (вузы, учреждения НПО и СПО), а также учреждениях общего образования (регионального и муниципального уровней) диктуют необходимость описания механизмов установления базовых окладов отдельно для федеральных учреждений (вузы, учреждения НПО и СПО), а также учреждений общего образования (регионального и муниципального уровней).

Предложения по установлению величины базовых окладов в федеральных образовательных учреждениях (далее – Учреждение):

расчет величины окладов работников Учреждения осуществляется в пределах средств ФОТо с учетом ПКГ и уровней внутри ПКГ.

Для проведения расчетов окладов работников Учреждения фиксируется расчетная величина оклада по Учреждению (О). Каждая должность в соответствии с профессионально-квалификационными группами отнесена к квалификационному уровню. Каждому квалификационному уровню устанавливаются коэффициенты, повышающие расчетный оклад по Учреждению (k1, k2, k3 ...), и фиксируется необходимое количество работников по должностям каждого уровня (n1, n2, n3, ...).

Таким образом:

$$\text{ФОТо} = n1*O*k1+n2*O*k2+n3*O*k3+\dots$$

или

$$\text{ФОТо} = O*(n1*k1+n2*k2+ n3*k3+\dots),$$

где:

О – зафиксированный учреждением расчетный оклад по Учреждению;

n1 – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 1;

k1 – коэффициент повышения величины расчетного оклада по Учреждению, определенный для должности 1 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;

n2 – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 2;

k2 – коэффициент повышения величины расчетного оклада по Учреждению определенный для должности 2 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;

n3 – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 3;

k3 – коэффициент повышения величины расчетного оклада по Учреждению определенный для должности 3 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;

...

Приказом руководителя учреждения фиксируются величины коэффициентов k1, k2, k3, ... и величина расчетного оклада работника по Учреждению по формуле:

$$O = \text{ФОТо} / (n1*k1+n2*k2+ n3*k3+\dots).$$

При определении величины О учитываются требования пунктов 1.7 и 1.8 данного положения.

При определении величины коэффициентов k1, k2, k3, ... осуществляется дифференциация квалификационных уровней в рамках ПКГ по величине окладов, включаемых в штатное расписание Учреждения.

Дифференциация квалификационных уровней осуществляется на основе оценки сложности трудовых функций, выполнение которых предусмотрено при занятии соответствующей должности, отнесенной к тому или иному квалификационному уровню, по соответствующей профессии или специальности.

Повышающий коэффициент к расчетному окладу по Учреждению (ставке) по соответствующим ПКГ по учреждению (структурному подразделению) не применяется к должностному окладу руководителя учреждения и окладам (должностным окладам) работников, у которых они определяются в процентном отношении к должностному окладу руководителя.

В организационном плане установление размеров базовых окладов может быть осуществлено в положении о системе оплаты труда федерального образовательного учреждения. Примерное положение представлено в Приложении 1.

Возможно установление величин базовых окладов по квалификационным уровням ПКГ и на основе статической модели. Особенность такого установления величин базовых окладов – фиксация перечня должностей по квалификационным уровням и соотнесение им размеров базовых окладов. Такая модель, например, может быть реализована следующим образом в отношении федерального университета.

Размеры окладов работников высшего и дополнительного профессионального образования устанавливаются на основе отнесения занимаемых ими должностей служащих к ПКГ, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 05.05.2008 № 217н:

Должности, отнесенные к ПКГ должностей административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала первого квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала второго квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала третьего квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей профессорско-преподавательского состава и руководителей структурных подразделений первого квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей профессорско-преподавательского состава и руководителей структурных подразделений второго квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей профессорско-преподавательского состава и руководителей структурных подразделений третьего квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей профессорско-преподавательского состава и руководителей структурных подразделений четвертого квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей профессорско-преподавательского состава и руководителей структурных подразделений пятого квалификационного уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей профессорско-преподавательского состава и руководителей структурных подразделений шестого квалификационного уровня		рублей

Повышающий коэффициент к окладу устанавливается по следующим должностям:

Директор института (декан факультета), от приведенного контингента студентов на 1 октября (коэффициенты приведения: очная форма – 1, очно-заочная форма – 0,25, заочная – 0,1%)	до 400 человек	
	до 1000 человек	
	свыше 1000 человек	
Заместитель директора института (декана факультета)	–	
Заведующий кафедрой, руководитель научно-учебной лаборатории, творческой мастерской, от численности ставок ППС соответствующего структурного подразделения	до 50 ставок	
	свыше 50 ставок	

Применение персонального коэффициента к окладу не образует новый оклад и не учитывается при начислении иных стимулирующих и компенсационных выплат, устанавливаемых в процентном отношении к окладу.

Оклады заместителей руководителей структурных подразделений рекомендуется устанавливать на 5–10% ниже окладов соответствующих руководителей.

Размеры окладов работников сферы научных исследований и разработок Университета устанавливаются на основе отнесения занимаемых ими должностей служащих к ПКГ, утвержденных приказом Минздравсоцразвития России от 3 июля 2008 г. № 305н:

Должности, отнесенные к ПКГ должностей научно-технических работников второго уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей научно-технических работников третьего уровня		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ должностей научных работников и руководителей структурных подразделений		рублей

Оклады заместителей руководителей структурных подразделений рекомендуется устанавливать на 5–10% ниже окладов соответствующих руководителей.

Размеры окладов работников, занимающих должности, не отнесенные к ПКГ, составляют:

		рублей
		рублей
		рублей

Размеры окладов работников, занимающих должности административно-хозяйственного персонала, устанавливаются на основе отнесения занимаемых ими должностей служащих к ПКГ, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 29 мая 2008 г. № 247н:

Должности, отнесенные к ПКГ "Общепрофессиональные должности служащих первого уровня"		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ "Общепрофессиональные должности служащих второго уровня"		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ "Общепрофессиональные должности служащих третьего уровня"		рублей
Должности, отнесенные к ПКГ "Общепрофессиональные должности служащих четвертого уровня"		рублей

Оклады заместителей руководителей структурных подразделений рекомендуется устанавливать на 5–10% ниже окладов соответствующих руководителей.

Повышающий коэффициент к окладу устанавливается по следующим должностям:

Водители, класс	1 класс	
	2 класс	
	3класс	

Применение персонального коэффициента к окладу не образует новый оклад и не учитывается при начислении иных стимулирующих и компенсационных выплат, устанавливаемых в процентном отношении к окладу.

Минимальные размеры окладов рабочих Университета:

1 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей
2 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей
3 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей
4 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей
5 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей
6 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей
7 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей
8 разряд работ в соответствии с Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих		рублей

Оклады работников, занимающих иные должности, не отнесенные в ПКГ и не указанные в настоящем разделе, устанавливаются приказом ректора. Повышающий коэффициент к минимальному окладу (ставке) по соответствующим ПКГ может быть установлен работнику с учетом уровня его профессиональной подготовки, сложности, важности выполняемой работы, степени самостоятельности и ответственности при выполнении поставленных задач и других факторов.

Решение об установлении персонального повышающего коэффициента к минимальному окладу (ставке) по соответствующим ПКГ и его размерах принимается ректором персонально в отношении конкретного работника.

Повышающий коэффициент к минимальному окладу (ставке) по соответствующим ПКГ по Университету (структурному подразделению) не применяется к должностному окладу ректора и окладам (должностным окладам) работников, у которых они определяются в процентном отношении к должностному окладу руководителя.

Применение персонального повышающего коэффициента к окладу за стаж работы не образует новый оклад и не учитывается при начислении иных стимулирующих и компенсационных выплат, устанавливаемых в процентном отношении к окладу.

Предложения по установлению величины базовых окладов в региональных и муниципальных учреждениях общего образования

В настоящее время для расчета окладов работников общеобразовательных учреждений применяются 2 основных подхода.

Первый подход реализован в модельной методике о введении НСОТ Минобрнауки России. Расчетная единица для определения окладов – ученико-час. В рамках данного подхода дифференциация размеров базовых окладов работников общеобразовательных учреждений в соответствии с квалификационными уровнями ПКГ регламентируется следующим образом:

"7. Заработная плата работников образовательных учреждений не может быть ниже установленных Правительством Российской Федерации базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы соответствующих профессиональных квалификационных групп работников."

Таким образом, фактически методика ссылается на необходимость фиксации базовых окладов для работников общеобразовательных учреждений на федеральном уровне. Однако такой фиксации на данный момент нет, и, как показывает существующая нормативная база, регламентирующая НСОТ в федеральных учреждениях, определение величины базовых окладов передается зачастую для регулирования на уровне учреждения по согласованию, например с учредителем.

В связи с этим требуется дополнение пакета документов общеобразовательного учреждения, переходящего на НСОТ, локальным актом, в котором фиксируются размеры базовых окладов.

Для установления величин базовых окладов в этом случае предлагается задать фактически минимальные размеры окладов по каждому квалификационному уровню с целью обеспечения окладов работников на уровне, который не ниже базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы соответствующих профессиональных квалификационных групп работников, установленных на уровне образовательного учреждения.

Второй подход введения НСОТ в общеобразовательных учреждениях реализован рядом субъектов Российской Федерации (Чувашская Республика, Тамбовская область и др.). В общеобразовательных учреждениях этих регионов ориентируются на схему окладов, которая утверждена для всех должностей учреждений общего образования на региональном или муниципальном уровне.

С целью реализации нормативной базы, регламентирующей ПКГ работников общего образования, в системах оплаты труда, принимаемых в общеобразовательных учреждениях, переходящих на НСОТ в тех регионах, в которых на данный момент закреплены схемы окладов, предлагается передать полномочия по определению величин базовых окладов по квалификационным уровням ПКГ самим образовательным учреждениям по согласованию с учредителем.

Методика определения величин базовых окладов может быть выстроена по аналогии с методикой, которая предложена в данном пункте для федеральных образовательных учреждений.

Важно, чтобы величина любого базового оклада не была ниже минимального размера оплаты труда.

Типовые должностные инструкции для работников образовательных учреждений федерального, регионального и муниципального уровней

Должностные инструкции для работников образовательных учреждений федерального, регионального и муниципального уровней могут разрабатываться на основе единого подхода и по единой форме.

В предлагаемой форме должны быть выделены следующие разделы:

1. Должностные обязанности.
2. Должен знать.
3. Требования к квалификации.

Пример реализации такой формы проиллюстрируем на должностной инструкции руководителя образовательного учреждения.

РУКОВОДИТЕЛЬ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Должностные обязанности. Осуществляет руководство учреждением в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, уставом учреждения. Обеспечивает системную образовательную (учебно-воспитательную) и административно-хозяйственную (производственную) работу учреждения. Определяет стратегию, цели и задачи развития учреждения, принимает решения о программном планировании его работы. В пределах своих полномочий распоряжается бюджетными средствами. Совместно с советом учреждения и общественными организациями осуществляет разработку, утверждение и внедрение программ развития учреждения, образовательной программы учреждения, учебных планов, курсов, дисциплин, годовых календарных учебных графиков, Устава и правил внутреннего трудового распорядка учреждения и др. Обеспечивает участие учреждения в различных программах и проектах. Определяет структуру управления учреждением, штатное расписание. Решает научные, учебно-методические, административные, финансовые, хозяйственные вопросы, вопросы, связанные с трудовыми отношениями в образовательном учреждении и иные вопросы. Планирует, координирует и контролирует работу структурных подразделений, педагогических и других работников учреждения. Осуществляет прием на работу, подбор и расстановку педагогических кадров. Определяет должностные обязанности работников, создает условия для повышения их профессионального мастерства, обеспечивает установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования. Обеспечивает непрерывное повышение качества образования в учреждении с учетом требований, предъявляемых к условиям образовательного процесса, образовательным программам и результатам образования. Обеспечивает объективность оценки качества образования обучающихся в учреждении.

Создает условия для внедрения инноваций в деятельности учреждения, обеспечивает формирование и реализацию инициатив работников образовательного учреждения, направленных на улучшение работы учреждения и повышение качества образования, поддерживает благоприятный морально-психологический климат в коллективе. Организует и координирует реализацию комплекса мер по повышению мотивации работников, в том числе на основе материального стимулирования, повышения престижности труда в образовательном учреждении, рационализации управления и укрепления дисциплины труда. Организует формирование системы непрерывного повышения квалификации работников образовательного учреждения. Принимает меры по обеспечению учреждения квалифицированными кадрами, рациональному использованию и развитию их профессиональных знаний и опыта, обеспечивает формирование резерва кадров в целях эф-

фективного замещения вакантных должностей в образовательном учреждении. Формирует контингенты обучающихся, воспитанников, обеспечивает соблюдение их прав и социальную защиту.

Обеспечивает эффективное взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями и организациями, общественностью, родителями (лицами, их заменяющими), различными организациями, гражданами. Содействует деятельности учительских (педагогических), психологических организаций и методических объединений, общественных (в том числе детских и молодежных) организаций. Обеспечивает результативность и эффективность использования бюджетных средств в учреждении.

Представляет учреждение в государственных, муниципальных, общественных и иных органах, учреждениях, иных организациях. Обеспечивает учет, сохранность и пополнение учебно-материальной базы, соблюдение правил санитарно-гигиенического режима и охраны труда, учет и хранение документации, привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательного учреждения дополнительных источников финансовых и материальных средств. Обеспечивает реализацию образовательного стандарта, качество образования обучающихся, охрану их жизни и здоровья, соблюдение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников учреждения во время образовательного процесса в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Обеспечивает предоставление учредителю ежегодного отчета о поступлении расходовании финансовых и материальных средств и публичного отчета о деятельности учреждения в целом. Выполняет правила и нормы охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты.

Должен знать: Конституцию Российской Федерации; законы Российской Федерации, решения Правительства Российской Федерации и органов управления образованием, иные нормативные правовые акты по вопросам образования и воспитания обучающихся, воспитанников, деятельности образовательного учреждения и органов управления образованием в целом; Конвенцию о правах ребенка; перспективы и стратегию развития системы образования в Российской Федерации, и зарубежный опыт организации образования, педагогику, достижения современной психолого-педагогической науки и практики; психологию; основы физиологии, гигиены; теорию и методы управления образовательными системами; механизмы планирования деятельности учреждения; основы экономики, права, социологии; организацию финансово – хозяйственной деятельности учреждения; гражданское, административное, трудовое, бюджетное, хозяйственное, налоговое законодательство в части, касающейся регулирования деятельности образовательных учреждений различных видов и органов управления образованием; основы менеджмента, управления персоналом, основы управления проектами, правила и нормы охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты.

Требования к квалификации: высшее профессиональное образование и стаж работы не менее 5 лет на педагогических или руководящих должностях. Дополнительная профессиональная подготовка в области государственного и муниципального управления, управления персоналом, управления проектами, менеджмента и экономики.

Приложение 1

ПРИМЕРНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПО ОПЛАТЕ ТРУДА РАБОТНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ (ОРГАНИЗАЦИЙ) ОБРАЗОВАНИЯ

1. Общие положения

1.1. В основе положения об оплате труда (далее – Положение) работников подведомственного Минобрнауки России федерального бюджетного учреждения (далее – Учреждения) лежат:

- ✓ постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 "О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений";

нормативные правовые акты Минздравсоцразвития России:

- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 8 апреля 2008 г. № 167н "Об утверждении порядка исчисления размера средней заработной платы для определения размера должностного оклада руководителя федерального бюджетного учреждения" (зарегистрирован в Минюсте России 5 мая 2008 г. № 11624);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 "Об утверждении перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях" (зарегистрирован в Минюсте России 1 февраля 2008 г. № 11080);
- ✓ приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 822 "Об утверждении перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях" (зарегистрирован в Минюсте России 4 февраля 2008 г. № 11081).

иные, в том числе ведомственные нормативные правовые акты, устав Учреждения.

1.2. Положение является локальным нормативным актом Учреждения и определяет источники и правила формирования фонда оплаты труда, порядок его распределения, структуру заработной платы работников, условия установления компенсационных и стимулирующих выплат, а также условия, виды и порядок расчета размеров окладов работников в соответствии с профессионально-квалификационными группами должностей, и порядок взаимоотношений между собой руководителей структурных подразделений по вопросам оплаты труда.

1.3. Положение является неотъемлемой частью коллективного договора. В случае изменения законодательства Положение подлежит изменению по мере необходимости в том же порядке, в котором оно было принято.

1.4. Учреждение в пределах имеющихся у него средств на оплату труда работников самостоятельно определяет размеры компенсационных и стимулирующих выплат, а также размеры окладов (должностных окладов) всех категорий работников в соответствии с профессионально-квалификационными группами должностей и без ограничения их максимальными размерами.

1.5. Положение учитывает нормы трудового права, регулирующие порядок оплаты труда научно-педагогического (профессорско-преподавательский состав, научные работни-

ки), инженерно-технического, административно-управленческого, производственного, учебно-вспомогательного и иного персонала.

1.6. Система оплаты труда направлена на повышение качества и результативности труда работников Учреждения и имеет стимулирующий характер.

1.7. Месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

1.8. При переходе на систему оплаты труда, регламентируемой данным Положением гарантируется неснижение заработной платы работника при условии неснижения объемов выполняемых им работ.

1.9. Фонд оплаты труда работников Учреждения формируется на календарный год исходя из объема лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов и средств, поступающих от приносящей доход деятельности.

1.10. Средства на оплату труда, поступающие от приносящей доход деятельности (по решению федерального государственного органа, являющегося главным распорядителем средств федерального бюджета), а также средства государственных внебюджетных фондов), могут направляться Учреждением на обеспечение выплат окладов по квалификационному уровню в рамках профессионально-квалификационных групп (далее – ПКГ), компенсационных и стимулирующих выплат.

1.11. Формирование фонда оплаты труда Учреждения.

Фонд оплаты труда (далее – ФОТ) – общая сумма денежных средств Учреждения, направляемых на заработную плату работников. Централизованная главным распорядителем бюджетных средств часть ФОТ (далее ФОТц) – часть средств ФОТ, предназначенная для материального стимулирования труда руководителя Учреждения (не более 5% ФОТ).

Компенсационные выплаты – установленные законодательством и локальными нормативными актами Учреждения доплаты и надбавки компенсационного характера к базовому окладу, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и др.

Компенсационная часть ФОТ – часть ФОТ учреждения, предназначенная для осуществления компенсационных выплат.

Часть ФОТ Учреждения на обеспечение выплат в соответствии с устанавливаемыми повышающими коэффициентами работ (далее – ФОТпов) обеспечивает возможность установления работнику выплат с целью учета приоритетности для Учреждения выполняемых им работ.

Базовая часть ФОТ (далее – ФОТб) – часть ФОТ, выплачиваемая работникам учреждения за выполнение работы по должности, включая компенсационные выплаты и выплаты в соответствии с устанавливаемыми коэффициентами удорожания работ. Базовая часть ФОТ составляет не более 70% ФОТ Учреждения.

Стимулирующие выплаты – установленные локальными нормативными актами Учреждения доплаты и надбавки стимулирующего характера (премии и иные поощрительные выплаты) к окладу работника (Приложение 1.1).

Стимулирующая часть ФОТ (далее – ФОТст) – часть ФОТ Учреждения, распределяемая в соответствии с перечнем выплат стимулирующего характера (Приложения 1.1) и направленная на повышение качества и результативности труда работников Учреждения. Стимулирующая часть ФОТ составляет не менее 30% ФОТ Учреждения.

Оклад по квалификационному уровню в рамках профессионально-квалификационных групп (должностной оклад) – установленное Учреждением в трудовом договоре с работником без учета компенсационных и стимулирующих выплат вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, занимающего определенную должность, ответственную к определенной профессионально-квалификационной группе и уровню, с учетом сложности, количества, качества и условий выполняемой работы.

$$\text{ФОТ} = \text{ФОТ}_\text{ц} + \text{ФОТ}_\text{б} + \text{ФОТ}_\text{ст}.$$

Базовая часть фонда оплаты труда включает должностные оклады и специальную часть фонда оплаты труда:

$$\text{ФОТ}_\text{б} = \text{ФОТ}_\text{о} + \text{ФОТ}_\text{сп},$$

где:

ФОТ_б – базовая часть ФОТ;
 ФОТ_о – часть ФОТ учреждения, обеспечивающая выплату работникам окладов;
 ФОТ_{сп} – специальная часть ФОТ.
 ФОТ_{сп} = ФОТ_к + ФОТ_{пов}, где
 ФОТ_{пов} – часть ФОТ Учреждения на обеспечение выплат в соответствии с устанавливаемыми повышающими коэффициентами работ.
 ФОТ_к – компенсационная часть ФОТ.

Базовая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную заработную плату руководителей, профессорско-преподавательского состава, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала Учреждения и складывается из:

$$\text{ФОТ}_\text{б} = \text{ФОТ}_\text{ппс} + \text{ФОТ}_\text{ауп} + \text{ФОТ}_\text{увп} + \text{ФОТ}_\text{моп},$$

где:

ФОТ_{ппс} – доля фонда оплаты труда для профессорско-преподавательского состава;
 ФОТ_{ауп} – доля фонда оплаты труда для административно-управленческого персонала;
 ФОТ_{увп} – доля фонда оплаты труда для учебно-вспомогательного персонала;
 ФОТ_{моп} – доля фонда оплаты труда для младшего обслуживающего персонала.
 Зарплата работника (ЗП) – вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, включающее в себя оклад, компенсационные и стимулирующие выплаты:

$$\text{ЗП} = \text{оклад} * k + \text{КВ} + \text{СВ},$$

где:

k – повышающий коэффициент, обеспечивающий возможность учета приоритетности для Учреждения выполняемых им работ;
 КВ – компенсационные выплаты;
 СВ – стимулирующие выплаты.

2. Порядок и условия оплаты труда

2.1. Основные условия оплаты труда

Расчет величины окладов работников Учреждения осуществляется в пределах средств ФОТ_о с учетом ПКГ и уровней внутри ПКГ.

Для проведения расчетов окладов работников Учреждения фиксируется расчетная величина оклада по Учреждению (О). Каждая должность в соответствии с профессионально-квалификационными группами отнесена к квалификационному уровню. Каждому квалификационному уровню устанавливаются коэффициенты, повышающие расчетный оклад по Учреждению (k₁, k₂, k₃ ...), и фиксируется необходимое количество работников по должностям каждого уровня (n₁, n₂, n₃, ...).

Таким образом:

$$\text{ФОТ}_\text{о} = n_1 * O * k_1 + n_2 * O * k_2 + n_3 * O * k_3 + \dots$$

или:

$$\Phi O T_0 = O * (n_1 * k_1 + n_2 * k_2 + n_3 * k_3 + \dots),$$

где:

- O – зафиксированный учреждением расчетный оклад по Учреждению;
 - n₁ – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 1;
 - k₁ – коэффициент повышения величины расчетного оклада по Учреждению определенный для должности 1 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;
 - n₂ – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 2;
 - k₂ – коэффициент повышения величины расчетного оклада по Учреждению определенный для должности 2 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;
 - n₃ – количество работников, занимающих в штатном расписании должность 3;
 - k₃ – коэффициент повышения величины расчетного оклада по Учреждению определенный для должности 3 в соответствии с профессионально-квалификационными группами и уровнями должностей;
 - ...
- Приказом руководителя учреждения фиксируются величины коэффициентов k₁, k₂, k₃, ... и величина расчетного оклада работника по Учреждению по формуле:

$$O = \Phi O T_0 / (n_1 * k_1 + n_2 * k_2 + n_3 * k_3 + \dots).$$

При определении величины O учитываются требования пунктов 1.7 и 1.8 данного положения.

При определении величины коэффициентов k₁, k₂, k₃, ... осуществляется дифференциация квалификационных уровней в рамках ПКГ по величине окладов, включаемых в штатное расписание Учреждения.

Дифференциация квалификационных уровней осуществляется на основе оценки сложности трудовых функций, выполнение которых предусмотрено при занятии соответствующей должности, отнесенной к тому или иному квалификационному уровню, по соответствующей профессии или специальности.

Повышающий коэффициент к расчетному окладу по Учреждению, (ставке) по соответствующим ПКГ по учреждению (структурному подразделению) не применяется к должностному окладу руководителя учреждения и окладам (должностным окладам) работников, у которых они определяются в процентном отношении к должностному окладу руководителя.

2.2. Компенсационные выплаты могут назначаться:

за работу в особых условиях труда:

- ✓ с тяжелыми и вредными, опасными и иными условиями труда (с тяжелыми, вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда);
- ✓ за работу в местностях с особыми климатическими условиями (выплаты, обусловленные районным регулированием оплаты труда, процентные надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера, в приравненных к ним местностях и других районах с тяжелыми природно-климатическими условиями);
- ✓ при совмещении профессий (должностей), расширении зон обслуживания, увеличении объема работы или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определенной трудовым договором за сверхурочную работу;
- ✓ за работу в выходные и нерабочие праздничные дни;

- ✓ за работу в ночное время;
- ✓ за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в зависимости от степени секретности;
- ✓ за особый режим работы по обеспечению безаварийной, безотказной и бесперебойной работы инженерных и хозяйственно-эксплуатационных систем жизнеобеспечения учреждения.

Конкретные размеры коэффициентов, процентных надбавок и условия их применения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Выплаты компенсационного характера, установленные в процентном отношении, применяются к минимальному окладу (ставке) по соответствующим ПКГ, без учета повышающих коэффициентов.

Заработная плата работников Учреждения (без учета премий и иных стимулирующих выплат), устанавливаемая в соответствии с новыми системами оплаты труда, не может быть меньше заработной платы (без учета премий и иных стимулирующих выплат), выплачиваемой на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников Учреждения, при условии сохранения объема должностных обязанностей работников (гражданского персонала) и выполнения ими работ той же квалификации.

2.3. Стимулирующие выплаты

Выплаты стимулирующего характера работникам из числа профессорско-преподавательского состава устанавливаются по индивидуальным и коллективным показателям качества труда.

2.3.1 Выплаты по индивидуальным показателям качества труда:

Выплаты по индивидуальным показателям качества труда устанавливаются в следующем порядке:

1) выплаты стимулирующего характера назначаются приказом ректора при достижении работником следующих показателей качества научного и педагогического труда:

- ✓ индекс цитирования в изданиях, имеющих импакт-фактор;
- ✓ защита кандидатской или докторской диссертации;
- ✓ статус международного визит-профессора;

размер выплат – до _____ должностных окладов;

2) выплаты стимулирующего характера назначаются приказом руководителя Учреждения по представлению руководителей подразделений при достижении работником следующих показателей качества научного и педагогического труда:

- ✓ монографии, изданные в научных издательствах и имеющие шифр ISBN;
- ✓ учебники, имеющие гриф Минобрнауки России (рекомендованные учебно-методическими объединениями), учебные пособия.
- ✓ публикация статей в рецензируемых периодических журналах;
- ✓ научное руководство (научное консультирование) успешно защищенными докторскими и кандидатскими диссертациями;
- ✓ научное руководство аспирантами и соискателями;
- ✓ научное руководство студенческими (аспирантскими) научными и инновационными проектами;
- ✓ результаты анкетирования студентов;
- ✓ размер выплат стимулирующего характера работнику устанавливается до _____% должностного оклада;
- ✓ стаж работы в Учреждении в должности профессорско-преподавательского состава: устанавливается повышающий коэффициент к должностному окладу¹: от ___ до ___ лет – до _____;

¹ В стаж работы включается стаж работы в должности ППС в вузах, реорганизованных вузах, реорганизованных Распоряжением Правительства от 04.11.2006 № 1518-р.

от ___ до ___ лет – до _____;
свыше ___ лет – до _____.

Применение персонального повышающего коэффициента к окладу за стаж работы не образует новый оклад и не учитывается при начислении иных стимулирующих и компенсационных выплат, устанавливаемых в процентном отношении к окладу.

2.3.2. Выплаты по коллективным показателям качества и результативности труда.

Выплаты по коллективным показателям качества и результативности труда устанавливаются за счет части фонда стимулирующих надбавок, распределяемой на конкурсной (грантовой) основе между подразделениями Учреждения, и выплачиваются работникам указанных структурных подразделений с учетом вклада в достижение показателей эффективности соответствующего структурного подразделения. Порядок, условия конкурса между структурными подразделениями и условия назначения работникам выплат стимулирующего характера за счет указанной части фонда оплаты труда устанавливаются коллегиальным органом управления Учреждением.

В качестве конкурсных критериев распределения стимулирующей части фонда оплаты труда между структурными подразделениями учитываются следующие показатели:

- ✓ наличие и показатели эффективности реализации программы развития (инновационной программы) соответствующего структурного подразделения;
- ✓ показатели научной и научно-методической деятельности;
- ✓ разработка и внедрение учебно-методических комплексов дисциплин;
- ✓ проведение научных мероприятий (семинаров, конгрессов, конференций, подержанных (имеющих софинансирование) со стороны РАН, РФФИ, иных научных организаций);
- ✓ ведение внеучебной научной, воспитательной и иной работы со студентами (показатели представлены в приложении 1);
- ✓ выполнение хоздоговорных научно-исследовательских работ.

Рекомендуемая периодичность распределения части фонда оплаты труда, предназначенной на выплаты стимулирующего характера, – один раз в год, по окончании учебного года.

В целях поощрения работников за выполненную работу в Учреждении устанавливаются следующие премии:

- ✓ премия по итогам работы (за месяц, квартал, полугодие, год);
- ✓ премия за образцовое качество выполняемых работ;
- ✓ премия за выполнение особо важных и срочных работ;
- ✓ премия за интенсивность и высокие результаты работы.

2.3.3. Премирование осуществляется по решению руководителя Учреждения в пределах бюджетных ассигнований на оплату труда работников учреждения, а также средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, направленных Учреждением на оплату труда работников:

- ✓ заместителей руководителя, главного бухгалтера, главных специалистов и иных работников, подчиненных ректору непосредственно;
- ✓ руководителей структурных подразделений Учреждения, иных работников, подчиненных заместителям руководителей, – по представлению проректоров;
- ✓ остальных работников, занятых в структурных подразделениях Учреждения, – по представлению руководителя соответствующего структурного подразделения.

2.3.4. Премия по итогам работы (за месяц, квартал, полугодие, 9 месяцев, год) выплачивается с целью поощрения работников за общие результаты труда по итогам работы в соответствующем периоде.

2.3.5. При премировании учитывается:

- ✓ успешное и добросовестное исполнение работником своих должностных обязанностей в соответствующем месяце;
- ✓ инициатива, творчество и применение в работе современных форм и методов организации труда;

- ✓ проведение качественной подготовки и проведение мероприятий, связанных с уставной деятельностью Учреждения;
- ✓ выполнение порученной работы, связанной с обеспечением рабочего процесса или уставной деятельности Учреждения;
- ✓ качественная подготовка и своевременная сдача отчетности;
- ✓ участие в течение месяца в выполнении важных работ, мероприятий.

2.3.6. Премия по итогам работы за месяц выплачивается в пределах имеющихся средств. Конкретный размер премии может определяться как в процентах к окладу (должностному окладу) работника, так и в абсолютном размере. Максимальным размером премия по итогам работы за месяц не ограничена.

2.3.7. Премия за образцовое качество выполняемых работ выплачивается работникам единовременно при:

- ✓ поощрении Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, присвоении почетных званий Российской Федерации и награждении знаками отличия Российской Федерации, награждении орденами и медалями Российской Федерации;
- ✓ награждении Почетной грамотой Министерства образования и науки Российской Федерации.

2.3.8. Премия за выполнение особо важных и срочных работ выплачивается работникам единовременно по итогам выполнения особо важных и срочных работ с целью поощрения работников за оперативность и качественный результат труда.

2.3.9. Размер премии может устанавливаться как в абсолютном значении, так и в процентном отношении к окладу (должностному окладу). Максимальным размером премия за выполнение особо важных работ и проведение мероприятий не ограничена.

2.3.10. Премия за интенсивность и высокие результаты работы выплачивается работникам единовременно за интенсивность и высокие результаты работы.

При премировании учитываются:

- ✓ интенсивность и напряженность работы;
- ✓ особый режим работы (связанный с обеспечением безаварийной, безотказной и бесперебойной работы инженерных и хозяйственно-эксплуатационных систем жизнеобеспечения Учреждения; обеспечение платных образовательных услуг и иной внебюджетной деятельности);
- ✓ организация и проведение мероприятий, направленных на повышение авторитета и имиджа Учреждения;
- ✓ непосредственное участие в реализации национальных проектов, федеральных и региональных целевых программ;
- ✓ успешное выполнение сверхплановых заданий по поручению ректората.

2.3.11. Размер премии может устанавливаться как в абсолютном значении, так и в процентном отношении к окладу (должностному окладу). Максимальным размером премия за выполнение особо важных работ и проведение мероприятий не ограничена.

Перечень выплат стимулирующего характера за выполнение работ в части внеаудиторной занятости приведен в приложении 1.1.

2.4. Условиями оплаты труда отдельных категорий работников

2.4.1. Оплата труда профессорско-преподавательского состава (далее ППС) складывается следующим образом:

$$ЗП = \text{оклад} * k + KB + СВ,$$

где:

k – коэффициент удорожания, обеспечивающий возможность учета приоритетности для Учреждения образовательной программы, реализуемой ППС;

КВ – компенсационные выплаты;

СВ – стимулирующие выплаты.

Приказом руководителя Учреждения образовательные программы Учреждения ранжируются по приоритетности, и им присваиваются коэффициенты в диапазоне от 1 до 2. При этом дополнительные выплаты с применением коэффициентов обеспечиваются в пределах ФОТуд.

В заработную плату работника из числа профессорско-преподавательского состава включаются предусмотренные настоящим положением компенсационные выплаты, выплаты стимулирующего и социального характера, а также персональные повышающие коэффициенты.

2.4.1.1 Должностной оклад выплачивается работникам из числа профессорско-преподавательского состава за выполнение работы в пределах 36-часовой рабочей недели, с учетом выполнения преподавательской работы, а также осуществления научно-исследовательской, творческо-исполнительской, опытно-конструкторской, учебно-методической, организационно-методической, воспитательной, физкультурной, спортивно-оздоровительной работы, что соответствует расчетному количеству нагрузки 1500 часов в год (36 час/нед. x 42 рабочих недели (52 недели – 8 недель отпуска – 12 праздничных дней) ≈ 1500 часов).

2.4.1.2. Объем преподавательской работы работника из числа профессорско-преподавательского состава не может превышать 900 часов в учебном году.

2.4.1.3. По окончании каждого учебного года каждый работник из числа профессорско-преподавательского состава предоставляет заведующему кафедрой отчет о научно-исследовательской, творческо-исполнительской, опытно-конструкторской, воспитательной, физкультурной, спортивно-оздоровительной работе. Заведующий кафедрой производит оценку качества выполнения работником указанных видов работ и по ее результатам присваивает работнику рейтинг по балльной системе (от 1 до 10) и составляет мотивированное заключение о качестве выполнения работником из числа профессорско-преподавательского состава индивидуального плана работы преподавателя.

2.4.1.4. Сводные показатели рейтинга работников представляются в срок до _____ июля проректорами или иными руководящими работниками, курирующими деятельность структурных подразделений Учреждения, предоставляются в специально создаваемую коллегиальным органом управления Учреждением комиссию, которая осуществляет проверку представленных сведений и по ее результатам формирует проект приказа о распределении выплат стимулирующего характера, предусмотренных пунктом ____ раздела _____ настоящего Положения. До подписания указанного приказа руководитель Учреждения вправе до двух раз заявить возражения в части определения рейтинга отдельных работников. При несогласии с указанными возражениями руководителя структурного подразделения и (или) непредставлении ими исправленных результатов оценки работы соответствующих работников руководитель Учреждения вправе установить рейтинг и назначить выплаты стимулирующего характера работнику самостоятельно.

2.4.1.5. Коэффициенты перевода показателей рейтинга работников в размер выплат стимулирующего характера устанавливаются коллегиальным органом управления Учреждением с учетом имеющегося бюджетного финансирования и средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, направленных Учреждением на оплату труда работников.

2.4.2. Расчет (формирование) заработной платы других работников учреждения.

2.4.2.1. В заработную плату работников включаются предусмотренные настоящим положением должностной оклад, компенсационные выплаты, выплаты стимулирующего и социального характера, а также персональные повышающие коэффициенты.

2.4.2.2. Должностной оклад выплачивается работникам за выполнение работы в пределах 40-часовой рабочей недели, если иная продолжительность рабочей недели не предусмотрена Трудовым кодексом Российской Федерации и иными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

3. Условия оплаты труда руководителя учреждения, его заместителей, главного бухгалтера

Заработная плата руководителя Учреждения, их заместителей и главных бухгалтеров определяется в соответствии с пунктом 6 Положения об установлении оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583.

Премирование руководителя осуществляется с учетом результатов деятельности учреждения в соответствии с критериями оценки и целевыми показателями эффективности работы Учреждения, за счет ассигнований федерального бюджета централизованных главным распорядителем средств федерального бюджета на эти цели.

Размеры премирования руководителя, порядок и критерии его выплаты ежегодно устанавливаются главным распорядителем средств федерального бюджета в дополнительном соглашении к трудовому договору руководителя учреждения.

Заработная плата руководителя Учреждения, его заместителей и главного бухгалтера состоит из:

- ✓ оклада (должностного оклада), тарифной ставки заработной платы;
- ✓ выплат компенсационного характера;
- ✓ выплат стимулирующего характера.

Оклад (должностной оклад) руководителя Учреждения, определяется трудовым договором, устанавливается в кратном отношении к средней заработной плате работников основного персонала Учреждения, составляет до 5 размеров указанной средней заработной платы.

Оклады (должностные оклады) заместителей руководителя и главного бухгалтера Учреждения устанавливается на 10–30 процентов ниже должностных окладов руководителя Учреждения.

К основному персоналу Учреждения относятся работники, непосредственно обеспечивающие выполнение основных функций, для реализации которых создано Учреждение.

Перечень должностей и профессий работников Учреждений, которые относятся к основному персоналу по видам экономической деятельности, устанавливаются Министерством образования и науки Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Порядок исчисления размера средней заработной платы для определения размера должностного оклада руководителя Учреждения устанавливается Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

6.5. Руководителям Учреждений выплаты стимулирующего характера устанавливаются приказом главного распорядителя средств федерального бюджета за счет средств от централизации бюджетных ассигнований в размере до 5 процентов, выделяемых на оплату труда работников Учреждений.

Выплаты стимулирующего характера руководителю Учреждения устанавливаются с учетом результатов деятельности Учреждения и перечня критериев оценки эффективности работы учреждения (приложение 2 к настоящему Положению).

6.6. Заместителям руководителя и главным бухгалтерам Учреждения выплаты стимулирующего характера устанавливаются в соответствии с пунктом 5 настоящего Положения.

4. Заключительные положения

4.1. В Учреждении установлены единые сроки выплаты заработной платы. Заработная плата выплачивается каждые две недели 1 и 16 числа месяца, следующего за расчетным, выплачивается полный расчет за текущий месяц.

4.2. Выплата заработной платы производится в денежной форме в валюте Российской Федерации (в рублях).

4.3. Заработная плата выплачивается работнику в кассе, либо перечисляется на личный счет в банке согласно личному заявлению или по условиям коллективного договора.

4.4. При выплате заработной платы работники извещаются в письменной форме о составных частях заработной платы за соответствующий период, размерах и основаниях произведенных удержаний, а также об общей денежной сумме, подлежащей выплате. Форма расчетного листка утверждается работодателем.

4.5. Удержания из заработной платы работника производятся только в случаях, предусмотренных Трудовым кодексом РФ и иными Федеральными законами.

4.6. При совпадении дня выплаты с выходным или нерабочим праздничным днем выплата заработной платы производится накануне этого дня. Оплата отпуска производится не позднее чем за три дня до его начала.

4.7. Вынужденные простои не по вине работника оплачиваются из расчета 100% оклада.

4.8. При прекращении трудового договора выплата всех сумм, причитающихся работнику от работодателя, производится в день увольнения работника. Если работник в день увольнения не работал, то соответствующие суммы выплачиваются не позднее следующего дня.

**АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ,
РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕЙ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ
КВАЛИФИКАЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ
И ДОЛЖНОСТНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ, ВЫПЛАТ
КОМПЕНСАЦИОННОГО И СТИМУЛИРУЮЩЕГО
ХАРАКТЕРА РАБОТНИКАМ ОБЩЕГО
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ,
НОРМИРОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
РАБОТНИКОВ ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА НА НСОТ**

**1. Регулирование вопросов введения новой системы
оплаты труда на федеральном уровне**

1.1. Общие положения

1.1.1. Конституция РФ в п.2 статьи 37 гарантирует каждому право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Кроме того, в статье 72 Конституции РФ трудовое законодательство и общие вопросы образования отнесены к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ.

В статье 2 Трудового кодекса РФ (далее также – ТК РФ) в качестве основного принципа регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений закрепляется обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для него самого и его семьи, и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

В ТК РФ под заработной платой понимается вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты) (ст. 129 ТК РФ).

Из данного определения следует, что содержание понятия "заработная плата" включает как собственно вознаграждение за труд, который выполнен или должен быть выполнен, так и условия выплаты последнего, устанавливаемые соглашением сторон или нормативными правовыми актами. Обязанность выплаты вознаграждения за труд со стороны работодателя и право на его получение работником возникают в силу трудового договора.

1.1.2. В статье 129 ТК РФ закреплены также определения основных понятий, регламентирующих вопросы оплаты труда.

К их числу возможно отнести:

- ✓ оклад (должностной оклад) – фиксированный размер оплаты труда работника за исполнение трудовых (должностных) обязанностей определенной сложности за календарный месяц без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат;

- ✓ базовый оклад (базовый должностной оклад), базовая ставка заработной платы – минимальные оклад (должностной оклад), ставка заработной платы работника государственного или муниципального учреждения, осуществляющего профессиональную деятельность по профессии рабочего или должности служащего, входящего в соответствующую профессиональную квалификационную группу, без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.

Таким образом, понятие "базовый оклад (базовый должностной оклад), базовая ставка заработной платы" представляет собой минимальный оклад (должностной оклад, ставку) работника государственного или муниципального учреждения, занятого по профессии рабочего или на должности служащего, входящего в определенную профессиональную квалификационную группу.

1.1.3. ТК РФ в статье 130 закрепляет основные государственные гарантии по оплате труда работников, действие которых распространяется на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. В отношении организаций бюджетной сферы закон обеспечивает данные гарантии за счет средств соответствующих бюджетов.

В систему установленных в ст. 130 ТК РФ основных государственных гарантий по оплате труда работников включаются:

- ✓ величина минимального размера оплаты труда в Российской Федерации (то есть величина установленного законом минимального уровня месячной оплаты труда, которая в обязательном порядке должна быть выплачена каждому работнику, отработавшему полностью определенную на этот период норму рабочего времени и выполнившему свои трудовые обязанности (нормы труда)) (ст. 133 ТК РФ);
- ✓ меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы (ст. 134 ТК РФ);
- ✓ ограничение перечня оснований и размеров удержаний из заработной платы по распоряжению работодателя, а также размеров налогообложения доходов от заработной платы (ст.137, 138 ТК РФ);
- ✓ ограничение оплаты труда в натуральной форме (ст.131 ТК РФ);
- ✓ обеспечение получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности в соответствии с федеральными законами (ст.142 ТК РФ);
- ✓ государственный надзор и контроль за полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий по оплате труда;
- ✓ ответственность работодателей за нарушение требований, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями;
- ✓ сроки и очередность выплаты заработной платы (ст. 136 ТК РФ).

1.1.4. При соблюдении в ходе введения новой системы оплаты труда установленных законом гарантий необходимо учитывать складывающуюся в регионах судебную практику по вопросам оплаты труда. Так, в качестве примера возможно привести определение Верховного суда РФ от 28.05.2008 № 74-Г08-27 "Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 11.03.2008, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1, 2 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) "О размерах тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников республиканских государственных учреждений" от 28.09.2007 № 414 и приложения к этому постановлению". Согласно данному определению суд пришел к выводу о нетождественности таких категорий, как минимальный размер оплаты труда и тарифная ставка, вопреки обращению заявителя. Данный вывод согласуется с положениями статей 129, 133, 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации, по смыслу которых не может быть ниже минимального размера оплаты тру-

да именно месячная заработная плата работника, а не тарифная ставка, как это утверждается заявителем.

1.2. Понятие системы оплаты труда

Новые системы оплаты труда в образовательных учреждениях

1.2.1. Согласно статье 135 ТК РФ (установление заработной платы) заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда.

Исходя из данной статьи возможно сделать вывод о том, что система оплаты труда включает в себя следующие элементы:

- ✓ тарифные ставки, оклады (должностные оклады): размеры и способы установления,
- ✓ доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных: размеры и виды (основания установления);
- ✓ доплаты и надбавки стимулирующего характера, размеры и виды премий (основания установления).

Способом установления системы оплаты труда в организации является принятие локальных актов, коллективных договоров, соглашений.

Главными условиями, обеспечивающими возможность введения новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях, выступают следующие обстоятельства:

- ✓ соответствие устанавливаемой данными актами системы оплаты труда трудовому законодательству и иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права (ст. 135 ТК РФ);
- ✓ принятие локальных нормативных актов, устанавливающих систему оплаты труда в организации, должно осуществляться с учетом мнения представительного органа работников (при его наличии) (ст. 135 ТК РФ);
- ✓ введение новой системы оплаты труда не может привести к уменьшению заработной платы работников (без учета премий и иных стимулирующих выплат), выплачиваемой на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений, при условии сохранения объема должностных обязанностей работников и выполнения ими работ той же квалификации (ст. 135 ТК РФ; п.3 постановления Правительства РФ от 5 августа 2008 года № 583 "О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений" (далее – Постановление № 583);
- ✓ установление новой системы оплаты труда не может привести к ухудшению условий труда в целом, установленных трудовым договором, а также коллективным договором, соглашениями, нормативными правовыми актами, действующими на момент введения новой системы оплаты труда (ст. 135 ТК РФ).
- ✓ заработная плата работников государственных и муниципальных учреждений не может быть ниже установленных Правительством Российской Федерации базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы соответствующих профессиональных квалификационных групп. При этом следует учесть то, что в условиях отсутствия утвержденного базового оклада роль минимума заработной платы должен выполнять минимальный размер оплаты труда в соответствии со статьей 130 ТК РФ;

- ✓ вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года (п. 2 статьи 153 Федерального закона "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в федеральные законы "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ);
- ✓ новая система оплаты труда должна гарантировать для каждого работника учет его квалификации, сложности выполняемой работы, количество и качество затраченного труда и не должна ограничиваться максимальным размером. То есть новая система оплаты труда, устанавливаемая работодателем, должна обеспечивать учет таких показателей, как квалификация работника, сложность выполняемой работы, количество и качество затраченного труда (ст. 132 ТК РФ).

Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются с учетом:

- ✓ Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;
- ✓ Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих;
- ✓ государственных гарантий по оплате труда;
- ✓ рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (часть третья статьи 135 настоящего Кодекса);
- ✓ мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

1.2.2. Изложенное предполагает необходимость определения самого понятия "новая система оплаты труда". Очевидно, что новая система оплаты труда должна предполагать отличие от старой системы в своих трех вышеназванных элементах.

Схематично это можно изобразить в виде нижеприведенной таблицы.

Система оплаты труда в образовательном учреждении

Действующая система оплаты труда		
Тарифная ставка, устанавливаемая в соответствии с Единой тарифной сеткой	Доплаты и надбавки компенсационного характера	Стимулирующие выплаты (доплаты, надбавки, премии)
Новая система оплаты труда		
Оклад (должностной оклад), устанавливаемый на основании требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности	Доплаты и надбавки компенсационного характера	Стимулирующие выплаты (доплаты, надбавки, премии)

1.2.3. Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что основными элементами, составляющими новую систему оплаты труда в образовательном учреждении, выступают:

- ✓ оклад (должностной оклад);
- ✓ стимулирующие выплаты;
- ✓ компенсационные выплаты;
- ✓ особый порядок оплаты труда руководителей, заместителей руководителей и главных бухгалтеров образовательных учреждений во взаимосвязи с целями и задачами развития учреждений и показателями оценки их деятельности;
- ✓ квалификационные характеристики (квалификационные требования).

Данные элементы как раз и должны выступать объектом правового регулирования при обеспечении введения новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях.

1.2.4. Применительно к способу определения должностного оклада в новой системе оплаты труда возможно в качестве примера привести Положение об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, утвержденного постановлением Правительства РФ от 05.08.2008. № 583 "О введении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений" (далее – Постановление № 583). Согласно п. 3 указанного положения размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы устанавливаются руководителем учреждения на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности (профессиональных квалификационных групп), с учетом сложности и объема выполняемой работы.

Таким образом, размер оклада при введении новой системы оплаты труда в федеральных образовательных учреждениях устанавливается на основании отнесения того или иного работника к соответствующей профессиональной квалификационной группе должностей работников образования, определяемых в соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 5 мая 2008 г. № 216н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования". В соответствии с данным приказом профессиональные квалификационные должности работников образования разделены на четыре категории: должности работников учебно-вспомогательного персонала (первый и второй уровни), должности педагогических работников (4 квалификационных уровня), должности руководителей структурных подразделений (3 квалификационных уровня).

Согласно п. 3 Положения № 583 размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы устанавливаются руководителем учреждения на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности (профессиональных квалификационных групп), с учетом сложности и объема выполняемой работы.

1.3. Уровни регулирования новой системы оплаты труда в сфере образования

1.3.1. ТК РФ в статье 6 устанавливает пределы ведения федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений, к числу которых относится в том числе и принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений, обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работ-

никам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников). Таким образом, на федеральном уровне определяются основные условия и принципы оплаты труда работников, в том числе работников образовательных учреждений.

1.3.2. В статье 144 ТК РФ закреплена норма о том, что системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются:

- ✓ в федеральных государственных учреждениях – коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- ✓ в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации – коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- ✓ в муниципальных учреждениях – коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, независимо от уровня подчиненности учреждения система оплаты в нем (включая тарифную систему оплаты труда) устанавливается коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с законами и иными нормативными актами государственных органов и органов местного самоуправления, действующими для соответствующего уровня подчиненности учреждений: федерального, субъектов Федерации, муниципального. Отличительной чертой процесса установления системы оплаты труда в учреждении является участие представителей интересов работников в установлении систем заработной платы через коллективные договоры, соглашения и локальные нормативные акты.

В статье 32 Закона РФ "Об образовании" установлена норма о том, что к компетенции образовательного учреждения-работодателя, заключающего трудовой договор, относятся установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования. То есть в части, не урегулированной нормативными правовыми актами, работник и учреждение свободны в выборе условий оплаты труда с соблюдением установленных гарантий. Трудовой договор также следует считать актом, регулирующим оплату труда конкретного работника.

Таким образом, вышесказанное свидетельствует о том, что в настоящее время существует несколько властных уровней принятия решений о введении новой системы оплаты труда в образовании.

1.3.3. В федеральных образовательных учреждениях новая система оплаты труда, согласно статье 144 ТК РФ и статье 28 Закона РФ "Об образовании", вводится в соответствии с решениями федеральных органов власти. В соответствии с этим было принято постановление правительства № 583, которое предписывает для федеральных учреждений необходимость перехода на новую систему оплаты труда с 1 декабря 2008 года.

Для обеспечения такого рода перехода уже приняты необходимые нормативные правовые акты, в частности, приказ Минздравсоцразвития России от 2 апреля 2008 г. № 158н "Об утверждении разъяснения по отдельным вопросам установления должностного оклада руководителя федерального бюджетного учреждения"; приказ Минздравсоцразвития России от 8 апреля 2008 г. № 167н "Об утверждении порядка исчисления размера средней заработной платы для определения размера должностного оклада руководителя федерального бюджетного учреждения"; приказ Минздравсоцразвития России от 6 августа

2007 г. № 525 "О профессиональных квалификационных группах и утверждении критериев отнесения профессий рабочих и должностей, служащих к профессиональным квалификационным группам"; приказ Минздравсоцразвития России от 5 мая 2008 г. № 216н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования"; приказ Минздравсоцразвития России от 29 мая 2008 г. № 247н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп общеотраслевых должностей руководителей, специалистов и служащих"; приказ Минздравсоцразвития России от 29 мая 2008 г. № 248н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп общеотраслевых профессий рабочих"; приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 "Об утверждении перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях"; приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 822 "Об утверждении перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях"; приказ Минздравсоцразвития России № 424н от 14 августа 2008 г. "Об утверждении рекомендаций по заключению трудового договора с работником федерального бюджетного учреждения и его примерной форме" другие нормативные акты".

1.3.4. Согласно п. 2 Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, утвержденного Постановлением № 583 системы оплаты труда работников в федеральных учреждениях устанавливаются с учетом:

- а) Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;
- б) Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих;
- а) государственных гарантий по оплате труда;
- г) Перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- д) Перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- е) Примерных положений об оплате труда работников учреждений по видам экономической деятельности, утверждаемых федеральными государственными органами и учреждениями – главными распорядителями средств федерального бюджета;
- ж) Рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;
- з) мнения представительного органа работников.

Введение новой системы оплаты труда на уровне федерального образовательного учреждения предполагает принятие локального акта, регламентирующего оплату труда работников учреждений. Локальный нормативный акт в образовательном учреждении принимается в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями.

Важным моментом в данном случае является процедура принятия локального акта. Первичным является определение степени участия профсоюзного или иного представительного органа работников в процедуре принятия указанного локального акта.

Исходя из содержания ТК РФ вытекает два возможных способа участия представительного органа работников (при наличии такого представительного органа) в процедуре принятия локального акта, регламентирующего оплату труда работников образовательного учреждения:

- ✓ учет мнения представительного органа работников в случаях, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, коллективным договором, соглашениями (ст. 8 ТК РФ). Порядок учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локальных нормативных актов определен в статье 372 ТК РФ.
- ✓ согласование принятия локальных актов в случаях, предусмотренных коллективным договором, соглашениями с представительным органом работников (ст. 8 ТК РФ).

1.3.5. На муниципальном уровне применительно к подведомственным учреждениям общего образования реализуются проекты, связанные с комплексной модернизацией российского образования в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 848 "О мерах государственной поддержки субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования". Одним из направлений модернизации является внедрение новой системы оплаты труда в общеобразовательных учреждениях. Данное направление уже успешно реализуется с 2007 года и поэтому наиболее важной задачей является не разработка содержания новой системы оплаты труда, а мониторинг процессов внедрения новой системы оплаты труда в участвующих в проекте учреждениях.

1.3.6. Исходя из сказанного возможно сделать вывод о том, что в настоящее время в наибольшей степени отдаленным от внедрения новой системы оплаты труда выступает средний уровень, то есть образовательные учреждения, относящиеся к ведению субъектов Федерации. Учитывая компетенцию субъектов Федерации, установленную статьей 29 Закона РФ "Об образовании", можно сделать вывод о том, что наиболее актуальной на сегодняшний день задачей является разработка принципов, условий и особенностей внедрения новой системы оплаты труда в учреждениях начального и среднего профессионального образования, находящихся в ведении субъектов Федерации.

1.4. Квалификационные требования. Нормирование труда

1.4.1. Термин "квалификационные требования" упоминается в статье 57 ТК РФ при указании на трудовую функцию как на обязательный элемент содержания трудового договора. Если в соответствии с ТК РФ иными федеральными законами с выполнением работ по определенным должностям, профессиям, специальностям связано предоставление компенсаций и льгот либо наличием ограничений, то наименования этих должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Кроме того, статья 143 ТК РФ устанавливает норму, из которой следует, что тарификация работ производится с учетом Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих и Единого квалификационного справочника руководителей, специалистов и других служащих.

Реализуя свою компетенцию, Правительство РФ приняло постановление от 31 октября 2002 г. № 787 "О порядке утверждения Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих". Согласно данному постановлению Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих состоит из тарифно-квалификационных характеристик, содержащих характеристики основных видов работ по профессиям рабочих в зависимости от их сложности и соответствующих им тарифных разрядов, а также требования, предъявляемые к профессиональным знаниям и навыкам рабочих.

Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих также состоит из квалификационных характеристик должностей руководителей,

специалистов и служащих, содержащих должностные обязанности и требования, предъявляемые к уровню знаний и квалификации руководителей, специалистов и служащих.

1.4.2. Порядок применения Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденный постановлением Минтруда России от 9 февраля 2004 г. № 9, устанавливает, что данный квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих предназначен для решения вопросов, связанных с регулированием трудовых отношений, обеспечением эффективной системы управления персоналом организаций независимо от форм собственности и организационно-правовых форм деятельности.

Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих разработан в соответствии с принятой классификацией должностей работников на три категории: руководители, специалисты и служащие. Отнесение должностей к соответствующей категории осуществляется в зависимости от характера преимущественно выполняемых работ, составляющих содержание труда работника (организационно-административные, аналитико-конструктивные, информационно-технические) (п.2).

Квалификационные характеристики каждой должности состоят из трех разделов: "Должностные обязанности", "Должен знать" и "Требования к квалификации".

- ✓ Раздел "Должностные обязанности" квалификационных характеристик содержит перечень основных функций, которые могут быть поручены полностью или частично работнику, занимающему данную должность.
- ✓ Раздел "Должен знать" содержит основные требования, предъявляемые к работнику в отношении специальных знаний, а также знаний нормативных правовых актов, методов и средств, которые работник должен уметь применять при выполнении должностных обязанностей.
- ✓ Раздел "Требования к квалификации" определяет уровень профессиональной подготовки работника, необходимой для выполнения возложенных на него обязанностей, и требуемый стаж работы.

Квалификационные характеристики служат основой для разработки должностных инструкций, содержащих конкретный перечень должностных обязанностей работников с учетом особенностей организации производства, труда и управления, их прав и ответственности. Соответствие фактически выполняемых обязанностей и квалификации работников требованиям квалификационных характеристик определяется аттестационной комиссией организации.

1.4.3. Согласно статье 21 ТК РФ выполнение норм труда является одной из основных обязанностей каждого работника. При этом для однородных работ могут разрабатываться и устанавливаться типовые (межотраслевые, отраслевые, профессиональные и иные) нормы труда (ст. 161 ТК РФ). Указанные типовые нормы труда разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Таким образом, нормы труда могут устанавливаться для работ, выполняемых по типовой технологии с учетом оптимальных для данного производства организационно-технических условий, типовых норм труда. Типовые нормы могут иметь вид межотраслевых, профессиональных, ведомственных. Полномочия по разработке и утверждению типовых норм предоставлены Правительству РФ. При этом следует иметь в виду то, что типовые нормы имеют рекомендательный характер.

Правительство Российской Федерации, реализуя свою компетенцию, определенную в статье 161 ТК РФ, утвердило постановление "О правилах разработки и утверждения типовых норм труда" от 11 ноября 2002 года № 804, определяющее порядок разработки и утверждения типовых (межотраслевых, профессиональных, отраслевых и иных) норм труда для однородных работ.

Согласно статье 333 ТК РФ для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю. Данная продолжительность представляет собой верхний предел количества часов, которое должен от-

работать работник в соответствии с условиями трудового и коллективного договоров, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов организации за определенный промежуток времени. Норма рабочего времени используется для определения заработной платы работника, в том числе в целях оплаты сверхурочных работ, работ в выходные и нерабочие праздничные дни.

Согласно статье 333 ТК РФ в зависимости от должности и (или) специальности педагогическим работникам с учетом особенностей их труда продолжительность рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) определяется Правительством Российской Федерации. Правительство РФ, реализуя свою компетенцию, приняло постановление от 3 апреля 2003 г. № 191 "О продолжительности рабочего времени (норму часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений".

В указанном постановлении продолжительность рабочего времени (норма часов педагогической работы за ставку заработной платы) для педагогических работников образовательных учреждений устанавливается исходя из сокращенной продолжительности рабочего времени не более 36 часов в неделю.

1.5. Оплата труда руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров образовательных учреждений

1.5.1. Следует учитывать установленный на федеральном уровне особый порядок оплаты труда руководителей организаций, их заместителей и главных бухгалтеров. Оплата труда данной категорий лиц в организациях, финансируемых из федерального бюджета, производится в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации, в организациях, финансируемых из бюджета субъекта Российской Федерации, – органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а в организациях, финансируемых из местного бюджета, – органами местного самоуправления. Размеры оплаты труда руководителей иных организаций, их заместителей и главных бухгалтеров определяются по соглашению сторон трудового договора (статья 145 ТК РФ).

1.5.2. В п. 6 постановления № 583 установлено, что заработная плата руководителей учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров состоит из должностного оклада, выплат компенсационного и стимулирующего характера. При этом должностной оклад руководителя учреждения рекомендуется определять трудовым договором в кратном отношении к средней заработной плате работников, которые относятся к основному персоналу возглавляемого им учреждения и ограничивать в сумме до 5 размеров указанной средней заработной платы. Должностные оклады заместителей руководителей и главных бухгалтеров учреждений рекомендуется устанавливать на 10–30% ниже должностных окладов руководителей этих учреждений.

Согласно п. 8 рекомендаций по разработке федеральными государственными органами и учреждениями – главными распорядителями средств федерального бюджета Примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений", утвержденных приказом Минздравсоцразвития России № 425н от 14 августа 2008 года для руководителя, его заместителей и главного бухгалтера должен быть предусмотрен самостоятельный перечень стимулирующих надбавок, которые могут быть установлены с учетом целевых показателей эффективности деятельности федерального бюджетного учреждения.

Приказ Минздравсоцразвития России от 29.12.2007 № 823 определил, что до пяти процентов централизованных бюджетных ассигнований используется на выплаты стимулирующего характера руководителям федеральных бюджетных учреждений.

Показатели и условия стимулирования труда руководителя учреждения, позволяющие оценить результативность и качество работы учреждения, определяются главным распорядителем средств федерального бюджета.

Таковыми показателями могут, например, являться:

- ✓ выполнение учреждением в установленном порядке показателей его деятельности;
- ✓ выполнение учреждением решений Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, принятых в отношении учреждения в соответствии с его компетенцией;
- ✓ отсутствие нарушений законодательства РФ при проведении мероприятий по контролю (надзору);
- ✓ отсутствие в учреждении задолженности по заработной плате;
- ✓ участие в реализации национальных проектов, федеральных и ведомственных целевых программах и др.

В соответствии с требованиями бюджета, ориентированного на результат, в каждом учреждении может быть выделен главный показатель его деятельности, за выполнение которого устанавливается не менее 30% общей суммы выплат, предусмотренных на стимулирование руководителя данного учреждения.

1.6. Выплаты стимулирующего и компенсационного характера

1.6.1. Важной является закрепленная в ТК РФ возможность получения работниками компенсационных и стимулирующих выплат. Как правило, учреждениям дается право самостоятельно определять виды, условия, размеры и порядок выплат стимулирующего характера в пределах выделенных бюджетных ассигнований. Исходя из определений, приведенных в статье 129 ТК РФ, можно сделать вывод о том, что стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты) и компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) включаются в понятие "заработная плата" (оплата труда работника).

1.6.2. Введение новой системы оплаты труда не затрагивает собственно компенсационных выплат, которые установлены нормативными правовыми актами и призваны компенсировать какие-либо особые условия труда. Но тем не менее в ряде случаев может изменяться размер указанных выплат в случаях, когда согласно законодательству этот размер может устанавливаться по соглашению сторон (например, доплата труда при совмещении профессий (должностей), расширении зон обслуживания, увеличении объема работы или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определенной трудовым договором – ст. 60.2, 151 ТК РФ).

Следует также иметь в виду Перечень видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 29.12.2007 № 822, согласно которому к выплатам компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях отнесены следующие:

- а) выплаты работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда;
- б) выплаты за работу в местностях с особыми климатическими условиями;
- в) выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (при выполнении работ различной квалификации, совмещении профессий (должностей), сверхурочной работе, работе в ночное время и при выполнении работ в других условиях, отклоняющихся от нормальных);
- г) надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну (ст. 5 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 "О государственной тайне"), их засекречиванием и рассекречиванием, а также за работу с шифрами.

В коллективных договорах, соглашениях, локальных нормативных актах могут устанавливаться выплаты компенсационного характера, дополняющие и конкретизирующие для

конкретного учреждения условия работы, отличающиеся от нормальных, в соответствии с перечнем видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях.

При введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений размеры и условия осуществления выплат компенсационного характера обязательно конкретизируются в трудовых договорах работников.

1.6.3. При введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений размеры и условия осуществления выплат стимулирующего характера рекомендуется определять учреждениям самостоятельно в пределах фонда оплаты труда и устанавливать локальными нормативными актами. При этом они должны соответствовать Перечню видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях, утвержденному Минздравсоцразвития России (приказ от 29.12.2007 № 818).

Выплаты стимулирующего характера, размеры и условия их осуществления устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с указанным перечнем.

Размеры и условия осуществления выплат стимулирующего характера конкретизируются в локальных актах, коллективных договорах, трудовых договорах работников.

1.7. Описание возможных рисков при введении новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях

1.7.1. Одним из самых сложных вопросов является проблема, связанная с обеспечением соответствия внедряемой на уровне регионов и муниципальных образований новой системе оплаты труда положениям законодательства. В качестве примера такого несоответствия возможно привести Закон Санкт-Петербурга от 12.10.2005 № 531-74 "Об оплате труда работников государственных учреждений, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга" и постановление администрации Тюменской области от 06.12.2004 № 164-пк "Об утверждении методики формирования фонда оплаты труда общеобразовательных учреждений в Тюменской области".

Важно учитывать появившуюся судебную практику по вопросам, связанным с введением новой системы оплаты труда в рамках национального проекта "Образование". Так, в частности, Верховный Суд РФ вынес определение от 19.09.2007 № 59-Г07-14 "Об отмене решения Амурского областного суда от 21.06.2007 в части признания судом недействующими со дня вступления решения суда в законную силу положений ч. 1 ст. 3, ст. 4 закона Амурской области "О порядке, размере и условиях выплаты вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных учреждений Амурской области" от 28.08.2006 № 210-03 в части распространения действия Закона с 1 января 2006 года, согласно которому была признана правомерной, в том числе в части соответствия пределам компетенции субъекта Федерации норма регионального закона, устанавливающая период выплат вознаграждения за исполнение функций классного руководителя, так как данный период был уже установлен на федеральном уровне в рамках реализации мероприятий Приоритетного национального проекта "Образование".

1.7.2. Действующее постановление Правительства РФ от 3 апреля 2003 г. № 191 "О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений", устанавливающая продолжительность рабочего времени педагогических работников в зависимости от занимаемой должности, не предполагает, какой либо взаимосвязи с показателями качества педагогического труда. Кроме того, данное постановление в его нынешнем виде является первопричиной судебных разбирательств на региональном уровне. Некоторые судебные разбирательства такого рода доходят до Верховного Суда РФ. (См., например, определение Верховного суда РФ от 25.01.2008 № 42-В07-54 по делу об оценке правомерности удовлетворения иска о признании отказа в назначении досрочной пенсии по

старости незаконным на том основании, что периоды работы истца в должности директора школы в учреждении дополнительного образования подлежат включению в педагогический стаж для начисления досрочной трудовой пенсии).

1.7.3. Одним из самых основных рисков при введении оплаты труда выступает необходимость обеспечения устойчивой зависимости заработной платы от квалификации, сложности, количества и качества затраченного труда. Новая система оплаты труда должна предполагать внедрение таких механизмов, которые гарантированно обеспечивали бы учет всех вышеперечисленных показателей для каждого конкретного работника образовательного учреждения, одновременно не нарушая принципа справедливости при распределении фонда оплаты труда в образовательных учреждениях. Тем самым введение новой системы оплаты труда не должно превратиться в мероприятие ради самого мероприятия, а выступить важным фактором повышения качества образования. Учитывая крайнюю степень субъективности в определении понятий "сложность", количество и качество затраченного труда", любая система оплаты труда, введенная на уровне организации, может породить споры, могущие выражаться в судебных разбирательствах.

В судебной практике частыми явлениями выступают разбирательства, связанные с различными актами, регулирующими оплату труда в различных бюджетных сферах. (См., например, определение Верховного Суда РФ от 12.09.2007 № 91-Г07-22 "Об оставлении без изменения решения Псковского областного суда от 21.06.2007, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании противоречащими федеральному законодательству абзаца 1 пункта 1 (в части), абзаца 2 пункта 1, пункта 4 Условий и порядка осуществления денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов на 2007 год, утв. постановлением администрации Псковской области от 22.02.2007 № 66").

1.7.5. Ведение новой системы оплаты труда должно исключать возможности понижения уровня заработной платы, получаемой конкретным работником на момент ее введения. При этом важным является соблюдение процедур, установленных трудовым законодательством при изменении трудовых договоров. В этом отношении как для федеральных, так и для иных учреждений важным является обращение к рекомендациям по заключению трудового договора с работником федерального бюджетного учреждения и его примерной форме, утвержденным приказом Минздравсоцразвития РФ от 14 августа 2008 года, в котором достаточно подробно и детально прописан порядок изменения трудовых договоров с работниками при введении новых систем оплаты труда.

1.7.6. При введении новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях принципиально важным является необходимость избегать введения любых положений, которые возможно оценить как дискриминацию работников, и соответственно, как нарушение статьи 37 Конституции о том, что каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации. Равным образом необходимо избегать других нарушений установленных гарантий для работников.

Установление систем оплаты труда в различных сферах, содержащее дискриминационные положения, нередко приводило к судебным разбирательствам, повторения которых важно избежать при введении новой системы оплаты труда в сфере образования. Так, например, определение Верховного Суда РФ № 5-В05-120 от 14.10.2005 по иску о взыскании заработной платы в сфере авиации содержало указание на то, что реализация закрепленного в Конституции РФ права на вознаграждение за труд предполагает возможность сторон трудового соглашения самостоятельно определять размер оплаты труда, но при этом признается право каждого на вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия. В то же время в ходе разбирательства дела было выяснено, что в ОАО "Аэрофлот – Российские авиалинии" за равный налет часов в одних и тех же условиях заработная плата лицам, заключившим трудовой договор на определенный срок, исчислялась из ставки выше, чем заработная плата ли-

цам, которые такой договор не заключили. При этом условия труда остались прежними и для тех лиц, которые заключили трудовой договор (контракт), и для тех, кто его не заключил, что было рассмотрено как дискриминационное положение.

1.7.7. Важной составляющей введения новой системы оплаты труда является отсутствие полноценной возможности учета сложности труда руководителей образовательных учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров. Как правило, применение положения о новой системе оплаты труда приводит к тому, что должностные оклады этой категории работников устанавливаются на более низком уровне, чем заработная плата высококвалифицированных педагогических работников. Для преодоления подобного рода недостатков органы управления образования вынуждены добиваться установления доплат руководителям образовательных учреждений за счет дополнительных фондов самих образовательных учреждений. Одновременно руководители также за счет названных фондов устанавливают доплаты своим заместителям и главному бухгалтеру. Подобные действия приводят к нехватке той части фонда оплаты труда, которую возможно использовать для стимулирующих выплат иным работникам образовательного учреждения и способствуют возникновению коррупционных механизмов, позволяющих увеличивать доходы руководящих работников.

1.7.8. Значительной проблемой выступает наличие в образовательных учреждениях работников, прямо не относящихся к системе образования, но тем не менее необходимых для осуществления деятельности учреждения (рабочие, бухгалтеры, водители, сторожа, охранники и т.д.). Разнообразие данных категорий работников, а также сложность в определении показателей результативности их работы создаст значительные затруднения при распространении на них новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях.

1.7.9. Важным вопросом является ограниченность действующих в настоящее время тарифно-квалификационных характеристик профессий рабочих и служащих, отсутствие возможности полноценного учета ими специфики должностей работников образования.

1.7.10. Процесс введения новых систем оплаты труда в сфере образования в целом характеризуется разнородностью и разнонаправленностью, что, однако, возможно объяснить множеством типов образовательных учреждений и наличием разных уровней регулирования. В результате этого внедрение новой системы оплаты труда в общеобразовательных учреждениях осуществлялось при содействии федеральных органов власти посредством издания методик, рекомендаций и иных актов в рамках реализации национального проекта "Образование". Применительно к федеральным учреждениям процесс перехода на новую систему оплаты труда предельно подробно и качественно описан в нормативных правовых актах. В таких условиях субъекты Федерации не обладают заинтересованностью для введения новых систем оплаты труда в подведомственных учреждениях одновременно с федеральными образовательными учреждениями. В лучшем случае введение новых систем оплаты труда в региональных учреждениях примет вид механического копирования аналогичных систем оплаты труда в федеральных образовательных учреждениях без учета региональной специфики.

1.7.11. Федеральные нормативные правовые акты, посвященные новой системе оплаты труда, не определяют в полной мере всех нюансов, необходимых для внедрения новой системы оплаты труда на уровне образовательных учреждений. Так, например, в приказе Минздравсоцразвития РФ от 29.12.2007 № 818, утвердившем перечень выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях, принципиально отсутствует единство в дифференциации различных видов стимулирующих и компенсационных выплат. В частности, выплаты за интенсивность и высокие результаты работы могут одновременно выступать и премиальными выплатами по итогам работы, а также выплатами за качество выполняемых работ. Абсолютно неясным является разграничение выплат за интенсивность и высокие результаты работы и за качество выполняемых работ.

1.7.12. В определенной мере следует отнести к рискам ситуации, предполагающие активное участие субъектов социального партнерства в установлении новой системы опла-

ты труда – профсоюзных органов и иных представителей работников. В ТК РФ предусмотрена процедура согласования локальных актов, процедура заключения коллективных договоров, ведения коллективных переговоров, применяемая в тех ситуациях, когда новая система оплаты труда в учреждениях будет вводиться посредством заключения коллективных договоров. В данном случае риск заключается не в самом участии субъектов социального партнерства в установлении новой системы оплаты труда (это скорее положительный фактор), а в возможности несоблюдения сроков, предусмотренных законодательством при процедуре изменения трудовых отношений работников.

2. Внедрение новой системы оплаты труда на региональном уровне

2.1. Общие положения

Применительно к региональным системам оплаты труда следует упомянуть о регионах, в которых органы власти приняли решение о целесообразности сохранения прежней тарифной системы оплаты труда. В частности, Положение об оплате труда работников областных государственных образовательных учреждений Ульяновской области, утвержденное Постановлением Правительства Ульяновской области от 4 марта 2008 г. № 89-П, в п. 1.2 устанавливает положение о том, что в областных государственных образовательных учреждениях Ульяновской области применяется тарифная система оплаты труда работников на основе Единой тарифной сетки.

В то же время многие регионы осуществляют успешный процесс нормотворчества в части введения новых систем оплаты труда. В качестве примера возможно привести постановление Правительства Белгородской области от 30 ноября 2006 г. № 236-пп "Об утверждении методики формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений Белгородской области и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего среднего (полного) общего образования", Постановление администрации города Белгорода от 26 февраля 2008 г. № 33 "О внедрении в городе Белгороде Методики формирования фонда оплаты труда в общеобразовательных учреждениях Белгородской области на основе нормативно-подушевого финансирования, постановление администрации Воронежской области от 11 мая 2007 г. № 394 "О совершенствовании оплаты труда работников общеобразовательных учреждений Воронежской области" и т.д.

2.2. Регулирование вопросов установления окладов работников в региональных системах оплаты труда

Как правило, при введении систем оплаты труда на региональном и муниципальном уровнях оклады определяются в зависимости от образовательного учреждения, названия должности, квалификации, типа образовательного учреждения и прочих факторов.

Так, например, согласно порядку и условиям оплаты труда работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области, утвержденному постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 17 июля 2006 г. № 142, ставки заработной платы (должностные оклады) педагогических работников определяются в зависимости от образования и стажа педагогической работы (стажа работы по специальности или в определенной должности) либо второй, первой или высшей квалификационной категории, присвоенной по результатам аттестации, как это определено тарифно-квалификационными характеристиками (требованиями) по должностям работников учреждений образования.

При этом размер оплаты труда работников образовательных учреждений определяется с учетом следующих условий:

- ✓ показателей квалификации (образование, стаж педагогической работы, наличие квалификационной категории, наличие ученой степени, почетного зва-

- ния), в соответствии с которыми регулируется размер ставки заработной платы (должностной оклад) работника с учетом межразрядных коэффициентов;
- ✓ продолжительности рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений;
- ✓ объемов учебной (педагогической) работы;
- ✓ размеров повышения ставок (окладов) в процентах, на которые ставки (оклады) специалистов, работающих в сельской местности, увеличиваются по сравнению со ставками (окладами) соответствующих специалистов в городской местности, а работников коррекционных учреждений, лицеев и других – по сравнению с размерами ставок (окладов) работников, которые в таких образовательных учреждениях не работают;
- ✓ порядка исчисления заработной платы педагогических работников на основе тарификации;
- ✓ выплаты установленной при тарификации заработной платы независимо от количества дней и недель в месяце, а также в период каникул и в период отмены учебных занятий (образовательного процесса) по климатическим и санитарно-эпидемиологическим основаниям;
- ✓ особенностей исчисления почасовой оплаты труда педагогических работников;
- ✓ дополнительной оплаты за условия труда, отклоняющиеся от нормальных условий труда;
- ✓ дополнительной оплаты педагогических и других работников за работу, не входящую в их должностные обязанности, в том числе связанную с образовательным процессом (классное руководство, проверка письменных работ и другое);
- ✓ доплат и надбавок, установленных нормативными правовыми актами Кемеровской области;
- ✓ выплат, обусловленных районным регулированием оплаты труда (п. 1.2).

В отношении рабочих, работающих в образовательных учреждениях, действует тарифная система оплаты труда.

В Республике Коми в соответствии с постановлением правительства Республики Коми от 22 октября 2007 г. № 241 система оплаты труда также включает должностные оклады.

При этом должностные оклады (ставки заработной платы) педагогических работников государственных учреждений образования Республики Коми устанавливаются в зависимости от требований к уровню образования, квалификации и стажу работы.

Должностные оклады (ставки заработной платы) профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов устанавливаются с учетом наличия высшего образования, ученой степени и ученого звания в размерах не ниже минимального размера оплаты труда (например, самый низкий оклад установлен для преподавателя-стажера в размере 2555 рублей).

В качестве оснований для повышения должностных окладов предусматриваются такие основания, как работа в специальных учебно-воспитательных учреждениях для детей и подростков с девиантным поведением, работа в классах компенсирующего обучения общеобразовательных учреждений, работа в общеобразовательных школах-интернатах, работа в образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также работа в группах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования, работа в общеобразовательных учреждениях при учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы и т.д.

Концепция отраслевой системы оплаты труда, установленная постановлением Министерства образования и науки Астраханской области от 5 марта 2008 г. № 263 в отноше-

нии государственных и муниципальных образовательных учреждений Астраханской области предусматривает определение размеров должностных окладов работников (кроме педагогических работников, непосредственно осуществляющих образовательный процесс) образовательного учреждения, в соответствии с трудовым законодательством, штатным расписанием и иными локальными актами образовательного учреждения, а также в трудовых договорах, заключаемых с работниками руководителем учреждения на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности, а также с учетом сложности и объема выполняемой работы (п. 3.4).

**2.3. Оплата труда руководителей, заместителей и главных бухгалтеров образовательных учреждений.
Показатели деятельности образовательных учреждений**

Как правило, должностные оклады руководителей определяются в зависимости от категории образовательного учреждения – отнесения его к той или иной группе по оплате труда. Кроме того, заработная плата руководителей, заместителей руководителей, главных бухгалтеров так или иначе привязывается к уровню оплаты труда иных работников образовательного учреждения.

Концепция отраслевой системы оплаты труда, установленная постановлением Министерства образования и науки Астраханской области от 5 марта 2008 г. № 263, предусматривает, что должностные оклады заместителей руководителей и главных бухгалтеров образовательных учреждений устанавливаются на 10–30 процентов ниже должностных окладов руководителей этих учреждений (п. 3.5). Зарплата руководителя образовательного учреждения устанавливается учредителем образовательного учреждения на основании трудового договора исходя из средней величины должностных окладов педагогических работников данного учреждения, непосредственно осуществляющих учебный процесс, и группы оплаты труда по следующей формуле:

$$ЗПр = ЗПпр \times K,$$

где:

ЗПр – заработная плата руководителя образовательного учреждения;

ЗПпр – средняя величина должностных окладов педагогических работников данного учреждения, непосредственно осуществляющих учебный процесс;

K – коэффициент, установленный по группам оплаты труда руководителей образовательных учреждений, установленный учредителем общеобразовательного учреждения (п.6.1).

Отнесение к группам оплаты труда руководителей образовательных учреждений осуществляется в зависимости от количества показателей образовательного учреждения (контингент обучающихся, количество работников, наличие компьютерных классов и т.д.) (п. 6.2). Группы по оплате труда руководителей учреждений включают градацию в зависимости от статуса (лицей, гимназии, общеобразовательные учреждения), а также в зависимости от объемных показателей, характеризующих деятельность образовательного учреждения (количество обучающихся, превышение плановой или проектной наполняемости (по классам, группам или по количеству обучающихся) в общеобразовательных учреждениях, количеству работников, наличию групп продленного дня, филиалов, учебно-консультационных пунктов, интерната, общежития, санатория-профилактория с соответствующим количеством обучающихся, используемых компьютерных классов, спортивной площадки, стадиона, бассейна, других спортивных сооружений (в зависимости от их состояния и степени использования), собственного оборудованного здравпункта, медицинского кабинета, оздоровительно-восстановительного центра, столовой, автотранспортных средств, сельхозмашин, строительной и другой техники на балансе учреждения, за-

городных объектов (лагерей, дач, баз отдыха и др.), учебно-опытных участков соответствующей площади, собственной котельной, очистных и других сооружений, обучающихся, посещающих бесплатные секции, кружки, студии, организованные этими учреждениями или на их базе, обучающихся со специальными потребностями, охваченных квалифицированной коррекцией физического и психического развития, кроме специальных коррекционных образовательных учреждений (классов, групп) и дошкольных образовательных учреждений (групп) компенсирующего вида и т.д.

К числу наиболее качественно разработанных следует отнести Положение об оплате труда работников государственных образовательных учреждений Московской области, утвержденное постановлением правительства Московской области от 28 июня 2007 г. № 462/22. Согласно п. 1.2 указанного положения заработная плата работников учреждений включает в себя ставки заработной платы (должностные оклады), тарифные ставки, выплаты компенсационного и стимулирующего характера.

Особенностью системы оплаты труда в части оплаты руководителей является введение в систему оценки учреждения факта участия в комплексном проекте модернизации образования в рамках Приоритетного национального проекта "Образование". При наличии такого рода участия оплата труда директоров общеобразовательных учреждений и их заместителей исчисляется исходя из средней заработной платы педагогических работников за часы учебной нагрузки по тарификационному списку, составленному на начало учебного года, увеличенной на коэффициент группы общеобразовательного учреждения по оплате труда руководителей с учетом уровня квалификации руководителя по результатам аттестации, а также выплат компенсационного и стимулирующего характера.

В Республике Коми в соответствии с постановлением правительства Республики Коми от 22 октября 2007 г. № 241 "Об оплате труда работников государственных учреждений образования Республики Коми" должностные оклады руководящих работников государственных учреждений образования Республики Коми, за исключением образовательных учреждений дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, устанавливаются в зависимости от группы по оплате труда руководителей, при условии наличия высшего профессионального образования и стажа работы на руководящих или педагогических должностях или по профилю учреждения не менее 5 лет с учетом требований к квалификации.

2.4. Квалификационные требования. Нормирование труда

По отношению к нормам труда за ставку заработной платы в региональных актах дублируется постановление правительства Российской Федерации от 3 апреля 2003 г. № 191 "О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений" (см., например, Порядок и условия оплаты труда работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области, утвержденный постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 17 июля 2006 г. № 142).

То же самое следует сказать и тарифно-квалификационных характеристиках работников – региональные акты так или иначе воспроизводят содержание тарифно-квалификационных справочников и квалификационных справочников, установленных на федеральном уровне. (См., например, постановление совета администрации Красноярского края от 31.01.2005 № 29-п "Об утверждении положения об оплате труда работников краевых государственных образовательных учреждений на 2005–2008 годы", содержащее указанные тарифно-квалификационные характеристики).

В Республике Коми в соответствии с постановлением правительства Республики Коми от 22 октября 2007 г. № 241 для работников государственных образовательных учреждений применяются Тарифно-квалификационные характеристики (требования) по должностям работников государственных образовательных учреждений, приведенные на основании постановления Минтруда России от 17 августа 1995 г. № 46 "О согласовании

разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик (требований) по должностям работников учреждений образования Российской Федерации".

Данные характеристики предусматривают:

тарифно-квалификационные характеристики (требования) по должностям работников государственных образовательных учреждений служат основой при:

- ✓ составлении положений о структурных подразделениях, определяющих их роль и место в учреждениях;
- ✓ разработке должностных инструкций работников, закрепляющих их обязанности, права и ответственность;
- ✓ подборе и расстановке кадров, осуществлении контроля за правильностью их использования;
- ✓ проведении аттестации работников учреждения.

2.5. Компенсационные и стимулирующие выплаты

Комплексный проект модернизации образования в Республике Алтай, утвержденный Распоряжением Правительства Республики Алтай от 29 февраля 2008 г. № 39, предусматривает, что выплаты компенсационного характера, предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации (выплаты за работу в особых условиях, в том числе на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, работах в местностях с особыми климатическими условиями, за работу при совмещении профессий или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника, работу за пределами нормальной продолжительности рабочего времени, работу в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни), устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 15).

Система стимулирующих выплат работникам общеобразовательного учреждения обеспечивается за счет стимулирующей части фонда оплаты труда учреждения и включает:

- а) ежемесячные доплаты за ученые степени доктора наук, кандидата наук, за почетное звание СССР или Российской Федерации "Заслуженный работник...", за орден СССР или Российской Федерации ...;
- б) иные выплаты по результатам труда (премии и т.д.).

Кроме того, критериями для осуществления стимулирующих выплат могут являться:

- а) качество образования;
- б) здоровье обучающихся;
- в) воспитание обучающихся;
- г) уровень социальной адаптивности учащихся.

Следует также отметить то, что размеры и условия компенсационных выплат обычно повторяют действующие федеральные нормативные правовые акты. См., например, Порядок и условия оплаты труда работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области, утвержденный постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 17 июля 2006 г. № 142, постановление правительства Республики Коми от 22 октября 2007 г. № 241.

Согласно приложению № 7 к Порядку и условиям оплаты труда работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области, утвержденному постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 17 июля 2006 г. № 142, работодатель в пределах средств, направляемых на оплату труда, имеет право устанавливать различные системы премирования, стимулирующих доплат и надбавок с учетом мнения выборного профсоюзного (представительного) органа, которые закрепляются в коллективном договоре, локальном акте образовательного учреждения.

В вузе профессорско-преподавательскому составу и иным работникам устанавливаются доплаты за наличие ученой степени кандидата наук, за ученую степень доктора наук в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации.

К обязательным стимулирующим надбавкам в вузе относится надбавка за занимаемую должность доцента или профессора.

Научно-педагогическим работникам высших учебных заведений устанавливаются надбавки к должностным окладам (ставкам):

- ✓ надбавки за почетные звания "Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации", "Заслуженный деятель науки и техники Российской Федерации" и другие, за звание действительного члена академий наук Российской Федерации, имеющих государственный статус, действительным членам-корреспондентам общественных академий, а также лауреатам государственных премий Российской Федерации (СССР) и премий Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, премий Совета Министров СССР, премий Совета Министров РСФСР, премий Минвуза СССР, Гособразования СССР, Ленинской премии, премии Ленинского комсомола и другие почетные звания...;
- ✓ надбавка за звание "Почетный работник высшего профессионального образования России"...

Приложение № 9 к Порядку и условиям оплаты труда работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области содержит рекомендации по подготовке положения о премировании работников государственных образовательных учреждений. Согласно разделу 4 премирование работников учреждений образования осуществляется за:

- ✓ образцовое выполнение должностных обязанностей;
- ✓ высокую результативность учебно-воспитательного процесса;
- ✓ подготовку образовательного учреждения к началу нового учебного года;
- ✓ организацию и проведение массовых мероприятий городского, областного, регионального и других уровней;
- ✓ создание безопасных условий образовательного процесса (отсутствие детского и производственного травматизма по вине образовательного учреждения, скрытого травматизма обучающихся (воспитанников) и работников учреждения, своевременное выполнение предписаний контролирующих органов);
- ✓ в связи с юбилейными датами и профессиональными праздниками.

Кроме общих оснований работники учреждения премируются:

Педагогические работники за:

- ✓ своевременное и качественное планирование и организацию учебно-воспитательного процесса;
- ✓ качественное проведение учебных занятий, внеклассной работы по предмету, воспитательную работу с обучающимися;
- ✓ качество знаний, умений и навыков обучающихся (по итогам контроля во всех его формах);
- ✓ санитарное, эстетическое состояние учебного кабинета, эффективное его использование в учебно-воспитательном процессе;
- ✓ качественное исполнение обязанностей классного руководителя (учитываются проведенные мероприятия); дежурство работников по учреждению;
- ✓ ведение учебно-планирующей, учетно-отчетной и другой документации.

Учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал за:

- ✓ состояние закрепленных участков, оборудования и инвентаря, рабочего места;
- ✓ своевременное и качественное исполнение должностных обязанностей, соблюдение техники безопасности;
- ✓ содействие и помощь педагогическим работникам в осуществлении учебно-воспитательного процесса.

Заместители руководителя и другой административно-управленческий персонал премируется за:

- ✓ личный вклад в обеспечение эффективности образовательного процесса;
- ✓ внедрение инновационных технологий, обобщение и распространение передового опыта работы;
- ✓ эффективный контроль за ходом учебно-воспитательного процесса;
- ✓ качественное и своевременное ведение отчетной и иной документации;
- ✓ эффективное и целевое использование финансовых средств;
- ✓ развитие, содержание и сохранность материально-технической базы учреждения;
- ✓ отсутствие обоснованных жалоб обучающихся (воспитанников), родителей (законных представителей) и работников образовательного учреждения.

Конкретные показатели (в баллах, процентах и т.д.) разрабатываются каждым учреждением самостоятельно в зависимости от конкретных условий.

3. Предложения по совершенствованию процесса обеспечения внедрения новых систем оплаты труда в сфере образования

Вышеизложенное позволяет выделить следующие наиболее перспективные направления совершенствования нормативных правовых актов, регламентирующих установление систем оплаты труда:

- ✓ российское образование в нынешнем виде представляет собой единую систему, предполагающую общность основных принципов правового регулирования, в том числе в вопросах оплаты труда. Введение новых систем оплаты труда в общеобразовательных учреждениях в рамках комплексных проектов модернизации российского образования предполагало применение нормативных правовых актов, а также методических рекомендаций, позволивших осуществить эффективное внедрение новых систем оплаты труда. В силу изложенного является крайне необходимым издание неких общих методических рекомендаций, посвященных введению новой системы оплаты труда во всех сегментах и сферах российского образования (на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, применительно к учреждениям профессионального образования разных типов, учреждениям дошкольного образования и т.д.);
- ✓ в целях обеспечения эффективного регулирования установления новой системы оплаты труда в образовании целесообразно на федеральном уровне определиться с такими понятиями, как "качество труда", "сложность труда", "количество труда", применительно к различным группам работников образовательных учреждений (административно-управленческий персонал, педагогические, научно-педагогические, инженерно-педагогические работники, учебно-вспомогательный, обслуживающий персонал). Данные общие понятия наиболее целесообразно закрепить в статье 54 Закона РФ "Об образовании" в таком виде, чтобы на уровне образовательного учреждения, а также на муниципальном и региональном уровне они могли бы конкретизироваться с учетом специфики. Включение такого рода общих понятий позволило бы сформулировать некие универсальные показатели для установления стимулирующих выплат и конкретизировать их в локальных актах;
- ✓ изменение системы нормирования труда педагогических работников в части расширения полномочий образовательных учреждений, органов региональной власти при установлении норм труда для педагогических работников. В этом отношении является целесообразным внесение изменений в статью 333 ТК РФ, посвященную регулированию продолжительности рабочего времени педагогических работников, направленных на передачу полномочий по определению продолжительности рабочего времени самим образовательным учреждениям. Кроме того, является целесообразной отмена Постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2003 г. № 191 "О продол-

жительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений", в котором, в развитие статьи 333 ТК РФ, регулируются вопросы нормирования труда;

- ✓ необходимо усовершенствовать приказы Минздравсоцразвития, устанавливающие перечни компенсационных и стимулирующих выплат в образовательных учреждениях с целью более четкого разграничения различных видов указанных выплат. В этом смысле было бы более целесообразным дополнение указанных приказов, содержащих перечни компенсационных и стимулирующих выплат, положениями, содержащими критерии разграничения указанных видов выплат, позволяющих любому руководителю образовательного учреждения безошибочно классифицировать различные виды таких выплат;
- ✓ крайне необходимым представляется максимально возможное увеличение размеров фондов оплаты труда в образовательных учреждениях, предназначенных для стимулирующих выплат. В этом смысле важно, чтобы выделяемые на внедрение новых систем оплаты труда дополнительные средства бюджетов направлялись исключительно на увеличение фонда стимулирующих выплат с закреплением особой доли фонда стимулирующих выплат, могущего направляться на оплату труда руководителей;
- ✓ существенным затруднением внедрения систем оплаты труда выступает отнесение руководителей, заместителей руководителей и главных бухгалтеров образовательных учреждений в одну и ту же группу работников с точки зрения условий оплаты труда. Такое отнесение не учитывает того, что у данных категорий работников различные работодатели: у руководителей – соответствующие органы управления образованием, у заместителей и главных бухгалтеров – образовательные учреждения. С целью коррекции существующего положения необходимы изменения в ТК РФ, другие нормативные правовые акты, позволяющие развести руководителей образовательных учреждений и иные категории руководящих работников;
- ✓ с целью исключения возможных проблем, связанных с участием субъектов социального партнерства, призванных выражать и защищать интересы работников образовательных учреждений, необходимо установление неких общих принципов и условий введения оплаты труда в образовательных учреждениях легитимизированных как профсоюзными органами, так и органами исполнительной власти федерального уровня.

Раздел **2**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
НОВОГО КАЧЕСТВА ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
И ОБЩЕРОССИЙСКАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ
КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ**

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВВЕДЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СТАНДАРТА
ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**1. Политика Российской Федерации в сфере образования:
правовые рамки и организационные основы**

1. Общие положения

Федеральный государственный образовательный стандарт выступает важнейшим инструментом управления образованием, в том числе общим образованием, призванным обеспечить единство федеральных требований к образовательным программам и условиям их реализации на всей территории Российской Федерации, преемственность образовательных программ различных уровней образования и преемственность в исторически сложившейся культуре формирования образовательных программ при сохранении свободы образовательных учреждений в формировании образовательной программы.

Государственная политика в области образования выражается прежде всего в провозглашении приоритетности области образования в п. 1 статьи 1 Закона РФ "Об образовании".

Государственная политика в отношении федерального государственного образовательного стандарта основывается на принципах, закрепленных в статье 2 Закона РФ "Об образовании".

К числу таковых относятся следующие:

1. Гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности. Воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье.

Данный принцип соответствует более общим положениям, определяющим государственную политику, закрепленным в Конституции РФ, в частности, положению о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статья 2 Конституции РФ), а также положениям о Российской Федерации как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное

развитие человека (п. 1 статьи 7 Конституции РФ), положениям, закрепляющим право каждого на жизнь (п. 1 статьи 20 Конституции РФ), на свободу и личную неприкосновенность (п. 1 статьи 22 Конституции РФ), на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (п. 1 статьи 23 Конституции РФ), на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции РФ), охрану достоинства личности государством (пункт 1 статьи 20 Конституции РФ).

В развитие данных норм п. 1 статьи 14 Закона РФ "Об образовании" устанавливает требование о том, что содержание образования должно быть ориентировано на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации, развитие общества, укрепление и совершенствование правового государства.

Кроме того, согласно п. 2 статьи 14 Закона РФ "Об образовании" содержание образования должно обеспечивать адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества, формирование у обучающегося адекватной современному уровню знаний и уровню образовательной программы (ступени обучения) картины мира, формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества, интеграцию личности в национальную и мировую культуру, формирование духовно-нравственной личности.

2. Единство федерального культурного и образовательного пространства при предоставлении защиты и обеспечении развития национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства.

Данный принцип отражается в пункте 2 статьи 19 Конституции РФ в норме о том, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность и каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (статья 26 Конституции РФ). При этом важно отметить то, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств относятся к ведению Российской Федерации (п.п. "в" статьи 71 Конституции РФ). Не следует также забывать и то, что согласно пункту "е" части 1 статьи 72 Конституции РФ общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 25.10.1991 № 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" в п. 2 статьи 2 устанавливает норму о том, что Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения.

При этом установлено, что граждане Российской Федерации имеют право свободного выбора языка воспитания и обучения. Право граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования. Гражданам Российской Федерации, проживающим за пределами своих национально-государственных и национально-территориальных образований, а также не имеющим таковых, представителям малочисленных народов и этнических групп государство оказывает содействие в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от их количества и в соответствии с их потребностями (статья 9 Федерального закона "О языках народов Российской Федерации").

Согласно п. 1 статьи 10 Федерального закона РФ "О языках народов Российской Федерации" государство обеспечивает гражданам Российской Федерации условия для изучения и преподавания родного языка и других языков народов Российской Федерации.

Русский язык как государственный язык Российской Федерации изучается в общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образо-

вания. В имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, за исключением дошкольных образовательных учреждений, изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации регулируется государственными образовательными стандартами (п. 2 статьи 10 Федерального закона "О языках народов Российской Федерации").

При этом каждый народ Российской Федерации, не имеющий своей письменности, обладает правом создавать письменность на родном языке. Государство обеспечивает для этого необходимые условия (п. 4 статьи 10 Федерального закона "О языках народов Российской Федерации").

Федеральный закон РФ "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ, регламентирующий деятельность национально-культурных автономий (объединений граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры) предусматривает в статье 10 право граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Порядок обеспечения национально-культурными автономиями права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения урегулирован в статье 11 рассматриваемого закона.

Согласно данной статье в целях обеспечения права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения национально-культурные автономии могут:

- ✓ образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке;
- ✓ создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на национальном (родном) языке;
- ✓ учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке;
- ✓ участвовать в разработке образовательных программ, осуществляемой подведомственными образовательными учреждениями, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке;
- ✓ вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов о создании: классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке а также государственных, муниципальных образовательных учреждений с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры;
- ✓ участвовать в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, а также примерных основных образовательных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках;
- ✓ организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений;

- ✓ заключать договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение образования на национальном (родном) языке, в частности договоры о подготовке педагогических кадров, об обеспечении научно-методической, учебной, художественной литературой, аудиовизуальными средствами обучения на национальном (родном) языке;
- ✓ осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации другие мероприятия по обеспечению права на обучение на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения.

Негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке обеспечивают изучение русского языка как государственно-го языка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и федеральными государственными образовательными стандартами, а также изучение государственных языков субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством этих субъектов.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 12 Федерального закона "О национально-культурной автономии":

- ✓ обеспечивают при необходимости создание групп в государственных, муниципальных дошкольных учреждениях, классов или учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;
- ✓ создают государственные образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке, на русском языке с углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры, а также учреждения дополнительного образования (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и другие образовательные учреждения) для изучения и пропаганды национальных (родных) языков и национальных культур;
- ✓ содействуют разработке, изданию и приобретению образовательных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для обучения на национальном (родном) языке;
- ✓ осуществляют финансирование мероприятий, направленных на обеспечение права на получение образования на национальном (родном) языке в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, за счет соответствующих бюджетов и внебюджетных ассигнований в пределах средств, выделяемых на образование;
- ✓ организуют преимущественно по рекомендации национально-культурных автономий подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогических и иных кадров для образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность на национальном (родном) языке, иных языках, в том числе на основе соглашений между субъектами Российской Федерации и межгосударственных соглашений;
- ✓ оказывают материальную, правовую, организационную и иную помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных образовательных учреждений и развитии иных форм воспитания и обучения на национальном (родном) языке.

3. Общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников. Данный принцип государственной политики в области образования корреспондирует статье 43 Конституции РФ, устанавливающей норму о том, что каждый имеет право на образование. Конститу-

ция РФ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Пункт 1 статьи 5 Закона РФ "Об образовании" содержит положение, гарантирующее гражданам Российской Федерации возможность получения образования независимо от возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости.

В соответствии с данным принципом в статье 50 Закона РФ "Об образовании" закрепляются возможности получения образования для некоторых групп обучающихся.

К последним, в частности, относятся:

- ✓ дети с ограниченными возможностями здоровья, которым органы управления образованием создают специальные (коррекционные) образовательные учреждения (классы, группы), обеспечивающие их лечение, воспитание и обучение, социальную адаптацию и интеграцию в общество;
- ✓ подростки с девиантным (общественно опасным) поведением, достигшие возраста одиннадцати лет, нуждающиеся в особых условиях воспитания и обучения и требующих специального педагогического подхода, для которых создаются специальные учебно-воспитательные учреждения, обеспечивающие их медико-социальную реабилитацию, образование и профессиональную подготовку;
- ✓ граждане, содержащихся в воспитательно-трудовых и исправительно-трудовых учреждениях, для которых администрацией этих учреждений и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются условия для получения общего и начального профессионального образования, для профессиональной подготовки, а также для самообразования;
- ✓ несовершеннолетние подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся под стражей, для которых администрацией мест содержания под стражей и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются условия для самообразования;
- ✓ дети, подростки, проявившие выдающиеся способности для которых органы государственной власти и органы местного самоуправления могут создавать нетиповые образовательные учреждения высшей категории.

4. Светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Согласно статье 14 Конституции РФ Российская Федерация является светским государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

В Российской Федерации запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (п. 5 статьи 13 Конституции РФ).

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (статья 28 Конституции РФ).

В развитие Конституции РФ был принят Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ "О свободе совести и религиозных объединениях", который в п.2 статьи 4 раскрыл содержание конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства в следующих положениях:

государство:

- ✓ не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их

- заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;
- ✓ не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;
- ✓ не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит настоящему Федеральному закону;
- ✓ обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

При этом государство в лице Российской Федерации и ее субъектов оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании (п. 3 статьи 4 Федерального закона "О свободе совести и религиозных объединениях").

Кроме того, рассматриваемым законом закрепляется право каждого на получение религиозного образования по своему выбору индивидуально или совместно с другими (п. 1 статьи 5 Федерального закона "О свободе совести и религиозных объединениях").

Воспитание и образование детей осуществляются родителями или лицами, их заменяющими, с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания (п. 1 статьи 5 Федерального закона "О свободе совести и религиозных объединениях").

Обучение религии в государственных и муниципальных образовательных учреждениях является возможным при наличии:

- ✓ просьбы родителей или лиц, их заменяющих;
- ✓ наличия согласования с соответствующим органом местного самоуправления;
- ✓ согласия детей, обучающихся в соответствующем учреждении.

При наличии указанных условий религиозная организация может вести обучение детей в государственных и муниципальных образовательных учреждениях вне рамок образовательной программы.

Следует учесть то, что воспрепятствование получению обязательного образования выступает основанием для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке (п. 2 статьи 14 Федерального закона "О свободе совести и религиозных объединениях").

5. Свобода и плюрализм в образовании. Конституция РФ в п. 1 29 гарантирует каждому свободу мысли и слова. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (п. 3 статьи 29 Конституции РФ).

Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (п. 4 статьи 29 Конституции РФ).

В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (п. 1, 2 статьи 13 Конституции РФ).

В соответствии с данным принципом педагогические работники при исполнении профессиональных обязанностей наделены правом на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников в соответствии с образовательной программой, утвержденной образовательным учреждением, методов оценки знаний обучающихся, воспитанников. Выбор учебников и учебных пособий, используемых в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, осуществляется в соответствии со списком учебников и учебных пособий, определенным образовательным учреждением (п.4 статьи 55 Закона РФ "Об образовании").

Также не допускается принуждение обучающихся, воспитанников к вступлению в общественные, общественно-политические организации (объединения), движения и партии, а также принудительное привлечение их к деятельности этих организаций и участию в агитационных кампаниях и политических акциях (п. 15 статьи 50 Закона РФ "Об образовании"). Кроме того, обучающиеся, воспитанники гражданских образовательных учреждений имеют право на свободное посещение мероприятий, не предусмотренных учебным планом (п. 16 статьи 50 Закона РФ "Об образовании").

Реализация данного принципа в государственной политике в сфере образования обеспечивается также нормой п. 4 статьи 14 Закона РФ "Об образовании" о том, что содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений.

6. Демократический, государственно-общественный характер управления образованием. Автономность образовательных учреждений.

Данный принцип выражается, прежде всего, в том, что объединения юридических лиц, общественные и государственно-общественные объединения, осуществляющие деятельность в области образования, включаются в систему образования в качестве одного из ее элементов (статья 8 Закона РФ "Об образовании"). Кроме того, образовательное учреждение обеспечивает предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, что в статье 32 Закона РФ "Об образовании" отнесено к компетенции образовательного учреждения, равно как и координация в образовательном учреждении деятельности общественных (в том числе детских и молодежных) организаций (объединений), не запрещенной законом.

Государственная аккредитация образовательных учреждений проводится с привлечением представителей органов исполнительной власти, образовательных учреждений, научных организаций и осуществляющих деятельность в области образования общественных объединений, а образовательных учреждений профессионального образования также с привлечением представителей обучающихся и объединений работодателей (п.18 Закона РФ "Об образовании"). Кроме того, образовательные учреждения могут получать общественную аккредитацию в различных российских, иностранных и международных общественных образовательных структурах (п.25 Закона РФ "Об образовании").

1.2. Организационные основы государственной политики Российской Федерации в области образования

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" в статье 1 определяет, что высшим исполнительным органом государственной власти в Российской Федерации является Правительство РФ. Соответственно именно Правительство РФ организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, исполнение тех или иных законодательных актов, координирует и направляет деятельность органов исполнительной власти, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию.

К полномочиям Правительства РФ в области образования относится обеспечение проведения единой государственной политики в области образования, определение основных направлений развития и совершенствования общего и профессионального образования, развитие системы бесплатного образования (статья 17 Федерального конституционного закона Российской Федерации "О Правительстве Российской Федерации").

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования, разрабатываемая и утверждаемая Правительством Российской Федерации (пункты 2, 3 статьи 1 Закона РФ "Об образовании"). При этом, согласно статье 7 Закона РФ "Об обра-

зовании" доклад Правительства Российской Федерации о ходе реализации Федеральной целевой программы развития образования ежегодно представляется палатам Федерального Собрания Российской Федерации и публикуется в официальном печатном органе.

В соответствии с данной нормой Федеральным законом от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ "Об утверждении федеральной программы развития образования" была утверждена федеральная программа развития образования, выступающая в соответствии со статьей 1 указанного закона организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования.

Данная программа содержала множество положений, касающихся федеральной государственной образовательной политики в области образовательного стандарта.

В частности среди основных мероприятий программы было указано введение и реализация преемственных государственных образовательных стандартов и соответствующих им примерных образовательных программ различных уровней и направлений образования. Кроме того, разработка системы преемственных государственных образовательных стандартов рассматривалась как одно из основных направлений развития системы образования (подраздел 1 – "Общие направления развития системы образования").

Одним из ожидаемых результатов реализации программы было обозначено вступление в силу федерального закона об утверждении государственного образовательного стандарта основного общего образования и введение в действие полного комплекта федеральных и национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов начального, основного и среднего (полного) общего образования, в том числе специальных.

Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803 "О федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы" была утверждена Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы. При этом Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации было предписано учесть при формировании бюджета на соответствующий год расходы, предполагавшиеся согласно данной программе.

Основной "стратегической" целью данной программы выступает обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования.

Стратегическими задачами Программы являются:

- ✓ совершенствование содержания и технологий образования;
- ✓ развитие системы обеспечения качества образовательных услуг;
- ✓ повышение эффективности управления в системе образования;
- ✓ совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

Констатируется, что программа как организационная основа государственной политики в сфере образования представляет собой комплекс взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, охватывающих изменения в структуре, содержании и технологиях образования, системе управления, организационно-правовых формах субъектов образовательной деятельности и финансово-экономических механизмах.

В качестве некоторых негативных тенденций в системе образования отмечается:

- ✓ серьезное отставание российских школьников от сверстников из индустриально развитых стран в освоении практически значимых научных представлений и навыков. Социальная дифференциация приводит к существенному разрыву в подготовке детей, семьи которых относятся к различным социальным группам, что закладывает предпосылки для углубления этой дифференциации в дальнейшем;

- ✓ не получила должного развития система непрерывного профессионального образования, что сдерживает технико-технологическое обновление экономики, не позволяет эффективно модернизировать социальную сферу;
- ✓ сложившаяся система образования обладает низкой инвестиционной привлекательностью, что ведет к ее ресурсному "истощению", снижению конкурентоспособности российского образования на мировом рынке образовательных услуг;
- ✓ образование перестало играть роль "социального лифта", снизилась образовательная и социальная мобильность молодежи, ограничен доступ детей из низкодоходных семей к качественному образованию;
- ✓ поступающие в систему образования ресурсы используются неэффективно. Существующая система образования характеризуется нерациональной организацией сети образовательных учреждений с устаревшей материально-технической и информационной базой. Кадровый состав системы образования не отвечает современным требованиям.

Введение федеральных государственных образовательных стандартов выступает одним из главных инструментов, обеспечивающих разрешение вышеуказанных проблем.

2. Правовое регулирование федерального государственного образовательного стандарта. Анализ и оценка состояния российского законодательства

2.1. Правовой статус федерального государственного образовательного стандарта

Ключевым положением, определяющим статус федерального образовательного стандарта, выступает пункт 5 статьи 43 Конституции РФ, согласно которому Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Таким образом, образовательный стандарт возможно рассматривать как нормативный образец, эталон, устанавливающий комплекс требований к содержанию образования конкретного типа и вида образовательного учреждения и утверждаемый государственным органом.

Термин "федеральный государственный образовательный стандарт" содержится в статье 7 Федерального закона "Об образовании" и определяется как "совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию".

Вышеуказанная редакция статьи 7 Закона РФ "Об образовании" была введена на основании Федерального закона РФ от 01.12.2007 № 309-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта".

В целях понимания содержания основных изменений внесенных вышеуказанным законом полагаем целесообразным формулирование нижеприведенной таблицы:

"Новая" редакция статьи 7 Закона РФ "Об образовании" (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 № 309-ФЗ)	"Старая" редакция статьи 7 Закона РФ "Об образовании" (в ред. Федерального закона от 25.06.2002 № 71-ФЗ)
Статья 7. Федеральные государственные образовательные стандарты	Статья 7. Государственные образовательные стандарты
<p>1. В Российской Федерации устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты, представляющие собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию</p>	<p>1. В Российской Федерации устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие в себя федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, а также компонент образовательного учреждения. Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти в пределах их компетенции устанавливает федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, определяющие в обязательном порядке обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Государственные образовательные стандарты могут устанавливаться по отдельным дополнительным образовательным программам в порядке, определяемом федеральным законом</p>
<p>2. В случаях, предусмотренных Федеральным законом от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", реализация программ высшего профессионального образования осуществляется на основе образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации</p>	
<p>3. Федеральные государственные образовательные стандарты, а также устанавливаемые в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи образовательные стандарты и требования должны обеспечивать:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) единство образовательного пространства Российской Федерации; 2) преемственность основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования 	
<p>4. Федеральные государственные образовательные стандарты, а также устанавливаемые в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи образовательные стандарты и требования включают в себя требования к:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) структуре основных образовательных программ, в том числе требования к соотношению частей основной образовательной программы и их объему, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса; 2) условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; 3) результатам освоения основных образовательных программ 	<p>4. Основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом</p>
<p>5. При реализации основных образовательных программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья могут быть установлены специальные федеральные государственные образовательные стандарты</p>	<p>2. При реализации образовательных программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты</p>

"Новая" редакция статьи 7 Закона РФ "Об образовании" (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 № 309-ФЗ)	"Старая" редакция статьи 7 Закона РФ "Об образовании" (в ред. Федерального закона от 25.06.2002 № 71-ФЗ)
6. Разработка и утверждение федеральных государственных образовательных стандартов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации	3. Порядок разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов определяется Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законом
7. Федеральные государственные образовательные стандарты утверждаются не реже одного раза в десять лет	5. Государственные образовательные стандарты утверждаются не реже одного раза в десять лет
8. Федеральные государственные образовательные стандарты, а также образовательные стандарты и требования являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования	6. Государственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования

Таким образом, в отличие от старой редакции статьи 7 новая редакция предусматривает определение федерального государственного образовательного стандарта.

С точки зрения новой редакции статьи 7 Закона РФ "Об образовании" федеральный государственный образовательный стандарт включает следующие элементы:

- ✓ требования к результатам освоения основных образовательных программ (требования к общим, социальным, профессиональным компетенциям, а также знаниям, умениям и развитию личностных качеств обучающихся, обеспечивающим реализацию соответствующих компетенций);
- ✓ требования к структуре основных образовательных программ, включающие требования к соотношению (объемам) составляющих основной образовательной программы (гуманитарная, естественно-научная, математическая и др.), а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, которая формируется участниками образовательного процесса";
- ✓ требования к условиям реализации основных образовательных программ (т.е. требования к обеспечению реализации основной образовательной программы).

В то же время старая редакция статьи 7 Закона РФ "Об образовании" содержала отсылочную норму о том, что основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом. Новая редакция статьи 7 вопросы разработки и утверждения федерального государственного стандарта относит к компетенции Правительства РФ.

Новым является также и то, что ныне действующая редакция статьи 7 устанавливает задачи, решаемые введением федеральных государственных образовательных стандартов (обеспечение единства образовательного пространства Российской Федерации и преемственности образовательных программ).

Кроме того, Федеральный закон РФ от 01.12.2007 № 309-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта" направлен на конкретизацию понятия "основная общеобразовательная программа начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования", которая обеспечивает реализацию федерального государственного образовательного стандарта с учетом типа и вида образовательного учреждения, образовательных потребностей и запросов обучающихся, воспитанников и включают в себя учебный план, рабочие программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и другие материалы, обеспечивающие духовно-нравственное развитие, воспитание и качество подготовки обучающихся (п. 6 статьи 14 Закона РФ "Об

образовании" в редакции согласно Федеральному закону от 01.12.2007 № 309-ФЗ – здесь и далее Закон РФ "Об образовании" упоминается в указанной редакции).

Важным также следует считать конкретизацию понятия "примерная образовательная программа". В частности, согласно п. 5.2. статьи 14 Закона РФ "Об образовании" примерные основные образовательные программы с учетом их уровня и направленности могут включать в себя Базисный учебный план и (или) примерные программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей).

Применительно к правовому регулированию государственного образовательного стандарта необходимо указать на следующие моменты:

- ✓ федеральный государственный образовательный стандарт выступает своего рода пределом для предоставления со стороны государства гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (п. 3 статьи 5 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ федеральный государственный образовательный стандарт должен регламентировать изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации (п. 5 статьи 6 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ федеральные государственные стандарты наряду с преемственными образовательными программами различных уровня и направленности выступают также одним из элементов, составляющих систему образования в Российской Федерации (статья 8 Закона РФ "Об образовании"). Федеральный закон РФ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", в статье 4 устанавливая структуру системы высшего и послевузовского профессионального образования, включает в нее совокупность федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, федеральных государственных требований к послевузовскому профессиональному образованию и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования;
- ✓ федеральные государственные образовательные стандарты, а также устанавливаемые в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи образовательные стандарты и требования являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования (п. 8 статьи 7 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ соответствие содержания и качества подготовки выпускников федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям в образовательном учреждении подтверждается свидетельством о государственной аккредитации (п. 17 статьи 33 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ реализация федерального государственного образовательного стандарта с учетом типа и вида образовательного учреждения, образовательных потребностей и запросов обучающихся, воспитанников обеспечивается основными общеобразовательными программами начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, включающими в себя учебный план, рабочие программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и другие материалы, обеспечивающие духовно-нравственное развитие, воспитание и качество подготовки обучающихся;
- ✓ федеральные государственные образовательные стандарты, наряду с федеральными государственными требованиями и устанавливаемыми в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона РФ "Об образовании" образовательными стандартами и требованиями выступают способом определения нормативных сроков освоения основных образовательных программ в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

- ✓ федеральные государственные образовательные стандарты наряду с федеральными государственными требованиями распространяются на все формы получения образования (п. 2 статьи 10 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ федеральные государственные образовательные стандарты устанавливают результаты освоения основных образовательных программ, которые должны обеспечиваться указанными программами, определяющими содержание образования в конкретном образовательном учреждении (п. 5 статьи 14 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ федеральные государственные образовательные стандарты наряду с федеральными государственными образовательными требованиями призваны выступить основой для разработки уполномоченными федеральными государственными органами примерных основных образовательных программ с учетом их уровня и направленности (п. 5.1 статьи 14 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ федеральные государственные образовательные стандарты обеспечивают получение начальных знаний в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования об обороне государства, о воинской обязанности граждан и приобретение обучающимися навыков в области гражданской обороны, а также подготовку обучающихся – граждан мужского пола, не прошедших военной службы, по основам военной службы (п. 7 статьи 14 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ уровень освоения федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования для лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования, определяется посредством использования единого государственного экзамена, представляющего собой форму объективной оценки качества подготовки лиц с использованием заданий стандартизированной формы (контрольных измерительных материалов) (п. 4.1. статьи 15 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами осуществляется деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере образования, производится научно-методическое обеспечение итоговых аттестаций и контроль качества подготовки выпускников, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования, по научно-методическому обеспечению итоговых аттестаций и контролю качества подготовки выпускников, которым по завершении каждого уровня или каждой ступени образования выдаются документы государственного образца (п. 5 статьи 15 Закона РФ "Об образовании");
- ✓ утверждение федеральных государственных образовательных стандартов, установление федеральных государственных требований, организация контроля качества подготовки обучающихся и выпускников (государственной (итоговой) аттестации) по образовательным программам основного общего и среднего (полного) общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами; организация и осуществление экспертизы содержания и качества подготовки выпускников иностранных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы, соответствующие установленным в Российской Федерации федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям, по заявлениям образовательных учреждений; надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в облас-

ти образования, исполнением федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований образовательными учреждениями независимо от форм собственности (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона РФ "Об образовании"), а также за деятельностью органов местного самоуправления в сфере образования относятся к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования (пп. 14, 22.1, 17, 25, статьи 28 Закона РФ "Об образовании").

2.2. Правовые проблемы при введении государственного образовательного стандарта

К числу возможных "проблемных точек", могущих возникнуть в связи с введением федерального государственного стандарта, возможно отнести следующие:

- ✓ введение федерального государственного образовательного стандарта должно гарантировать повышенное качество образования по сравнению с предшествующим такого рода введению периодом. Соответственно, возникает необходимость в выработке критериев, отражающих повышение качества образования, позволяющих установить причинно-следственные связи между процессом введения стандарта и повышением качества образования по различным направлениям. Задачей подзаконных нормативных правовых актов, локальных актов образовательного учреждения, принимаемых в связи с установлением федерального государственного образовательного стандарта, должно выступать создание реального механизма повышения качества образования, обеспечивающего диагностирование повышения качества образования, в том числе общего образования;
- ✓ соблюдение прав обучающихся, поступивших в образовательные учреждения до введения федерального государственного образовательного стандарта, в том числе права на продолжение своего обучения по соответствующей образовательной программе на основе государственного образовательного стандарта, включающего региональный (национально-региональный) компонент до завершения обучения;
- ✓ федеральный государственный образовательный стандарт, не предполагающий наличия национально-регионального компонента, оставляет за рамками вопросы, связанные с изучением тех или иных особенностей территории субъекта Федерации, муниципального образования, в том числе этнокультурных особенностей, при этом неясной остается возможность муниципальных и региональных органов управления образованием влиять на содержание образования с учетом региональных и (или) национальных особенностей;
- ✓ граждане РФ обладают правом на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования (статья 6 Закона РФ "Об образовании"). Право граждан на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования. Принципиальным вопросом является то, в какой мере введение федерального государственного образовательного стандарта может повлиять на имеющиеся возможности системы образования в части предоставления обучающимся указанного права;
- ✓ введение федерального государственного образовательного стандарта призвано обеспечить единство федеральных требований к образовательным программам и условиям их реализации на всей территории Российской Федерации, преемственность образовательных программ различных уровней об-

разования и преемственность в исторически сложившейся культуре формирования образовательных программ. В то же время остается неясной степень свободы образовательного учреждения в формировании образовательной программы, а также в выработке и реализации федерального образовательного стандарта, учитывая норму п. 2 статьи 32 Закона РФ "Об образовании" о том, что разработка образовательных программ относится к компетенции образовательного учреждения;

- ✓ вызывает определенные вопросы формулировка п.2 статьи 7 Закона РФ "Об образовании", согласно которой в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", реализация программ высшего профессионального образования осуществляется на основе образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации. Крайне важным в данном случае являются установление пределов такого рода самостоятельности, а также критерии определения учреждений высшего профессионального образования, в соответствии с которыми будет формироваться перечень учреждений высшего профессионального образования. Не до конца ясен вопрос о соотношении вышеуказанных образовательных стандартов и федеральных образовательных стандартов, прежде всего в силу того, что положение об образовательных стандартах, разрабатываемых учреждениями высшего профессионального образования, размещено в статье 7, которая озаглавлена как "федеральные образовательные стандарты". В то же время из содержания указанной статьи возможно сделать вывод о том, что образовательные стандарты, самостоятельно устанавливаемые учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается Указом Президента Российской Федерации, не относятся к категории федеральных образовательных стандартов;
- ✓ по тексту Закона РФ "Об образовании" термин "федеральные государственные образовательные стандарты" употребляется в совокупности с термином "федеральные государственные требования". Так, например, согласно статье 8 система образования в Российской Федерации представляет собой в том числе и совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ различного уровня и направленности, федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований. Для всех форм получения образования в пределах конкретной основной общеобразовательной или основной профессиональной образовательной программы действуют единые федеральный государственный образовательный стандарт или федеральные государственные требования, за исключением образовательных стандартов и требований, устанавливаемых в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона РФ "Об образовании" (п. 2 статьи 10 Закона РФ "Об образовании"). Уполномоченные федеральные государственные органы обеспечивают разработку на основе федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований примерных основных образовательных программ с учетом их уровня и направленности (п. 5.1 статьи 14 Закона РФ "Об образовании"). В то же время сам термин "федеральный государственный образовательный стандарт" определяется в п. 1 статьи 7 Закона РФ "Об образовании" через категорию "совокупность требований". То есть понятие "федеральный государственный образовательный стандарт" уже содержит в себе федеральные государственные требования к образовательным учреждениям;

- ✓ федеральный государственный образовательный стандарт представляет собой совокупность требований, обязательных при реализации соответствующих образовательных программ образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию. В то же время из Закона РФ "Об образовании" следует, что ведение образовательной деятельности и выдача лицам, прошедшим итоговую аттестацию, документов о соответствующем образовании и (или) квалификации становятся возможными при условии наличия лицензии у образовательного учреждения. Таким образом, образовательные учреждения, ведущие образовательную деятельность на основании лицензии, фактически остаются за рамками действия федеральных государственных образовательных стандартов, что, наверное, не является правильным;
- ✓ неясным является вопрос о статусе примерных образовательных программ применительно к образовательному учреждению – в какой мере содержание примерной образовательной программы может предопределять основную образовательную программу – какова в этом случае доля свободы образовательного учреждения;
- ✓ непонятным является вопрос о включении в федеральный образовательный стандарт требований к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям в части, касающейся соотношения, например кадровых и финансовых условий, финансовых и материально-технических условий и в части, касающейся определения "иных условий" – кто будет наделен полномочиями на определение указанных условий;
- ✓ важным является определение позиций, связанных с соотношением обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса. Пункт 44 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196, содержит перечень участников образовательного процесса, к числу которых относятся: обучающиеся, педагогические работники общеобразовательного учреждения, родители (законные представители). При формировании и разработке той части образовательной программы, которая формируется участниками образовательного процесса, возникнет вопрос о соотношении степени участия и о статусе той или иной категории "участников". Не совсем ясным является вопрос о том, как такая категория участников, как, например "обучающиеся", особенно младших классов, может формировать образовательную программу с учетом того, что термин "формирование" предполагает осуществление осознанных, волевых и активных действий субъектами такого формирования.

3. Модели регламентации федерального государственного образовательного стандарта

Исходя из п. 6 статьи 7 Закона РФ "Об образовании" следует, что разработка и утверждение федеральных государственных образовательных стандартов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Таким образом, та или иная модель регламентации федерального образовательного стандарта должна быть закреплена в постановлении Правительства.

Возможно выделить несколько критериев дифференциации различных моделей федеральных государственных образовательных стандартов. Одним из главных критериев выступает степень конкретизации требований к структуре основных образовательных программ, условиям реализации основных образовательных программ, результатам освоения основных образовательных программ.

Соответственно, в качестве первой модели возможно предложить постановление Правительства РФ, в котором порядок разработки и утверждения сведется к определению компетенции тех или иных органов при разработке и утверждении федерального государственного образовательного стандарта.

При такой ситуации содержание проекта постановления Правительства РФ, регламентирующего порядок разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов, будет выглядеть следующим образом:

- ✓ общие положения (фактически воспроизведение норм Закона РФ "Об образовании" с некоторым их незначительным развитием – например, раскрытие понятия "объективная оценка уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования");
- ✓ определение полномочий Правительства Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федерального агентства по образованию, Федеральной службы по контролю в области образования в области регулирования, разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов.

При таком подходе теряется смысл в самом по себе регулировании порядка разработки и утверждения государственных образовательных стандартов постановлением Правительства РФ, так как полномочия вышеперечисленных органов определены положениями, устанавливающими статус этих органов.

Так, например, согласно Положению о федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 300, данная служба организует контроль качества подготовки выпускников (государственную (итоговую) аттестацию) в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Министерство образования и науки Российской Федерации, согласно п. 5.1 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280, вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств.

Кроме того, согласно п. 5.2.8 указанного положения, министерство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает федеральные государственные образовательные стандарты.

Фактически именно такого рода подход был применен при принятии постановления Правительства РФ от 28 февраля 1994 г. № 174 "Об утверждении порядка разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования". Указанный порядок предусматривал конкурсную основу при разработке федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, компетенцию Правительства Российской Федерации (утверждение федеральных компонентов государственных образовательных стандартов в части основного общего образования), Министерства образования Российской Федерации (утверждение федеральных компонентов государственных образовательных стандартов в части начального общего, среднего (полного) общего начального профессионального образования, а также специальных государственных образовательных стандартов для обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии, утверждение временных требований). Кроме того, данный порядок предусматривал сроки введения федеральных компонентов государственных образовательных стандартов.

Другая модель предполагает более комплексное регулирование порядка разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов.

Помимо общих положений, указанных выше, направленных на более детальную регламентацию полномочий Министерства образования и науки Российской Федерации, Федерального агентства по образованию, Федеральной службы по контролю в области образования, порядок разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов исходя из данной модели должен включать в себя:

А) Конкретные механизмы, обеспечивающие единство образовательного пространства Российской Федерации, преемственность основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.

К числу таковых механизмов следует отнести включение в постановление Правительства РФ, регламентирующее порядок разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов, норм, обязывающих участников процессов разработки образовательных программ начиная от образовательных учреждений, учитывать при их разработке единство образовательного пространства и потребность в обеспечении преемственности. Возможно, что целесообразным является включение в процедуру аттестации педагогических работников в качестве абсолютного запрета для прохождения аттестации наличия подтвержденных случаев признания образовательной программы в качестве нарушающей единство образовательного пространства Российской Федерации. Также в качестве санкции целесообразно установить возможность приостановления действия выданного свидетельства о государственной аккредитации образовательного учреждения или научной организации либо лишения образовательного учреждения или научной организации государственной аккредитации полностью или по отдельным образовательным программам.

Такого рода признание может осуществляться специальным экспертным совещательным органом, созданным в соответствии с принципом государственно-общественного управления образованием при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Такого рода орган мог бы в инициативном порядке или при поступлении обращения выносить решение о том, что содержание той или иной образовательной программы отвечает (не отвечает) принципу обеспечения единства образовательного пространства Российской Федерации.

Б) Содержание требований к структуре основных образовательных программ. Важность данного элемента стандарта предопределяется нормой п. 5 статьи 14 Закона РФ "Об образовании" о том, что содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой (образовательными программами), утверждаемой и реализуемой этим образовательным учреждением самостоятельно.

Содержание требований к структуре основных образовательных программ должно предполагать установление:

- ✓ соотношения различных частей основной образовательной программы в целом, которое, на наш взгляд, может быть установлена именно по их объему. Объем различных частей образовательной программы может определяться в процентах;
- ✓ соотношения обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса. Последнюю часть возможно назвать вариативной. Объем этой последней части также возможно отразить в процентах, однако указанный объем во многом зависит от содержания прав указанных участников в области разработки и утверждения образовательных программ.

Закон РФ "Об образовании" в пп. 6 п. 2 статьи 32 относит разработку и утверждение образовательных программ к компетенции образовательного учреждения. Соответственно, степень участия тех или иных субъектов, обладающих статусом участников обра-

зовательного процесса в общеобразовательном учреждении в формировании "вариативной" части основной образовательной программы, определяется их правами, закрепленными в различного рода актах. В частности, Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196, устанавливает, что права и обязанности обучающихся, их родителей (законных представителей) как участников образовательного процесса определяются уставом общеобразовательного учреждения и иными предусмотренными уставом локальными актами.

Кроме того, указанное Типовое положение в п. 48, 59, 64 наделяет обучающихся, родителей (законных представителей) обучающихся, работников общеобразовательного учреждения общим правом на участие в управлении общеобразовательным учреждением. Очевидно, что степень участия в формировании "вариативной" части образовательной программы предопределяется как раз наличием и содержанием прав в области управления образовательным учреждением.

В) Условия реализации основных образовательных программ. Очевидно, под условиями реализации основных общеобразовательных программ следует понимать какие-либо обстоятельства, без наличия которых реализация образовательной программы становится невозможной.

В статье 7 Закона РФ "Об образовании" к числу таковых условий отнесены:

- ✓ кадровые условия. Под кадровыми условиями, на наш взгляд, следует понимать качество кадрового состава образовательного учреждения, в котором реализуется та или иная образовательная программа. Согласно п. 62 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196, порядок комплектования общеобразовательного учреждения работниками регламентируется его уставом. При этом на педагогическую работу принимаются лица, имеющие необходимую профессионально-педагогическую квалификацию, соответствующую требованиям тарифно-квалификационной характеристики по должности и полученной специальности, подтвержденную документами государственного образца об уровне образования и (или) квалификации.

Следует иметь в виду то, что квалификация выступает одним из основных требований, выставляемых работодателем к работнику, которое указывается в трудовом договоре (статья 57 ТК РФ). К вопросам определения квалификации также имеет непосредственное отношение статья 331 ТК РФ, согласно которой к педагогической деятельности допускаются лица, имеющие образовательный ценз, который определяется в порядке, установленном Типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством РФ. В то же время указанной статьей закреплен перечень лиц, не могущих допускаться к педагогической деятельности (лишенные права заниматься педагогической деятельностью в соответствии со вступившим в законную силу приговором суда, лишенные права заниматься педагогической деятельностью в соответствии со вступившим в законную силу приговором суда, имеющие не снятую или не погашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления, признанные недееспособными в установленном федеральным законом порядке, имеющие заболевания, предусмотренные перечнем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области здравоохранения).

Очевидно, что основным критерием, выступающим в роли определителя кадровых условий реализации программы, выступает образовательная программа как таковая. В связи с этим у образовательного учреждения должна существовать максимально возможная степень свободы в подборе кадров, необходимой квалификации под реализацию конкретной образовательной программы, срок реализации которой ограничен во времени.

Для этого необходимо развитие различных форм занятости (увеличение числа работников, занятых на условиях внешнего совместительства, расширение сферы применения срочных трудовых договоров и т.д.). Исходя из сказанного наиболее целесообразным является установление каких-либо нижних пределов квалификации педагогических работников в качестве условия реализации основных общеобразовательных программ наряду с установлением количественных характеристик кадров для образовательного учреждения. Такой подход позволит в максимальной степени обеспечить свободу образовательного учреждения в подборе кадров, так как основным кадровым условием, обеспечивающим высокое качество реализации основных общеобразовательных программ, выступает обеспечение максимальной степени свободы образовательного учреждения в подборе кадров:

- ✓ материально-технические условия. Пункт 2 статьи 43 Закона РФ "Об образовании" предусматривает право образовательного учреждения на пользование в соответствии с уставом учреждения финансовыми и материальными средствами, закрепленными за ним учредителем. Применительно к материально-техническим условиям речь может идти, с одной стороны, об обеспеченности помещениями и иными объектами, с другой, – об обеспеченности учебным оборудованием, которое необходимо для реализации образовательной программы. Такого рода обеспеченность определяется аккредитационными показателями. Согласно п. 17 статьи 33 Закона РФ "Об образовании" свидетельство о государственной аккредитации, выданное образовательному учреждению, подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям, дает право на выдачу лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию, документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации.

Требования к состоянию помещений, учебного оборудования, иных объектов, отражающих наличие материально-технических условий реализации основных образовательных программ, предопределяются прежде всего Санитарно-эпидемиологическими правилами, в частности правилами, устанавливающими гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях (СанПиН 2.4.2.1178-02):

- ✓ финансовые условия выступают ключевыми в обеспечении возможности реализации образовательной программы в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом. В конечном итоге именно финансовые условия предопределяют и кадровые, и материально-технические, и иные возможные условия реализации образовательной программы в образовательном учреждении.

Согласно статье 6 БК РФ бюджетным учреждением выступает государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы (документа, устанавливающего в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения). Таким образом, все расходные операции бюджетного учреждения, в том числе в части обеспечения реализации той или иной образовательной программы, осуществляются в соответствии с бюджетной сметой.

Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетной сметы бюджетного учреждения, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20.11.2007 № 112н предусматривают, что показатели сметы формируются в разрезе кодов классификации расходов бюджетов бюджетной классификации Рос-

сийской Федерации с детализацией до кодов статей (подстатей) классификации операций сектора государственного управления.

При этом учреждение вправе дополнительно детализировать показатели сметы по кодам аналитических показателей:

- ✓ иные условия. К числу иных условий возможно отнести информационные условия, обеспечивающие реализацию образовательной программы. Информационные условия предполагают разработку, утверждение и соблюдение таких требований, которые будут однозначно обеспечивать доведение содержания образовательной программы, порядка ее реализации, иных сведений, необходимых для принятия обоснованных решений, до всех участников образовательного процесса, а также до всех заинтересованных субъектов, включая органы управления образованием.

Г) Требования к результатам освоения основных образовательных программ. Данные требования не регулируются нормативными правовыми актами, но тем не менее Закон РФ "Об образовании" в п. 4 статьи 15 предусматривает, что освоение образовательных программ основного общего, среднего (полного) общего образования завершается обязательной итоговой аттестацией обучающихся. То есть успешная итоговая аттестация как раз и должна выступать непосредственным и видимым результатом освоения основной образовательной программы с точки зрения Закона РФ "Об образовании". При этом государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, проводится в форме единого государственного экзамена.

Долгосрочные результаты освоения основной образовательной программы должны предопределяться теми задачами, которые предъявляются к основным общеобразовательным программам: формирование общей культуры личности, адаптация личности к жизни в обществе, создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ (п. 2 статьи 9 Закона РФ "Об образовании").

Кроме того, статья 14 Закона РФ "Об образовании" предусматривает, что содержание образования должно быть ориентировано на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации. Помимо этого, содержание образования должно обеспечивать: формирование у обучающегося адекватной современному уровню знаний и уровню образовательной программы (ступени обучения) картины мира, интеграцию личности в национальную и мировую культуру, формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества, формирование духовно-нравственной личности, что также возможно рассмотреть как долгосрочный результат (результаты) реализации образовательной программы.

Д) Регламентацию степени участия всех субъектов, участвующих в разработке и реализации федерального государственного образовательного стандарта, начиная от педагогических работников и образовательных учреждений, кончая федеральными органами государственной власти. Перечень такого рода субъектов должен включать в себя органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Иным критерием дифференциации различных моделей регулирования могут выступать различные подходы к определению объема самих по себе требований к структуре основных образовательных программ. Данные требования могут рассматриваться как элементы, предопределяющие содержание основной общеобразовательной программы. Таким образом, федеральный государственный образовательный стандарт будет восприниматься как совокупность всего того, что и должно преподаваться обучающимся. В этом случае роль самого образовательного учреждения будет сведена к минимуму – оно фактически не сможет выступать субъектом разработки образовательной программы и речь может идти только о механическом перенесении содержания стандарта в образовательную программу.

Такого рода подход порождает как минимум несколько неблагоприятных последствий:

- ✓ становится затруднительным изменение раз и навсегда принятого стандарта, приспособление его к постоянно изменяющимся условиям преподавания того или иного предмета в связи с появлением новых знаний, изменением подходов;
- ✓ педагогический работник, реализующий образовательную программу, не участвует в ее создании и рискует превратиться в "механического транслятора" заранее заданного содержания с определенной степенью свободы в части использования педагогических методик при проведении занятий. Такого рода статус педагогического работника противоречит норме п. 4 статьи 55 Закона РФ "Об образовании" о том, что при исполнении профессиональных обязанностей педагогические работники имеют право на свободу выбора и использование методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников в соответствии с образовательной программой, утвержденной образовательным учреждением, методов оценки знаний обучающихся, воспитанников.

Другой подход предполагает рассмотрение термина "требования" в буквальном смысле, то есть как совокупности правил, обязательных для выполнения при наличии определенной степени свободы за рамками указанных правил. То есть при такого рода подходе федеральный государственный образовательный стандарт предполагает установление не содержания образовательной программы как таковой, а требований к содержанию, в рамках которых данное содержание может формироваться. Такого рода требование к содержанию может выражаться в установлении минимума знаний, умений и навыков, перечня обязательных предметов, объема учебной нагрузки и т.д.

Данный подход к формированию федерального государственного образовательного стандарта выступает более приемлемым, с точки зрения максимально высокой степени вовлеченности всех участников образовательного процесса в формирование образовательной программы, а также в большей мере соответствует содержанию п. 1 статьи 7 Закона РФ "Об образовании".

Общую модель регулирования федерального образовательного стандарта можно схематично изобразить следующим образом:

Модель правового регулирования федерального образовательного стандарта общего образования

Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Направления совершенствования, необходимые для обеспечения введения федерального государственного образовательного стандарта
Федеральные акты		
Действующие		
Конституция РФ	Основные принципы государственной политики Российской Федерации в отношении прав человека и гражданина. Основные права человека и гражданина, связанные с получением образования	
Закон РФ "Об образовании"	1. Установление статуса федерального государственного образовательного стандарта А) Закрепление определения федеральных государственных образовательных стандартов как совокупности требований, обязательных при реализации основных образовательных программ основного общего, среднего (полного) общего образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию	1. Изменение наименования статьи – приведение ее в соответствие с содержанием статьи

Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Направления совершенствования, необходимые для обеспечения введения федерального государственного образовательного стандарта
	<p>Б) Установление задач, предъявляемых к федеральным государственным образовательным стандартам (обеспечение единства образовательного пространства Российской Федерации; преемственности основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования)</p> <p>В) Определение содержания федеральных государственных образовательных стандартов (требования к структуре основных образовательных программ, условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям, результатам освоения основных образовательных программ)</p> <p>Г) Установление возможности специальных федеральных государственных образовательных стандартов при реализации основных образовательных программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья</p> <p>Д) Наделение Правительства РФ полномочием на принятие порядка разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов</p> <p>Е) Установление сроков утверждения федеральных государственных образовательных стандартов (не реже одного раза в десять лет)</p> <p>Ж) Закрепление нормы о том, что именно федеральные государственные образовательные стандарты, а также образовательные стандарты и требования являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования</p> <p>2. Раскрытие содержания принципов государственной политики в области федерального государственного образовательного стандарта</p> <p>3. Установление общей компетенции органов власти различных уровней (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) в области образования в связи с регулированием федерального образовательного стандарта. Так, например, согласно пп. 14, 21 статьи 28 Закона РФ "Об образовании" к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> - утверждение федеральных государственных образовательных стандартов; - надзор и контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования и качества образования (в части федеральных государственных образовательных стандартов образовательными учреждениями, подведомственными федеральным органам. К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования, согласно пп. 17 статьи 29 Закона РФ "Об образовании" относится: - надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, исполнением 	<p>2. Расширение перечня требований к федеральным государственным образовательным стандартам в части указания на учет этнокультурных особенностей конкретного региона, этнокультурных потребностей и языковых прав обучающихся</p> <p>3. Внесение изменений в статьи, регламентирующие санкции в отношении образовательных учреждений, с целью дополнения их санкциями за нарушение единства образовательного пространства при реализации образовательных программ</p>

Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Направления совершенствования, необходимые для обеспечения введения федерального государственного образовательного стандарта
	<p>федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований образовательными учреждениями регионального уровня, а также за деятельностью органов местного самоуправления в сфере образования</p> <p>4. Закрепление компетенции образовательных учреждений и участников образовательной деятельности в областях, связанных с разработкой и реализацией федерального государственного образовательного стандарта (например, согласно пп. 6, 15 п. 2 статьи 32 Закона РФ "Об образовании" к компетенции образовательного учреждения относится в том числе и разработка и утверждение образовательных программ и учебных планов, а также самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством с государственной аккредитации. Педагогические работники имеют право на свободу выбора и использование методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников в соответствии с образовательной программой, утвержденной образовательным учреждением, методов оценки знаний обучающихся, воспитанников (п. 4 статья 55 Закона РФ "Об образовании")</p>	
<p>Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства от 19 марта 2001 г. № 196</p>	<p>1. Установление различных типов общеобразовательных учреждений, реализующих соответствующие образовательные программы</p> <p>2. Установление обязательности зависимости между содержанием образования и установленных государством стандартов. Так, например, согласно п. 36 Типового положения содержание общего образования в конкретном общеобразовательном учреждении определяется образовательными программами, разрабатываемыми и реализуемыми общеобразовательным учреждением самостоятельно на основе государственных образовательных стандартов и примерных образовательных учебных программ, курсов, дисциплин</p> <p>2. Регулирование условий, в рамках которых обеспечивается соблюдение федерального государственного образовательного стандарта (организационно-управленческих, кадровых, материально-технических и иных)</p> <p>3. Определение прав участников образовательного процесса (обучающиеся, педагогические работники общеобразовательного учреждения, родители (законные представители) обучающихся)</p>	<p>1. Модернизация содержания типового положения с точки зрения норм новой редакции статьи 7 Закона РФ "Об образовании", сформулированной в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 № 309-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта"</p> <p>2. Более детальное регулирование прав участников образовательного процесса при формировании образовательных программ, обеспечивающих их участие в формировании образовательной программы</p>
<p>Акты, устанавливающие статус органов управления процессом, связанные с внедрением федерального государственного образовательного стандарта</p>	<p>Например, Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280 в п.п. 5.2.8 устанавливает право на самостоятельное принятие на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации федеральных государственных образовательных стандартов</p>	

Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Направления совершенствования, необходимые для обеспечения введения федерального государственного образовательного стандарта
Акты, устанавливающие нормы, в соответствии с которыми производится контроль за деятельностью образовательного учреждения	2. Положение о федеральной службе по контролю в области образования и науки устанавливает норму о контроле качества образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и т.д. Установление санитарно-эпидемиологических и иных правил, определяющих условия использования учебного оборудования, помещений и т.д.	
Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации об утверждении федерального перечня учебников на соответствующий период	Утверждение федерального перечня учебников, в соответствии пп. 18 статьи 28 Закона РФ "Об образовании"	
Предлагаемые к принятию		
Постановление Правительства РФ "О порядке разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов"	1. Установление общих статусных положений в отношении федерального государственного образовательного стандарта 2. Определение общего понятия "образовательная программа" 3. Установление полномочий органов власти федерального уровня (Министерства образования, Федерального агентства по образованию) в сфере разработки и утверждения федеральных образовательных стандартов	
Приказ Министерства образования и науки РФ "Об утверждении рекомендаций о порядке разработки и принятия образовательными учреждениями образовательных программ"	Методические рекомендации о порядке разработки и принятия образовательных программ на уровне образовательного учреждения. Регламентация примерного содержания образовательной программы общего образования	
Письма и иные документы Министерства, не имеющие статуса нормативных правовых актов	Разъяснение какого-либо вопроса, связанного с применением федерального государственного образовательного стандарта по аналогии с письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 03-848 "О мерах по обеспечению прав граждан на образование с учетом норм Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта"	
Акты регионального уровня, предлагаемые к принятию (изменению)		
Законы, направленные на обеспечение права обучающихся на выбор языка	Вопросы механизмов реализации языковых прав обучающихся, а также прав на изучение этнокультурных и иных особенностей региона при обучении в учреждениях общего образования	Установление норм, направленных на регулирование способов и механизмов реализации прав обучающихся на получение основного общего образования на родном языке, а также

Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Направления совершенствования, необходимые для обеспечения введения федерального государственного образовательного стандарта
воспитания и обучения		на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования в рамках того или иного субъекта Российской Федерации, в том числе в части, касающейся создания необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также создания условий для их функционирования
Законы и иные нормативные правовые акты об утверждении региональных программ развития образования	Регулирование вопросов (в том числе в части, касающейся финансирования и использования при реализации образовательных программ этнокультурных ресурсов территории – музеев, выставок и т.д.), связанных с развитием региональной системы образования в части, касающейся финансирования, кадрового, материально-технического, информационного и иного обеспечения такого рода развития	Установление норм, предусматривающих обязательный учет этнокультурных, географических, исторических, социально-экономических и иных особенностей региона при реализации образовательных программ общего образования в учреждениях субъекта Федерации и в муниципальных образовательных учреждениях
Нормативные правовые акты, устанавливающие объемы и порядок финансирования и реализации основных образовательных программ	Регулирование вопросов, связанных с финансированием образовательных учреждений, в которых для обеспечения этнокультурных потребностей и языковых прав обучающихся предусматривается изучение этнокультурных особенностей региона в рамках реализации основной образовательной программы	Установление норм, направленных на обязательный учет затрат, связанных с обязательным учетом этнокультурных, географических, исторических, социально-экономических и иных особенностей региона при установлении нормативов финансирования из бюджета субъекта Федерации вопросов, связанных с разработкой и реализацией основных образовательных программ
Нормативные правовые акты, направленные на организацию мониторинга соблюдения языковых прав обучающихся	Регулирование полномочий и организационных действий органов, власти субъектов Российской Федерации, а также образовательных учреждений общего образования, осуществляющих мониторинг соблюдения языковых прав обучающихся	Регулирование организационных и иных вопросов, связанных с построением системы мониторинга реализации прав обучающихся на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей предоставляемых системой образования субъекта Федерации
Акты муниципального уровня, предлагаемые к принятию		
Нормативные правовые акты, обеспечивающие решение организационных вопросов при введении федерального государственного образовательного стандарта	1. Регулирование вопросов (в том числе в части, касающейся финансирования, определения полномочий различных органов местного самоуправления), связанных с учетом этнокультурных, географических, исторических, социально-экономических и иных особенностей муниципального образования при реализации образовательных программ общего образования в муниципальных образовательных учреждениях 2. Регулирование вопросов, связанных с построением системы ведения учетов запросов и потребностей участников образовательного процесса (в изучении национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей, языков изучения и обучения), осуществлением мониторинга удовлетворенности	

Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Направления совершенствования, необходимые для обеспечения введения федерального государственного образовательного стандарта
	данных потребностей, созданием условий для реализации данных потребностей (в том числе материальных, финансовых, кадровых, организационных и иных)	
Акты образовательного учреждения		
Устав образовательного учреждения	Установление целей образовательного процесса, типов и видов реализуемых образовательных программ, основных характеристик организации образовательного процесса, в том числе языков, на которых ведется обучение и воспитание Регулирование прав и обязанностей участников образовательного процесса	Внесение изменений, связанных с закреплением прав участников образовательного процесса (педагогических работников, родителей (законных представителей), обучающихся) на формирование образовательной программы, установлением способов и механизмов реализации данных прав в рамках образовательного учреждения
Иные локальные акты учреждения общего образования	Акты, регламентирующие участие в управлении органов, представляющих интересы тех или иных участников образовательного процесса (например, родителей (законных представителей), педагогических работников	Установление и совершенствование процедуры реализации прав участников образовательного процесса в части разработки образовательных программ образовательными учреждениями
Трудовые договоры с педагогическими работниками	Установление трудовой функции педагогического работника – прав, обязанностей и ответственности	Закрепление прав педагогических работников на участие в разработке образовательных программ

4. Проекты нормативных правовых актов

В целях обеспечения введения федерального образовательного стандарта полагаем необходимым принятие в том числе следующих нормативных правовых актов:

А) Федерального закона "О внесении изменений в Закон РФ "Об образовании". Данные изменения могут иметь следующий вид:

Проект
От _____ № _____

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "ОБ ОБРАЗОВАНИИ"

Статья 1

В статье 7:

1) наименование статьи изложить в следующей редакции:

"Статья 7. Стандарты в области образования";

2) абзац второй пункта 3 сформулировать в следующей редакции:

"1) единство образовательного пространства Российской Федерации, при обеспечении языковых прав обучающихся прав на удовлетворение этнокультурных потребностей".

3) Пункт 6 сформулировать в следующей редакции:

"6. Разработка и утверждение федеральных государственных образовательных стандартов, экспертиза образовательных программ на предмет соответствия федеральных

государственных образовательных стандартов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации."

В статье 33:

Пункт 23 дополнить подпунктом "5)" следующего содержания:

"5) нарушение единства образовательного пространства Российской Федерации при реализации образовательных программ";

Б) Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 196.

Проект

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ТИПОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ"

1) В пункте 10:

слова: "государственным образовательным стандартам" заменить на слова: "федеральным государственным образовательным стандартам";

2) В пункте 12:

слова: "государственный образовательный стандарт" заменить на слова: "федеральный государственный образовательный стандарт";

3) В пункте 36:

слова: "государственных образовательных стандартов" заменить на слова: "федеральных государственных образовательных стандартов";

4) В абзаце третьем пункта 37:

слова: "государственными образовательными стандартами" заменить на слова: "федеральными государственными образовательными стандартами";

5) В главе IV "участники образовательного процесса":

дополнить главу пунктом 44.1 следующего содержания:
"Порядок участия указанных в п. 44 субъектов в разработке образовательных программ определяется в соответствии с уставом образовательного учреждения."

ОПИСАНИЕ ОБЩЕЙ (СОВОКУПНОЙ) ЭФФЕКТИВНОСТИ
ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОЦЕНКИ
КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛОМ И В
РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗРЕЗЕ, А ТАКЖЕ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ
И ЗАДАЧ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ
СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ

*Есть перспективное эффективное образование –
будет и эффективное государство.*
(В.В. Путин)

**1. Формирование системы оценки качества образования
в России: цели, задачи и системные изменения**

Для определения современной эффективности формирования и функционирования региональных систем оценки качества образования, определения возможных рисков и их минимизации прежде всего необходимо вернуться к истории формирования системы оценки качества образования в России.

Какими бы ни были точки зрения ученых на образование, в государстве легитимными являются те определения понятий, которые зафиксированы в официальных документах. В Законе Российской Федерации "Об образовании" в редакции от 01.12.2007 г. написано следующее: "Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества и государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)".

Известно, что традиционная система образования складывалась на протяжении многих десятилетий и даже столетий и в окончательном виде – как теоретическая система и основанная на ней методика – была оформлена и представлена на рубеже XVIII–XIX вв. Примечательно, однако, что с тех пор она постоянно воспроизводится и с небольшими изменениями дошла до наших дней. В ее основе лежат педагогические принципы и теория образования, которые имеют принципиальное значение не только для самой деятельности (процесса) образования, но и для контроля результатов этой деятельности. Педагогам хорошо известна методика образования, построенная на основе этой теории (разработанной в окончательном виде Н. Гартманом), включающая пять основных этапов: "Подготовка – Представление – Ассоциация – Обобщение – Применение". Отношение к контролю результатов в этой схеме имеет только последний этап – применение усвоенных знаний. Примечательно, что традиционная система образования первоначально не предусматривала (по крайней мере теоретически) ни контроля, ни оценки. Основатели традиционной системы (Коменский, Ратихиус, Герbart, Гартман и др.) рассматривали обучение по аналогии с познавательной деятельностью.

В теоретических представлениях о познании, соответствующих тому времени, не было места контролю и оценке в том смысле, как их понимают сейчас, т. е. как особые функции, связанные с коррекцией и управлением деятельностью. Поэтому исторически сложилось так, что систему контроля пришлось впоследствии достраивать к уже существующей традиционной системе образования.

История формирования системы контроля и оценки качества образования и сопутствовавшие этому проблемы ярче всего могут быть представлены в истории балльной системы оценок – в том, в частности, как и почему она возникла, как к ней относились учителя и педагогическая общественность, какова была дальнейшая ее судьба.

Пятибалльная шкала оценок появилась давно, но родилась не сразу, не одновременно с традиционным обучением: был период осознания необходимости оценок в обучении и период опытного, эмпирического подбора нужной шкалы. Известно, что 5-балльная шкала широко использовалась для оценки достижений учащихся уже в дореволюционной России. Эта система сложилась опытным путем. Первое время в разных учебных заведениях, в том числе в России, использовались самые разные шкалы балльной оценки – 2-, 3-, 5-, 10 и 12-балльные, пока чисто эмпирически не остановились на пятибалльной шкале как наиболее практичной и удобной.

Первая система оценок, как свидетельствуют источники, появилась в Германии. Для оценки там использовалась шкала, состоявшая из трех баллов, каждый из которых обозначал разряд, к которому следовало отнести ученика по успеваемости: 1-й – лучший, 2-й – средний, 3-й – худший. Баллы указывали место ученика среди других. В дальнейшем средний балл разделили на два. Так и получилась пятибалльная шкала.

В России баллам стали придавать другое значение. Они перестали обозначать разряды учеников. С их помощью оценивали достижения учащихся в обучении.

Официально 5-балльная шкала оценок была введена в России в 1837 году. Правила для испытаний в средних училищах и гимназиях, утвержденные Министерством народного просвещения, устанавливали следующие баллы: "1" – слабые успехи, "2" – посредственные, "3" – достаточные, "4" – хорошие и "5" – отличные. В своей основе эта система баллов была заимствована из Пруссии.

В начале XX столетия в печати появляются статьи, касающиеся оценок, обобщающего и аналитического характера. В одной из них – "Цифровая система оценки успешности учащихся" автор сравнивает и как бы взвешивает все "за" и "против" балльной системы оценок школьников. Указывая на положительные, конструктивные стороны оценки, он пишет: "Отметка нужна как средство контроля за учебной работой ... Кроме того, она имеет воспитательное значение: будучи простейшим и удобнейшим контрольным орудием, она может существенно влиять на подъем успешности, составляя вид поощрения для успевающих, меру взыскания для нерадивых. Вместе с тем отрицательный опыт применения балльной шкалы оценок приводит автора к мысли о том, что оценки в баллах, по сути своей (т.е. объективно), вредны для образования. "Если же подойти к оценке по существу, исходя из опыта жизни, – пишет он, – то окажется, что это орудие крайне несовершенное, дающее показатели неточные и порой неверные. Оценка ничего не дает ученику, держит в недоумении родителей и ставит на ложный путь учителя и школьное управление. Влияние же учебно-воспитательное оказывает вредное, благоприятствует развитию пороков... Зная же, что по отметкам, выставленным учителем, судят по его собственной деятельности, учитель невольно поддается гипнозу авторитета и дает отметки, в возможной степени соответствующие ожиданиям начальства. Был период, когда проценты переводимых из класса в класс были крайне низки. Было бы, однако ж, совершенно ошибочно заключать из этого, что в последнее время, когда проценты эти значительно поднялись, произошло действительное повышение успеваемости. Это не действительные, а бумажные колебания успешности".

Под воздействием критики и общественного мнения Министерство просвещения России вынуждено было принять решение об упразднении поурочных баллов, оставив лишь четвертные и годовые оценки. В 1915 году был выпущен специальный циркуляр, в котором педагогическим советам предписывалось самим решать вопрос о целесообразности введения цифровой формы оценки знаний учащихся: рекомендовалось "...там, где эта система будет признана не достигающей цели, выработать другие способы контроля". Примечательно, однако, что после выхода этого циркуляра многие учебные заведения

продолжали использовать балльную систему, несмотря на критику, и она просуществовала в неизменном виде вплоть до 1918 года.

Таким образом, уже в дореволюционной России выявилось и четко обозначилось определенное противоречие в системе образования, переросшее затем в проблему. С одной стороны, пришло осознание того факта, что контроль и оценка необходимы: они нужны, как подчеркиваюсь в ряде публикаций, чтобы проводить учет результатов образования, стимулировать и дисциплинировать учащихся, корректировать процесс и результаты образования и т.д.; с другой стороны, для многих стало очевидным, что введение балльной системы оценок приводит к формализму в обучении, необъективности в оценке результатов, а в итоге к тому, что цели образования – познание, развитие, усвоение знаний – отходят на второй план, а главным и для учителей, и для учащихся становится борьба за отметки, что, безусловно, снижает эффективность образования.

Значимые изменения в отношении роли контроля и оценок в обучении стали происходить, начиная с 1926 года. Определенную положительную роль в этом вопросе сыграли два методических письма – Моспрофобра и Главпрофобра, опубликованные в 1926 году. В них, в частности, впервые была сделана попытка сформулировать основные требования к учету результатов учебной работы учащихся, например, требование "объективности учета". Под этим понималась "неоспоримость методов и выводов для данного момента в условиях сегодняшнего дня". В письме Главпрофобра говорилось о том, что "учет должен учитывать то именно, что мы учитывать желаем, что его данные должны соответствовать действительности и т.д.". Указывая на факты, влияющие на достоверность и объективность учета, в письме отмечалось влияние психофизиологических состояний учителя и ученика. Однако "инерция мысли продолжала держать многих в кругу старых идей, поскольку официально оценки было разрешено давать только в словесной форме". Эта ситуация сохранялась вплоть до 1944 года, когда приказом Наркомпроса РСФСР в школах вновь была введена цифровая форма оценки знаний.

О состоянии и – в определенном смысле – официальном отношении властей к проблеме учета школьных достижений и оценкам в этот период можно судить, в частности, по статье в первой советской "Педагогической энциклопедии" под редакцией А.Г. Калашникова, вышедшей в 1927 году. В ней подчеркивается "важность учета работы в школе и оценки результатов педагогического воздействия как составной части педагогической работы, которая способствует выработке у учащихся умения правильно работать, улучшает качество и производительность ученического труда". "Учет... так же, как и оценка, – говорится в ней, – имеет огромное значение для педагога, так как по окончании работы, благодаря учету, возможен анализ проделанного и синтез проработанного". Изменение первоначальной позиции в отношении контроля и оценок выражено в этой статье достаточно определенно.

Таким образом, в конце 20-х и в особенности в 30-х годах в среде педагогической общественности и в официальных кругах наметились определенные подвижки в плане осознания необходимости контроля (учета и проверки) и оценки в обучении. Но официальное признание роли контроля и оценок произошло, тем не менее только в 1944 году, когда в школах вновь была введена пятибалльная система оценок. Все вновь вернулось "на круги своя" и, по крайней мере, в том, что касается контроля и оценок, советская общеобразовательная школа оказалась в той Дике точке развития, в которой она была до 1918 года. Характерно, что в этот период официально запрету подлежала не только практика контроля и оценок в школе, но и любая деятельность, связанная с разработкой новых средств и методов контроля качества образования и оценки. Иллюстрацией к этому может служить история педологии в России. Именно в рамках педологии впервые в нашей стране была предпринята попытка разработки и применения тестов в образовании.

В результате запрета педологии в России было искусственно прекращено (по идеологическим соображениям) на долгие годы развитие одной из самых перспективных областей в образовании, связанной с педагогическими измерениями, тестами и тестологией.

Возврат к исследованиям и разработкам в этой области произошел лишь недавно – в конце 60-х – начале 70-х годов. За это время страны Европы и США ушли далеко вперед, создав целую индустрию педагогических тестов в образовании. Ущерб, нанесенный нашей стране в этом деле, может быть сравним разве что с ущербом от запрета кибернетики и генетики.

Итак, с выходом приказа о пятибалльной системе оценивания в 1944 году каких-то значимых изменений в организационном или содержательном плане не произошло, если не считать еще большей формализации и казенщины в этом деле. Позитивным результатом можно считать лишь осознание и официальное признание того факта, что контроль, измерения и оценки в сфере образования необходимы. В то же время недостатки балльной системы оценок, отмечаемые педагогами еще в дореволюционное время, не были устранены или компенсированы. Поэтому критика в адрес этой системы оценок, как впрочем, и в адрес организации и методов контроля качества образования в целом, продолжилась и продолжается, как показывает анализ, до сих пор.

Но, несмотря на критику, и педагоги, и официальные круги в это время уже хорошо понимали, что контроль и оценки в образовании необходимы – в том числе и для эффективного контроля и управления образованием. В это время и в печати, и в официальных кругах активно начинает обсуждаться проблема качества образования. Начиная с середины 50-х годов, практика контрольно-оценочной деятельности официально становится частью системы образования. Начинает накапливаться опыт в этой области, который затем обобщается. Этот опыт получает отражение в различного рода методиках, методических пособиях, выпускаемых Министерством образования нормативных документах и т.д.. К началу 60-х годов был накоплен уже значительный опыт, который требовал систематизации. В это же время все больше начинает осознаваться, что нужны не отдельные хорошие методики и другие средства, а организованная и эффективная система контроля и оценки качества образования. Поворотным пунктом в этом направлении можно считать 60-е годы. В 1960 году вышла монография Е. И. Перовского "Проверка знаний учащихся в средней школе", где он основательно проанализировал существующий отечественный опыт в области контроля качества образования и систематически описал этот опыт, заложив, тем самым, основы традиционной системы контроля в нашей стране. Специальный раздел этой монографии посвящен оценке. Примечательно, что с тех пор эта система не претерпела каких-либо существенных изменений; она действует в школах России и до сих пор. Со временем она развивалась и совершенствовалась, но по сути (т.е. с точки зрения основного содержания, функций и задач) остается прежней. Самым существенным ее признаком является связь и согласованность по многим параметрам с традиционной системой образования. И сейчас, когда речь идет о разработке новых, более совершенных измерительных процедур и средств контроля, никто не говорит о замене самой системы. Отсюда, в частности, следует, что новые методы измерения, контроля и оценки качества образования, включая тестовые системы, должны соответствовать традиционной системе и должны быть корректно "вписаны" в нее. Однако в Концепции модернизации российского образования до 2010 года отражена образовательная политика России с учетом тенденций мирового развития, обуславливающие необходимость существенных изменений в системе образования, а именно:

- ✓ ускорение темпов развития общества, расширение возможностей политического и социального выбора вызывает необходимость повышения уровня готовности граждан к такому выбору;
- ✓ переход к постиндустриальному, информационному обществу, значительное расширение масштабов межкультурного взаимодействия требует приобретения факторов коммуникабельности и толерантности;
- ✓ возникновение и рост глобальных проблем, которые могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества требует формирования современного мышления у молодого поколения;

- ✓ динамичное развитие экономики, рост конкуренции, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости, определяют постоянную потребность в повышении профессиональной квалификации и переподготовке работников, росте их профессиональной мобильности;
- ✓ возрастание роли человеческого капитала, который в развитых странах составляет 70–80 процентов национального богатства обуславливает интенсивное, опережающее развитие образования как молодежи, так и взрослого населения.

Таким образом, в современных условиях не может больше сохраняться традиционная система образования. Необходимы системные изменения. Разработка концепции общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО) стала одним из важных направлений действий в сторону изменения всей системы образования, которая начала реализовываться в рамках комплексного проекта модернизации образования (КПМО) в 31 регионе РФ через создание региональных систем оценки качества образования.

По итогам КПМО оценка качества образования должна приобрести общественно-государственный характер при одновременном увеличении самостоятельности образовательного учреждения в принятии решений по совершенствованию качества. Результаты оценки качества образования должны стать значимым критерием при определении оплаты труда учителя.

Система образования как объект оценки в соответствии с концепцией ОСОКО (версия 2.0) должна включать три элемента: образовательные программы (включая и те образовательные программы, для которых предусмотрены государственные образовательные стандарты); образовательные организации и учреждения, реализующие спектр образовательных программ всех типов и видов; органы управления образованием со своей инфраструктурой, включающей подведомственные организации и службы, а также независимые структуры, выполняющие по заказам органов управления образованием те или иные функции, обеспечивающие процесс управления и индивидуальные достижения учащихся сами по себе и как показатель качества образовательных программ, результатов работы образовательных организаций и качества управления.

Целью создания новой системы оценки качества образования в России должно стать обеспечение условий повышения качества образования через усиление потоков информации о результатах образования и соответствующих факторах.

Для достижения поставленной цели в системе оценки качества образования в рамках КПМО в настоящее время должны быть решены следующие первоочередные задачи:

1. Создана достоверная информационная основа для принятия управленческих решений на разном образовательном уровне, обеспечивающих удовлетворения образовательных потребностей населения, поступательное движение системы образования, обеспечение социально-экономического развитие страны.
2. Создана нормативно-правовая основа для оценки всех трех элементов ОСОКО (образовательные организации и учреждения, образовательные программы всех уровней, индивидуальные образовательные достижения обучающихся).
3. Разработаны новые подходы и организационно-методическое обеспечение лицензирования и аккредитации образовательных учреждений, аттестации кадров, мониторинга и образовательной статистики для федеральной и региональной системы образования, итоговой аттестации выпускников в условиях перехода к новому стандарту.
4. Созданы условия для информационного, аналитического и экспертного обеспечения мониторинга федеральной и региональной систем образования.
5. Разработаны образовательные программы для повышения квалификации педагогических и руководящих работников, специалистов системы образова-

- ния в вопросах обеспечения лицензирования, аккредитации образовательных учреждений, аттестации кадров, мониторинга и образовательной статистики в системе образования, проведения итоговой аттестации выпускников.
6. Разработаны процедуры сертификации и мониторинга образовательных программ разного уровня (критериальную базу оценки примерных основных образовательных программ ступеней образования, рекомендации по экспертной оценке качества образовательных программ образовательного учреждения, учебников, выходящих в Федеральный перечень), созданы базу данных сертифицированных образовательных программ.
 7. Создана национальная система исследований типа международной PISA, PIRLS и т.п., определяющая уровни развития и проявления компетентностей обучающихся в образовательном учреждении, разработав для этой системы специальные контрольно-измерительные материалы.
 8. Разработаны подходы к созданию "входных" контрольно-измерительных материалов на образовательных переходах (детский сад–школа (1 класс), начальная–основная школа (5 класс), основная–старшая школа (10 класс), бакалавриат–магистратура).

В результате решения выше указанных задач должна быть:

- ✓ создана и апробирована система оценки качества образования в России с помощью трех объектов оценки (образовательных программ разного уровня, образовательных организаций и учреждений, индивидуальных образовательных достижений обучающихся) и через функционирование основных элементов (подсистем) ОСОКО (информационно-диагностической, экспертно-аналитической, нормативно-правовой);
- ✓ внесены на основе полученных проектов и материалов коррективы в Концепцию ОСОКО, сделав акцент на балансе внешней и внутренней оценок качества образования, уделив особое внимание месту самооценки качества образования как со стороны обучающихся, так и педагогов;
- ✓ получены первые данные о тенденциях в изменении качества российского образования, сделав акцент на процедуры оценки компетентносных знаний, социального опыта, учета внеучебных достижений школьников;
- ✓ созданы условия (нормативно-правовые, инструментальные, кадровые и др.) для нормального функционирования системы оценки качества образования на всех четырех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном и образовательного учреждения.

2. Эффективность формирования и функционирования региональной системы оценки качества для целей и задач социально-экономического развития страны и региона

В настоящее время основными направлениями социально-экономического развития страны и региона для чего может быть важна региональная система оценки качества общего образования можно считать следующими:

- 1) развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения через создания системы образовательных проектов, направленных на развитие кадрового потенциала территорий, обеспечение воспроизводства населения и стабилизации его численности, как в стране, так и на отдельных территориях, повышение продуктивности этнокультурного потенциала российского общества. Для таких образовательных проектов необходим банк данных по потенциалу качества образования на уровне среднего образования, потребности в высшем;
- 2) формирование региональных модулей Национальной инновационной системы Российской Федерации. Национальная инновационная система РФ в качест-

ве неперенного условия своего развития предполагает создание на территории страны зон инновационного развития, в которых концентрируются мобильные высококвалифицированные кадры, для нормальной жизни и работы которых должна быть создана комфортная среда.

Для того чтобы разработать эффективную региональную систему оценки качества, целесообразно использовать уже накопленный мировой опыт в этом направлении, например, использовать мировую систему менеджмента качества (СМК) с опорой на стандарт ISO-9000.

В этом случае появляется возможность использования общепринятой мировым сообществом моделью менеджмента качества, включая соответствующие идеи, стратегии и ориентиры. В качестве технологической основы можно использовать описания процедур системы менеджмента качества, а также должностные инструкции и предписания.

Оптимальное функционирование системы менеджмента качества включает в себя выполнение следующих условий:

- ✓ описание образовательных систем всех уровней (региональный, муниципальный, институциональный) и инфраструктуры управления;
- ✓ описание взаимосвязей между уровнями и структурами;
- ✓ описание ответственности должностных лиц на всех уровнях и структурах;
- ✓ определение порядка управления и финансирования всех звеньев СМК.

Содержательными структурными составляющими системы менеджмента качества являются:

- ✓ модуль стандартизации (модели компетенций, образовательные стандарты и программы);
- ✓ диагностический модуль (разработка и применение средств диагностики);
- ✓ модуль управленческих решений и консалтинга (консультирование и научно-информационная поддержка образовательных учреждений и муниципальных образовательных систем по проблемам разработки системы менеджмента качества).

Для эффективного функционирования РСОКО потребуются разработать положения о "Советах по качеству" и "Службах качества", программы повышения квалификации "Управление качеством в образовании", "Стратегический менеджмент в образовании", "Социальное управление", "Образовательная квалиметрия", а также положение об аттестационных, диагностических материалах и процедурах.

Важнейшим элементом РСОКО является разработка моделей критериев качества образования, к которым относятся критериальные показатели достигнутых результатов, используемых возможностей и условий, а также стратегических изменений ситуации в образовательной системе.

Целесообразно договориться на уровне Федерации о базовых критериях качества образования.

Можно в качестве базовых предложить следующие критерии качества результатов образовательной деятельности:

- ✓ соответствие уровня подготовки выпускников требованиям ФГОС;
- ✓ удовлетворенность педагогов, родителей, сотрудников высших учебных заведений и работодателей качеством подготовки выпускников;
- ✓ сохранение физического и психического здоровья выпускников
- ✓ удовлетворенность преподавателей и администрации ситуацией в образовательной системе (ОС);
- ✓ влияние ОС на местное сообщество.

К критериям качества условий образовательной деятельности можно отнести:

- ✓ качество образовательных программ, включая эффективное использование учебного (образовательного) плана;
- ✓ качество научно-информационного и учебно-методического обеспечения;
- ✓ эффективность внутренней системы диагностики и управления качеством;

- ✓ уровень кадрового обеспечения;
- ✓ качество материально-технического обеспечения, рациональное использование ресурсов;
- ✓ эффективность системы стратегического и оперативного управления.

В системе управления качеством образования важно установить критерии стратегии развития образования.

К ним относятся:

- ✓ проектное обеспечение научно-инновационной деятельности;
- ✓ конкурентная стратегия;
- ✓ стратегия развития информационной и материально-технической базы;
- ✓ стратегия развития кадрового потенциала;
- ✓ компетентность руководства в организации работ по обеспечению качества образования.

К сожалению, на данный момент реализации КПО не все регионы смогли выработать общие подходы к критериальной базе качества образования. Не разработан Федеральный госстандарт в образовании, ориентированный на соблюдение набора определенных требований к образовательным программам, условиям их реализации и к результатам их выполнения. Все это сдерживает становление и развитие региональных систем оценки качества. Для повышения эффективности необходимо ускорить разработку критериев качественного образования в России и принятия ФГОС в рамочном документе, определяющего основные требования к программам, условиям и результатам.

Следующий шаг в становлении региональной системы оценки качества образования – организация мониторинга.

Мониторинг в образовании – это система сбора, обработки, хранения и распространения информации об образовательной системе или отдельных ее элементах, которая ориентирована на информационное обеспечение управления, позволяет судить о состоянии объекта, и может обеспечить прогноз его развития. Получаемая информация позволяет управленческим структурам всех уровней своевременно адекватно реагировать на негативные тенденции в развитии образовательной системы и добиваться повышения ее эффективности. Следовательно, мониторинговые исследования могут быть только процессуальными, органично вплетающимися в динамику процесса обучения.

Объектом мониторинговых исследований в рамках ОСОКО является образовательная система. В процессе создания региональной системы оценки качества образования большинство регионов Проекта преследует в качестве главных целей реализацию приоритетных направлений развития образования. Поскольку в современных условиях все большую роль играет наличие интеллектуального потенциала, рост которого наблюдается только на фоне культурного разнообразия, особое значение приобретает региональный компонент образования, комплексное развитие которого является показателем устойчивости региона к любым непредсказуемым внешним воздействиям.

Однако в соответствии с новой редакцией Закона "Об образовании" (от 01.12.2007) региональный компонент, региональный стандарт отсутствует в РФ, что приводит к противоречию между федеральной законодательной базой и реальной образовательной деятельностью в регионах. В большинстве концепций о региональной системе оценки качества идет разговор как о региональном компоненте, так и о региональных стандартах.

Актуальность и практическая целесообразность проведения мониторинговых исследований в области качества образования на региональном уровне не вызывает сомнений.

Региональная образовательная система включает в себя:

- ✓ разноуровневые образовательные программы, составленные с учетом национально-культурных особенностей и исторически сложившихся традиций региона;
- ✓ сбалансированные сети образовательных учреждений, обеспечивающие удовлетворение потребностей населения в разнообразных образовательных услугах;

- ✓ системы административных и общественно-государственных органов управления, обеспечивающих функционирование и развитие образования с учетом реальных ресурсных возможностей региона.

Эффективное развитие образовательной системы непосредственно связано с единством требований к качеству образования в различных регионах Российской Федерации и сопоставимостью их с международными требованиями. Поэтому образовательная система должна быть открытой и обеспечивать диверсификацию соответствующих документов.

Наиболее важным универсальным показателем эффективности деятельности образовательных учреждений является реализация образовательных программ на уровне, определяемом государственными образовательными стандартами. В связи с этим в качестве одного из критериальных показателей при оценке качества образования должны выступать уровни достижений учащихся, измеряемые с помощью стандартизованных дидактических тестов.

Любая образовательная программа включает в себя: учебный (образовательный) план, соответствующий набор образовательных программ, описание избранных технологичей учебного процесса и указание необходимых условий реализации образовательных программ. Программы делятся по уровням, ступеням и даже профилям обучения. Все это накладывает определенные условия на возможность осуществления мониторинговых исследований, которые должны учитывать специфику реализации образовательной программы на данном этапе процесса обучения.

Поскольку мониторинг является одной из разновидностей экспериментального исследования, осуществляемого в рамках педагогической науки, необходимо воспользоваться соответствующей методологией. Длительное наблюдение развития отечественной образовательной системы приводит к выводу о существующем противоречии между утверждением о высоком уровне фундаментального образования в нашей стране и отсутствием единой государственной системы управления качеством, которая могла бы оперировать квалиметрически обоснованными результатами стандартизованных педагогических измерений. Это противоречие усиливается незавершенностью разработки государственного образовательного стандарта, невозможностью проведения экспертной оценки образовательных программ с целью спецификации педагогических измерителей. Существующая практика произвольного подбора тестовых заданий для проведения массовых обследований уровня обученности или единого государственного экзамена не позволяет обеспечить необходимую содержательную валидность, а также надежность дидактических тестов. Отсутствие процедуры репрезентации создаваемых диагностических материалов лишает возможности обеспечения необходимого уровня конструктивной валидности измерителя. В результате для измерения латентных переменных приходится использовать малоэффективные теоретические модели моделирования и параметризации педагогических тестов. Наконец, полное отсутствие практики критериальной валидации диагностических материалов в нашей стране делает их непригодными для оценивания перспектив возможной реализации учащихся в социуме.

Создание эффективной системы оценки качества образования возможно только при условии разработки сертифицированных педагогических измерителей на основе стандартизованных образовательных программ. Однако согласно Закона "Об образовании" образовательные программы (их содержание) теперь не стандартизируются, что вновь нас выводит на противоречие Закона и реальности, которое становится тормозом в развитии региональной системы оценки качества.

Подготовка соответствующих измерителей должна осуществляться на основе классических теорий контроля качества образования. Для этой цели можно использовать технологию стандартизации дидактических тестов, в основе которой лежит теория образовательной квалиметрии.

В процессе обследования уровней достижений и потенциальных возможностей учащихся возникает необходимость упрощения объекта измерения с помощью моделирования.

При этом модель мониторинговых исследований должна быть действительно полной и позволяющей оценить качество образования. Важнейшим условием адекватности теоретической модели мониторинга является учет возможности своевременного предупреждения от возможной опасности, риска и ущерба для качества процесса обучения. Прежде всего, необходимо исключить из практики образования авантюрные тенденции. В связи с этим инновационные проекты должны проходить серьезную экспертизу и отслеживаться на всем протяжении опытно-экспериментальной работы. Мониторинговые исследования должны предполагать разработку важнейших критериев, характеризующих истинное состояние образовательной системы, а также подбор соответствующих им количественных индикаторов и показателей, которые можно установить с необходимой точностью. При этом следует использовать только качественные педагогические измерители, прошедшие процедуру стандартизации.

Приступая к организации мониторинга необходимо учитывать необходимую периодичность измерений и их цикличность. Поскольку развитие познавательной активности имеет очень слабо выраженную динамику, основываясь на психологической цикличности, можно было бы установить периодичность мониторинговых исследований в несколько лет. Целесообразно сосредоточить мониторинговые исследования на уровне региона на "входах" на образовательную ступень (на образовательном переходе: 1, 5, 10 классы), что позволит фиксировать индивидуальный прогресс обучающихся при сравнении результатов "входного" мониторинга и результатов на "выходе" в рамках итоговых аттестаций.

Основными принципами проектирования и проведения мониторинговых исследований являются:

1. Проблемная организация мониторинга, которая предполагает выявление основных направлений проводимых исследований и противопоставляется идее тотального мониторинга.
2. Открытость для дальнейшего развития выбранного многообразия критериев, индикаторов и показателей, позволяющая совершенствовать мониторинговые исследования в процессе их осуществления.
3. Приоритет управленческой функции при осуществлении квалиметрических процедур, предполагающих содержательную наполненность проводимых измерений и статистический анализ полученных результатов.
4. Оперативность не столько в переработке информации, сколько в принятии управленческих решений в критических ситуациях.
5. Целесообразность проводимых исследований, которые не должны нарушить позитивные аспекты существующей образовательной системы.

Данные принципы полностью согласуются с ключевыми принципами образовательной квалиметрии (инвариантности и дискретности). Проводя тестирование, диагност не должен внести в обследуемую систему неконтролируемые изменения, которые скажутся на дальнейшем ее развитии. Этим достигается инвариантность образовательного процесса относительно процедуры измерения. Кроме того, при поведении мониторинга неявно учитывается дискретность процесса обучения, так как только при условии усвоения программно материала с опорой на структурные элементы образовательной программы принципиально возможно контролировать процесс обучения, предлагая учащимся тестовые задания.

Исходя из основных принципов мониторинговых исследований можно сформулировать интересующие нас направления обследования образовательных учреждений в процессе создания региональной системы оценки качества образования:

1. Деятельность образовательных учреждений, муниципальных и региональных органов управления образованием по обеспечению эффективности образовательных систем.
2. Востребованность образовательных услуг различными группами пользователей, уровень социализации и состояния здоровья учащихся.

Следующим этапом подготовки мониторинговых исследований является выявление критериев оценки интересующих нас направлений обследования состояния образовательной системы:

1. Поскольку предполагаемые мониторинговые исследования должны носить процессуальный характер, факт получения учащимся аттестата о среднем (полном) образовании не является критерием эффективности процесса обучения. Воспитательный аспект образования также невозможно процессуально охарактеризовать количеством правонарушений, совершенных учащимися. Важнейшим показателем эффективности деятельности управленческих органов по совершенствованию образовательных систем является внутренняя мотивация учащихся продолжать обучение. Поэтому в качестве критерия результативности образования следует рассматривать отношение учащихся к процессу обучения.
2. Реализация потенциальных возможностей учащихся продолжать обучение в избранной области научного знания зависит от кадрового состава преподавателей и наличия в регионе лицензированных образовательных учреждений с разветвленной структурой. Все показатели качества образовательных услуг, характеризующие статус образовательных учреждений, профессиональную квалификацию преподавателей, условия их труда, материально-техническую обеспеченность процесса обучения, можно признать значимыми при оценке данного аспекта образовательной системы. Степень удовлетворенности учащихся и их родителей предоставляемыми образовательными возможностями, а также состояние их здоровья могут выступать в качестве критерия эффективности образовательной системы.

Следующим этапом подготовки мониторинговых исследований является подбор количественных индикаторов и показателей, которые обеспечивают квалиметрическую обоснованность исследования:

1. Прежде всего следует оценивать уровни достижений учащихся с помощью стандартизованных дидактических тестов, позволяющих определить их потенциальные возможности.
2. В качестве индикаторов удовлетворенности населения образовательными услугами могут использоваться общее количество лицензированных образовательных учреждений, число учреждений различной ориентации в сочетании с общим количеством учащихся в данной территории. Это позволит вычислить показатель среднего количества однотипных образовательных учреждений в расчете на одного учащегося. Кроме того, можно охарактеризовать кадровый состав преподавателей, зная его количественное распределение по квалификационным категориям и степень загруженности учебными занятиями. В результате формируется показатель среднестатистической квалифицированности преподаваемого урока. Но эти показатели являются статическими и заметно не изменяются в течение ряда лет. Поэтому с помощью анкетирования учащихся и их родителей необходимо установить востребованность образовательных услуг и степень социализации. При условии, что в диагностический материал будут включены индикаторные вопросы, позволяющие судить о степени искренности респондентов. В качестве показателя состояния здоровья учащихся можно использовать относительное их количество, зарегистрированное на диспансерном учете.

Технологии социально-педагогического диагностирования, ориентированные на описание и выяснение сущности индивидуальных особенностей поведения личности, создаются с целью объективного оценивания актуального состояния индивида по отношению к существующим в обществе нормам. Диагностические материалы позволяют определить, находится ли поведение индивида в рамках нормы или отклоняется от нее, прогнозируют

вать дальнейшее развитие социального поведения личности и предпринять необходимые меры в случае произошедших отклонений.

С помощью психологических и дидактических тестов опытный тестолог способен отслеживать качество функционирования образовательной системы по каждому из заданных критериев, а затем осуществлять обобщенный анализ полученных показателей. Конечным итогом мониторинговых исследований должно быть принятие управленческих решений в отношении образовательной системы.

Следующий шаг в разработке эффективной региональной системы оценки качества образования – нормативно-правовое обеспечения функционирования РСОКО. Нормативно-правовая база в области образования должна формироваться на основе принципа "опережающего развития" с учетом теории и практики образования на всех уровнях РСОКО.

На Федеральном уровне необходимы следующие правовые акты:

- ✓ Федеральный нормативный правовой акт (закон), утверждающий стандарты общего среднего образования.
- ✓ Приказ Минобрнауки России об утверждении концепции Общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО).
- ✓ Закон "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в части введения единого государственного экзамена.
- ✓ Постановление Правительства РФ о порядке проведения ЕГЭ в с 2009 года
- ✓ Постановление Правительства РФ об утверждении положения об аттестации образовательных учреждений, руководящих и педагогических работников образовательного учреждения.
- ✓ Методические рекомендации по проведению государственной аттестации учителей и иных работников образования.
- ✓ Положение об итоговой аттестации учащихся 9, 11 классов образовательных учреждений РФ;
- ✓ Примерное положение о промежуточной аттестации школьников на всех ступенях образования;
- ✓ Инструкция о ведении школьной документации с учетом использования информационных технологий (на электронных носителях)

На региональном уровне необходимы следующие правовые акты:

- ✓ нормативный правовой акт (представительного или исполнительного органа власти субъекта РФ), устанавливающий структуру и регламент региональной системы оценки качества образования.
- ✓ нормативный правовой акт (представительного или исполнительного органа власти субъекта РФ), устанавливающий региональную систему государственной аттестации педагогических и руководящих работников образования.
- ✓ нормативный правовой акт исполнительного органа власти субъекта РФ о создании региональной организации (центра) оценки качества образования (если такая структура отсутствует).

Для повышения эффективности РСОКО необходимо создание единообразных типовых нормативных документов муниципального уровня, сопровождение практики муниципального нормотворчества примерными локальными положениями, уставами и другими видами типологических документов, а именно:

- ✓ нормативный правовой акт (представительного или исполнительного органа власти муниципального образования), определяющий порядок реализации региональной системы оценки качества образования на территории муниципального образования;
- ✓ нормативный правовой акт (представительного или исполнительного органа власти муниципального образования), определяющий организационные воп-

росы реализации региональной системы государственной аттестации педагогических и руководящих работников образования на территории муниципального образования.

К настоящему времени практически во всех регионах Проекта созданы концепции, положения о региональных системах оценки качества образования, созданы специальные структуры, которые должны заниматься мониторингом качества образования, анализом получаемых результатов. Новые подходы к системе оплаты труда увязаны на прямую с результативностью работы учителя (разработаны критерии оценки деятельности образовательных учреждений, отдельных педагогов и руководителей ОУ).

В результате создания региональной системы оценки качества образования появились первые системные эффекты:

- ✓ возможность получения объективной информации о качестве предоставляемых образовательных услуг всеми заинтересованными лицами;
- ✓ выявление дефицитов профессиональной деятельности учителей и формирование самими учителями запросов на повышение их квалификации;
- ✓ активизация органов государственно-общественного управления, родительской общественности в принятии решения связанного с оценкой качества образования;
- ✓ развитие правовых партнерских отношений участников образовательного процесса по совместной работе над созданием и реализацией образовательной программы каждой школы;
- ✓ активизация ОУ в разработке инструментария оценки качества образования;
- ✓ распределение стимулирующей части ФОТ на основании: индивидуальных достижений учащихся; положительной динамики;
- ✓ активизация сетевого взаимодействия;
- ✓ введение комплексной оценки деятельности ОУ;
- ✓ разработка новых форм аттестации на основании портфолио, результативности деятельности и систему тестирования;
- ✓ одним из базисных критериев оценки качества образования стала выступать профессиональная компетентность педагога как "интегральная характеристика специалиста, которая определяет его способность решать профессиональные проблемы и типичные профессиональные задачи, возникающие в реальных ситуациях профессиональной деятельности с использованием знаний и жизненного опыта, ценностей и наклонностей" (О.Е. Лебедев, А.П. Тряпицына). Уровни профессиональной компетентности педагогов и руководителей напрямую увязали с результативностью обучающихся и эффективной деятельностью всего образовательного учреждения в целом.

3. Эффективность региональных систем оценки качества образования для целей и задач формирования общероссийской системы оценки качества образования

Чтобы обеспечить соответствующее качество образовательных программ и услуг, эффективность контроля и надежность оценивания результатов познавательной деятельности в современных условиях на всех уровнях образования, требуется формирование государственно-общественной ОСОКО, действующей независимо от органов управления образованием и администрации учебных учреждений. Она должна стать действенным и надежным инструментом повышения эффективности и ответственности субъектов образования, индикатором состояния всей образовательной системы России.

К настоящему времени просматривается следующая возможная структурная схема ОСОКО:

- ✓ общероссийский мониторинг качества обучения школьников и студентов по результатам международных и общероссийских обследований;

- ✓ единый государственный экзамен для выпускников и абитуриентов, мониторинг результатов ЕГЭ по разным категориям общеобразовательных учреждений;
- ✓ сертифицированные на российском и международном уровне системы менеджмента качества вузов;
- ✓ региональные системы оценки и мониторинга качества общего образования на всех его ступенях;
- ✓ системы качества в начальном и среднем профессиональном образовании;
- ✓ школьные системы мониторинга качества обучения и развития школьников по результатам внутренних и внешних контрольно-оценочных процедур;
- ✓ общероссийские и региональные научно-методические структуры по обеспечению систем качества сертифицированным инструментарием для проведения надежных и валидных педагогических измерений учебных достижений школьников и студентов;
- ✓ информационные базы данных для обеспечения деятельности структурных составляющих ОСОКО.

Всем формам контроля и аттестации в новых условиях необходима опора на единые требования к инструментарию педагогических измерений, современным технологиям проведения контрольно-оценочных процедур, согласованным показателям и критериям, информационным программным средствам. В этой связи обязательным элементом системы управления качеством образования становится сертификация на соответствие требуемым свойствам образовательных стандартов, программ, педагогических измерителей. Необходимо научно обосновать методики обработки, накопления, анализа и мониторинга результатов, их корректной интерпретации для выработки обоснованных управленческих решений.

За счет нормального создания и функционирования региональной системы оценки качества обучения должна повыситься эффективность в целом всей общероссийской системы оценки качества образования, а именно:

- ✓ объективность контроля и оценки учебных достижений обучаемых, получение всесторонней и валидной образовательной информации о состоянии регионального образования;
- ✓ создание системы многоуровневого мониторинга качества образования в регионе, способствующего повышению управляемости и мобильности в развитии образовательных систем;
- ✓ установление эффективной обратной связи между различными участниками образовательного процесса, в том числе органами управления образованием;
- ✓ обеспечение сопоставимости результатов массового тестирования для выявления сильных и слабых сторон различных образовательных программ и технологий обучения, определение результативности образовательного процесса и качества учебных программ путем сравнения с нормами и требованиями стандартов;
- ✓ содействие внедрению в практику инновационных технологий обучения и развития школьников;
- ✓ подготовка выпускников к процедурам независимого тестирования, в том числе к единому государственному экзамену;
- ✓ прогнозирование развития образовательных учреждений, формирование информационных систем самопроверки и самоконтроля;
- ✓ содействие устранению субъективизма и авторитаризма в принятии управленческих решений.

Для повышения эффективности функционирования всей системы ОСОКО составляющими модели РСОКО должны стать:

- ✓ распределенная по региону система опорных баз проведения стандартизированных массовых контрольно-оценочных процедур не только для итоговой аттестации, но и работающих на постоянной основе;

- ✓ материально-техническое и информационно-технологическое оснащение распределенных пунктов проведения и автоматизированной обработки результатов тестирования;
- ✓ система подготовки специалистов для обеспечения правильности проведения контрольно-оценочных процедур по новым технологиям и использования их результатов в образовательной практике;
- ✓ банк валидного инструментария педагогических измерений и надежных контрольно-оценочных процедур, обеспечение конфиденциальности контрольно-измерительных материалов на всех этапах контрольно-оценочного процесса;
- ✓ региональный банк валидной образовательной статистики; обеспечение доступа к нему различных категорий пользователей (школы, управления образования, вузы, родители, учащиеся, учителя и т.д.).

Таким образом, региональная система должна опираться на единую концептуальную основу контроля и оценки. Управление по принципу обратной связи требует преобразования информации о результатах контрольно-оценочной деятельности в учебных заведениях региона, ее структурирования и укрупнения, что возможно лишь в ситуации, когда педагогический контроль и оценка опираются на теорию педагогических измерений, квалиметрический мониторинг и независимость оценивания учебных достижений.

Создание региональной системы объективной оценки общеобразовательной подготовки обучающихся предполагает использование современной технологии тестирования, разработку и использование контрольных измерительных материалов, надежной стандартизированной системы проведения контроля, программно-инструментальных средств, позволяющих осуществлять обработку результатов и их предъявление в информационные системы для различных пользователей. Все эти элементы отрабатываются в рамках эксперимента по введению единого государственного экзамена и имеются в региональных центрах обработки информации (РЦОИ).

Функции контроля качества регионального образования в перспективе должны выполнять общественно признанные контрольно-оценочные центры, не подчиняющиеся органам управления образования, задача которых состоит преимущественно в сборе образовательной информации, ее систематизации, анализе, обобщении, интерпретации и выработке управленческих решений.

Логика подсказывает, что в структуре региональных систем оценки качества образования должны быть и внутришкольные системы.

Основными их целями в условиях подготовки выпускников к независимой аттестации являются:

- ✓ обеспечение объективной информации об уровне и качестве индивидуальных учебных достижений учащихся и среднестатистических достижений образовательных учреждений в целях коррекции учебного процесса и учебной активности выпускников;
- ✓ индивидуализация учебного процесса на основе результатов контроля, обеспечивающая условия для практической реализации личностно ориентированной, развивающей и других технологий обучения;
- ✓ получение объективной информации об уровне и качестве подготовки обучающихся для выставления итоговых оценок при переходе на следующую ступень обучения с помощью новых форм, методов и средств контроля;
- ✓ обеспечение условий для самоконтроля, самокоррекции и самооценки результатов учебной деятельности учащихся;
- ✓ методическая поддержка школьников и преподавателей при подготовке к сдаче ЕГЭ и аттестации;
- ✓ проведение внутришкольного мониторинга учебных достижений по основным дисциплинам;

- ✓ определение потребности в повышении квалификации преподавателей, качества преподавания и обучения.

Общий замысел школьной контрольно-оценочной системы состоит в создании совокупности методик, процедур, измерителей, программно-педагогических средств контроля и оценки образовательных достижений учащихся на всех ступенях школьного образования, а также в ее согласовании с внешней контрольно-оценочной системой.

Таким образом, вся педагогическая система, с ее начальных звеньев, сегодня требует переориентации на решение основной задачи современного образования – подготовку людей, умеющих быстро и успешно адаптироваться в сложной обстановке и принимать верные решения в любых, даже самых неординарных ситуациях. Одной из приоритетных задач является развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между различными субъектами в области образовательной политики, обеспечения качества образования, а также его контроля и оценивания.

4. Описание и обоснование возможных рисков формирования и функционирования региональных систем оценки качества образования, предложения по минимизации выявленных рисков

В современных условиях оценка риска является составным элементом теоретической базы принятия решений в образовательной политике региона. Рассматривая проблему оценки социальных рисков, связанных со сферой создания и функционирования региональной системы оценки качества общего образования, можно отметить, что цель модернизации образования России состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования, в обеспечении ее соответствия вызовам XXI века и потребностям развития страны, запросам личности, общества, государства. Именно уровень и качество образования – важнейшие факторы сохранения отечественных культурных традиций, развития духовного потенциала общества, экономического роста, социального прогресса, предупреждения преступности, беспризорности, наркомании и других негативных социальных явлений.

Обеспечение эффективной региональной системы оценки качества потребует выработки адекватного диагностического инструментария и прежде всего методов оценки социальных рисков, связанных с прежде неоднородностью развития региональных образовательных систем. Результаты оценки негативных последствий могут стать основой для принятия управленческих решений на различных уровнях системы управления образованием России, так как помогают прогнозировать и минимизировать социальные риски, то есть управлять ими.

Все типы рисков, несмотря на их различную сущностную природу, сферы проявления и возникновения, объединяет то, что методы получения количественных или качественных оценок их характеристик базируются на ограниченном множестве методик обработки исходной информации. К этим методикам (методам) можно отнести:

1. Основной систематический качественный метод – метод Delphi (Дельфи), с помощью которого на первом этапе аналитики разрабатывают систему переменных для конкретного объекта исследований, а затем привлекают широкий круг экспертов, которые определяют вес каждой переменной для рассматриваемого объекта.

Это скорее качественный подход, позволяющий оценить специфику конкретной ситуации. В некоторых случаях внимательное исследование различных специфических элементов, определяющих ситуацию, действительно может быть более важным, чем проведение систематической количественной оценки. Большим недостатком этого метода является чрезмерная субъективность оценок. Старые стереотипы общества могут сыграть роковую роль при выработке оценок. Дж. Саймон оценил этот подход как "спорадический, основанный на селективном, неконтролируемом восприятии или идеологических и личностных пристрастиях".

2. Количественные методы оценки социальных рисков, основной проблемой которых являются выбор факторов и определение их относительного веса.

Среди количественных методов можно назвать:

- ✓ метод агрегирования статистических данных (примером могут служить модели Political System Stability Index, Knudsen's Ecological Approach);
- ✓ метод имитационного моделирования;
- ✓ математические (статистические, алгебраические и др.) методы обработки информации.

К отличительным особенностям типов рисков относят:

- ✓ характер (содержание, объем, вид и т. п.) исходной информации;
- ✓ методы, механизмы и процедуры получения исходной информации;
- ✓ сферы применения результатов анализа и интерпретации полученных данных.

В настоящее время на первый план вышли проблемы, обусловленные социальными рисками. Это объясняется тем, что в основном ликвидированы последствия экономического кризиса 1998 года, в стране наблюдается относительная экономическая устойчивость, достигнута определенная политическая стабильность общества, существует достаточно эффективная система предупреждения и ликвидации последствий техногенных и природных рисков. Кроме того, доминирующее положение в социальной сфере государства стала занимать система образования. Это связано как с ее масштабами (в ней занято 25% населения, на ее содержание приходится 13% консолидированного бюджета страны), так и с многообразием социальных задач, решаемых системой образования.

Создание региональной системы оценки качества может иметь ряд серьезных рисков:

- 1) Обособление уровней образования регионов и национальных образований региональных систем оценки качества образования, которые, во-первых, могут рассматриваться как системы "регионального качества", а с другой стороны, могут в каждом регионе возникнуть свои, несовместимые с другими регионами системы оценки результативности. Для снятия этого риска необходимо как можно быстрее принять ОСОКО как основной рамочный документ, на основе которого и в рамках которого только и могут строиться региональные системы качества.
- 2) Становление региональной системы оценки качества в настоящее время происходит при отсутствии федеральной нормы качества и результативности, а также в условиях неоднородности общественных потребностей и дифференциации уровня школ. В связи с этим необходимо как можно скорее принять Федеральный государственный стандарт второго поколения, провести экспертно-социологическое исследование по структуре и прогнозу образовательных потребностей и запросу результативности (качества) разных заказчиков (граждане, работодатели, государственные и общественные институты), сформулировать запрос системе образования и на его основе строить региональную систему оценки качества, рейтингование школ.
- 3) Перенос срока полномасштабного выпуска школьников, обучавшихся по новым образовательным стандартам, на 2015 и последующие годы, может негативно повлиять на качественную структуру трудовых ресурсов страны и уменьшить ее конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность;
- 4) Риски, связанные с недостатками в управлении РСОКО, могут быть вызваны слабой координацией действий различных субъектов, участвующих в РСОКО (органы законодательной и исполнительной власти субъекта, органы местного самоуправления, образовательные организации и учреждения), что приведет к возникновению диспропорций в ресурсной поддержке реализации намеченных мероприятий, отсутствию нормативно-правовой базы, их неоправданному дублированию и снижению эффективности использования бюджетных средств.

Отсутствие индикативного управления РСОКО и недостаточный учет результатов мониторинговых исследований хода реализации Образовательной программы региона может существенно повлиять на объективность принятия решений при планировании программных мероприятий, что приведет к отсутствию их привязки к реальной ситуации.

Для минимизации данных рисков необходимо иметь регионального оператора (им может выступать один из субъектов РСОКО, например, Центр оценки качества образования) с помощью которого строятся все связи и отношения между субъектами РСОКО.

- 5) Риски, связанные с неверно выбранными приоритетами функционирования развития РСОКО, могут быть вызваны изменениями государственной политики в сфере образования и последующей внеплановой коррекцией частично реализованных мероприятий, что снизит эффективность использования бюджетных средств. Отсутствие полной нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование и инновационное развитие, может привести к правовому сдерживанию запуска эффективных механизмов достижения ожидаемых результатов РСОКО. Необходимо разработать на федеральном уровне примерный перечень всех нормативно-правовых актов для обеспечения нормальной работы РСОКО.
- 6) После окончания КПМО возможно недофинансирование отдельных мероприятий или отдельных направлений понизит комплексную эффективность ожидаемых результатов, которые взаимообусловлены и взаимосвязаны.
- 7) Просматривается явно узконаправленность начавшегося мониторинга результатов образования в регионах Проекта, не уделяется должного внимания созданию компетентностно-ориентированных инструментов измерения качества образования. Распространенные КИМы (в том числе и ЕГЭ) не способствуют формированию у детей умений выходить за пределы учебных ситуаций и эффективно использовать имеющиеся знания. Одна из основных причин подобной ситуации – отсутствие этой цели в действующих учебниках и методах обучения при реализации образовательных программ в основной и средней школе. Знания зачастую представлены разрозненно как в естественнонаучных, так и в обществоведческих предметах, не предпринимается необходимых усилий для их интегрированного рассмотрения с целью осмысления и применения. В результате важные для современного человека навыки решения различных жизненных проблем не формируются. Есть риск начать копировать ЕГЭ на все ступени образования, на все классы ступени, на все проверочные работы курса и темы. Для снятия этих рисков необходима разработка новых типов КИМов, расширения способов и форм оценки результатов образования. Необходима поправка в Закон "Об образовании" в статью об итоговой аттестации, где бы было указано, что кроме ЕГЭ используются и другие формы аттестации и оценки.
- 8) Неготовность педагогической общественности к новому пониманию качества образования; неготовность общественности в полной мере и качественно участвовать в оценочных процедурах; рост количества отчетности; сложность оценивания сформированности ключевых компетентностей, "судьба" фиксированных внеучебных достижений учащихся (портфолио учащегося). Необходимы специальные программы повышения квалификации педагогов, подготовка общественных экспертов для продвижения нового качества общего образования в массы.

Раздел **3**
**ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ
 В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ**

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАСШИРЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО
 УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Анализ проблематики расширения общественного участия в управлении образованием целесообразно начать с осознания двоякой природы этого направления: с одной стороны, оно является по ряду позиций ключевой частью всего комплексного проекта, с другой – предполагает деятельность, связанную с выходом за пределы собственно системы образования, поскольку имеет дело с "открытым социумом". Поэтому "дорожная карта" реализации направления должна предусматривать одновременное продвижение и по линиям, задаваемым принятыми обязательствами, и по линии подготовки профессионально-педагогического и родительского сообществ к совместной деятельности в интересах предоставления детям качественного образования независимо от места их проживания. Такая постановка вопроса ориентирует исполнителей работ по данному направлению, прежде всего на создание ключевого элемента – школьных управляющих советов, не просто наделенных формальным правом участия в распределении стимулирующей части ФОТ учителям, обеспечивающим высокое качество образования, но и способных грамотно и ответственно участвовать в разработке образовательной программы школы и других локальных актов, регламентирующих применение такого права.

Опыт реализации данного направления регионами–участниками КПО позволяет зафиксировать ряд типичных проблем, недооценка которых способна ввести деятельность исполнителей в зону риска.

Недооценка важности подготовки общественных управляющих

Нередко родители оказываются членами совета не по причине собственной глубокой и ответственной мотивированности к такой деятельности, а просто вследствие присущей их характеру социально-бытовой активности либо даже под прямым административным давлением. Как следствие они совершенно не представляют реального проблемного поля современного общего образования и, следовательно, задач совета школы – задач, принципиально отличающихся от забот традиционного родительского комитета.

Массовая стихийная рекрутизация в состав школьных советов таких людей чревата опасностью трансляции старых представлений о качестве образования, мифов и стерео-

типов общественного сознания, отражающего представления о "хорошей школе", сложившиеся у их носителей в собственном школьном детстве.

Анализ деятельности школьных советов показывает, что их членами, наиболее заинтересованными в повышении эффективности работы, в усилении ее направленности на действительное формирование школьной образовательной политики с осмысленным, ответственным и экономически подкрепленным целеполаганием, являются, как правило, не просто "состоявшиеся" и "успешные" люди, но те, чей жизненный опыт продемонстрировал им самим ценность полученного образования. Они понимают, какое образование (какого содержания и качества) дает большие гарантии для адекватного восприятия современных и перспективных вызовов стремительно меняющегося мира. Разумеется, это – идеальный, пока еще весьма редкий случай. Но он дает ключ к подходам, которыми следует руководствоваться при поиске ответа на вопрос, среди каких категорий граждан можно найти потенциальных членов школьных советов и чему их следует учить, чтобы в своем новом качестве они могли бы эффективнее использовать собственный опыт и возможности.

Главный посыл в их подготовке к деятельности в общественном совете должен состоять именно в проблематизации и актуализации образовательной составляющей их собственной жизни, в проецировании своей карьерно-профессиональной успешности на школьное детство нынешних детей и подростков, в развитии рефлексии по поводу тех человеческих качеств (компетенций), которые востребованы в сегодняшней актуальной жизни и останутся таковыми в обозримом будущем.

Между тем знакомство с содержанием уже разработанных учебных программ подготовки общественных управляющих свидетельствует о примате нормативно-правовых и общепедагогических знаний, менее всего востребованных в реальной деятельности школьных советов, если видеть ее смысл в насыщении школьной образовательной политики не учебными (их и так переизбыток), а социальными смыслами.

Недооценка роли образовательной программы школы

Недооценка роли и значения образовательной программы школы проявляется в том, что региональное, муниципальное и школьное руководство не видит в ней документа, во многих отношениях ключевого для проекта в целом. Между тем именно она является свободной формой гражданского контракта между обществом (т.е. родителями в лице общественного совета) и образованием (т.е. педагогическим коллективом школы) относительно развития тех или иных компетентностей учащихся, демократично и открыто фиксирует цели и содержание образовательной политики школы. При этом важно понимать, что мониторинг выполнения образовательной программы и анализ ее результативности дают объективную и прозрачную критериальную основу, а также составляют концептуальную и фактологическую базу для двух важнейших действий, предусмотренных проектом.

Во-первых, речь идет о подготовке доклада директора школы управляющему совету с предложениями об оценке вклада каждого педагога в учебные и внеучебные достижения детей, на основе чего, собственно, и осуществляется распределение стимулирующей части ФОТ. Доклад директора школьному совету, обосновывающий предложения администрации школы по этому вопросу, окажется убедительным и аргументированным только в том случае, если будет апеллировать к документу, одобренному самим же школьным советом. Результативность образовательной программы, проявившаяся в деятельности учащихся, напрямую связанной с деятельностью учителей, – вот методологическая и критериальная основа для поощрения лучших из них.

Во-вторых, речь идет о публичном докладе директора перед социумом-заказчиком, который только в этом случае может получить проблематизированное представление о личностном прогрессе юного поколения, интеллектуально и эмоционально включиться в широкий образовательный контекст.

Эти обстоятельства жестко определяют факт наличия в школе работоспособного, компетентного и ответственного общественного совета, наделенного полномочиями

участвовать в совместной с педагогическим коллективом разработке образовательной программы и оценке ее социальной (социокультурной) эффективности.

Недооценка роли публичного доклада директора школы

Представляется важным специально остановиться на вопросе о предмете публичного доклада директора школы. В отличие от традиционного отчета перед ведомственно-корпоративной аудиторией того или иного уровня, этот доклад строится на анализе результатов реализации образовательной программы школы как своеобразной конвенции между возглавляемым им образовательным учреждением и местным сообществом (прежде всего в лице родителей). Ценность доклада измеряется его значимостью для населения, и ясно, что от этого в большой степени зависит социальный и социокультурный рейтинг школы и персональный рейтинг ее директора как общественной фигуры. Широкую аудиторию едва ли будут интересовать чисто учебные темы вроде состояния успеваемости по классам или предметам. А вот подробный разговор о состоянии и проблемах детского населения в мире взрослых и о том, в чем она (школа) видит свою миссию и насколько успешно удается ее осуществить – вот это, несомненно, вызовет общий интерес, развернет внимание общества к предьявленным проблемам и – тем самым – создаст возможность для расширения взаимодействия образования и социума, для расширения места образования в местном общественном сознании. С этой точки зрения, цель публичного доклада директора школы – превращение ее в центр консолидации гражданского сообщества по поводу его собственного будущего, явленного в детях.

Недооценка роли СМИ в расширении общественного участия

Анализ эффектов реализации КПМО выявил высокую степень неосведомленности граждан (даже тех, кто персонально участвует в деятельности школьных советов) относительно содержания и целей КПМО. Целевое выяснение вопроса о наличии в регионе сколько-нибудь систематической практики помещения публикаций, организации телепередач на темы, связанные с проектом, показало их явную недостаточность и неактуальность. Между тем ясно, что проект, имеющий столь мощную общественную составляющую, не может считаться успешным без изменения общественных "образовательных" установок. Сохраняющаяся в общественном сознании консервативно-охранительная позиция относительно ценности и качества образования, будучи массовой и устойчивой, создает "глубоко эшелонированную" зону риска, поскольку постоянно воспроизводит в общественном сознании самый, может быть, опасный тип отрицания инновационных перемен – тип немотивированного недоверия и подозрительности. Становясь членами общественных советов, носители такого сознания оказываются в них либо в равнодушно-косной силой. При этом степень их влияния тем выше, чем хуже поставлено информирование местного общества по существу намечаемых перемен.

Между тем, как показывают общественные слушания в регионах, интерес к проблематике общественного участия в развитии образования чрезвычайно велик. Люди открыты к обсуждению, они действительно хотят знать, в чем состоит принципиальный замысел проекта, – очень многие испытывают реальную потребность самоопределиваться по отношению к нему. Тем более важно принять меры к удовлетворению этого интереса. Именно средствами СМИ можно и нужно доносить до широкой общественности (в том числе и педагогической, особенно на селе) понимание того, что КПМО – не очередная "революция сверху", а объективное требование времени, подтверждаемое не только трендами развития образования во всех экономически и социально успешных странах, но и эффектами, достигаемыми лидерами проекта в российских регионах.

Недооценка полноты нормативно-правовой базы

Институциональное закрепление форм участия общественных институтов в управлении образованием – еще одна сфера, внимание к которой должно быть постоянным и последовательным.

Особую роль здесь играет создание механизмов участия гражданских институтов (общественное участие) в оценке в реализации финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов стимулирования качества работы педагогов и школ (через создание органов государственно-общественного управления, наделенных полномочиями по распределению стимулирующей части фонда оплаты труда, введение публичной отчетности образовательных учреждений, обеспечение участия общественности в процедурах лицензирования и аккредитации образовательных учреждений).

Для обеспечения комплексного характера участия гражданских институтов в реализации финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов стимулирования качества работы педагогов общего образования предлагаемая модель предусматривает, что участие гражданских институтов реализуется через представительство общественности (родители, местное сообщество) в органах государственно-общественного управления общеобразовательными учреждениями, муниципальной системой образования (муниципальные государственно-общественные советы и др.), а также в структурах, осуществляющих оценку и контроль качества образования (аккредитационная комиссия, аттестационная комиссия и др.).

Соответственно, для обеспечения участия гражданских институтов в реализации механизмов стимулирования качества работы педагогов существующей законодательной и нормативной базой федерального, регионального уровней, Уставами общеобразовательных учреждений должны быть предусмотрены указанные органы и структуры, предусматривающие представительство в них гражданских институтов, определен порядок представительства (выборы, кооптация, аккредитация), закреплены необходимые полномочия.

Возможный подход к отражению в полномочиях Советов базовых направлений участия гражданских институтов в реализации финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов стимулирования качества работы педагогов общего образования направлений представлен в таблице:

Направление участия	Полномочия Совета
Участие в определении предмета стимулирования, т.е. оформление гражданского заказа на результативность и качество образования	Утверждает образовательную программу образовательного учреждения программу развития образовательного учреждения, участвует в разработке и согласовывает локальные акты общеобразовательного учреждения, устанавливающие виды, размеры, условия и порядок произведения выплат стимулирующего характера работникам общеобразовательного учреждения, показатели и критерии оценки качества и результативности труда работников общеобразовательного учреждения
Участие в определении оснований для стимулирования, т.е. осуществление контроля практической реализации гражданского заказа	Участвует в оценке качества и результативности труда работников общеобразовательного учреждения, распределении выплат стимулирующего характера работникам и согласовывает их распределение в порядке, устанавливаемом локальными актами общеобразовательного учреждения; обеспечивает участие представителей общественности в процедурах – обеспечивает участие представителей общественности в процедурах итоговой аттестации учащихся, в том числе в форме и по технологии единого государственного экзамена; процедуры лицензирования образовательных учреждений; процедуры аттестации администраций образовательных учреждений;

Направление участия	Полномочия Совета
	деятельность аттестационных, аккредитационных, медальных, конфликтных и иных комиссий; процедуры проведения контрольных и текстовых работ для учащихся, общественной экспертизы (экспертиза соблюдения прав участников образовательного процесса, экспертиза качества условий организации образовательного процесса в школе, экспертиза инновационных программ) участвует в подготовке и утверждает публичный (ежегодный) доклад общеобразовательного учреждения
Участие в определении, формировании и контроле использования ресурсной базы стимулирования, т.е. участие в формировании "бюджета стимулирования" и контроле его исполнения	Согласует или утверждает по представлению директора школы бюджетную заявку на предстоящий финансовый год; согласует или утверждает сметы бюджетного финансирования; утверждает сметы расходования средств, полученных школой от уставной, приносящей доходы деятельности и из иных внебюджетных источников; содействует привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития школы, определяет цели и направления их расходования

Обобщая, можно сформулировать, что стимулирование педагогов осуществляется советом в согласованном им объеме (в том числе – за счет привлеченных внебюджетных средств) на основе данных о качестве их работы, полученных при участии или под контролем совета на основе согласованных с ним критериев и показателей качества (зафиксированных в образовательной программе, Положении о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда образовательного учреждения и др.).

Таким образом, реальное участие гражданских институтов в реализации финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов стимулирования качества работы педагогов предполагает создание советов с набором реальных управленческих полномочий, обеспечивающих формирование, формулирование, реализацию и сопровождение гражданского заказа на образование.

Для удобства рассмотрения нормативно-правовой базы по направлению. 5 КПОМ в целом, целесообразно свести ее в общие таблицы, сфокусировав внимание на двух принципиальных моментах: а) выполнение обязательств и б) качество выполнения обязательств (их результативность). Опыт показывает, что отсутствие такого общего видения существенно затрудняет выстраивание "дорожной карты" рабочей группой по направлению.

1. Выполнение обязательств

РЕГИОН	МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	ШКОЛА
Доля принятых региональных нормативных актов от общего перечня, предусмотренного направлением проекта по развитию общественного участия	Доля принятых муниципальных нормативных актов от общего перечня, предусмотренного направлением проекта по развитию общественного участия	Доля принятых локальных актов ОУ от общего перечня, предусмотренного направлением проекта по развитию общественно-го участия
Доля принятых региональных инструктивных и методических документов от общего перечня, предусмотренного направлением проекта по развитию общественного участия	Доля принятых муниципальных инструктивных и методических документов от общего перечня, предусмотренного направлением проекта по развитию общественного участия	
Доля выполненных мероприятий регионального плана-графика реализации проекта от общего числа, предусмотренного направлением проекта по развитию общественного участия	Доля выполненных мероприятий муниципального плана-графика реализации проекта от общего числа, предусмотренного направлением проекта по развитию общественного участия	
Доля общеобразовательных учреждений, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления общеобразовательным учреждением, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения	Доля общеобразовательных учреждений муниципального образования, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления общеобразовательным учреждением, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения	Наличие в зарегистрированном уставе органа самоуправления комплекса управленческих полномочий, в том числе – полномочий по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения
Доля муниципальных образований, имеющих орган управления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления образованием, ориентированный на его развитие, в том числе обладающий полномочиями по распределению фонда стимулирования руководителей общеобразовательных учреждений	Наличие в муниципальном образовании органа управления, обеспечивающего демократический, государственно-общественный характер управления образованием, ориентированного на его развитие, в том числе – обладающего полномочиями по распределению фонда стимулирования руководителей общеобразовательных учреждений	
Доля общеобразовательных учреждений, имеющих опубликованный (в СМИ, отдельным изданием, в сети Интернет) публичный отчет об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности	Доля общеобразовательных учреждений муниципального образования, имеющих опубликованный (в СМИ, отдельным изданием, в сети Интернет) публичный отчет об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности	Наличие публичного отчета (доклада) школы об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности
Доля общеобразовательных учреждений, имеющих свои регулярно (не реже 2 раз в месяц) обновляемые сайты в сети Интернет	Доля общеобразовательных учреждений муниципального образования, имеющих свои регулярно (не реже 2 раз в месяц) обновляемые сайты в сети Интернет	Наличие сайта ОУ в сети Интернет (с обновлением не реже 2 раз в месяц)
Отношение числа общественных наблюдателей при проведении ЕГЭ к числу пунктов, в которых проводится ЕГЭ	Отношение числа общественных наблюдателей при проведении ЕГЭ к числу пунктов, в которых проводится ЕГЭ в муниципальном образовании	

РЕГИОН	МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	ШКОЛА
Доля общеобразовательных учреждений, лицензирование и аттестация которых проводятся комиссиями с привлечением представителей общественности из числа лиц, не являющихся работниками учреждений, подведомственных органам управления образованием	Доля общеобразовательных учреждений муниципального образования, лицензирование и аттестация которых проводятся комиссиями с привлечением представителей общественности из числа лиц, не являющихся работниками учреждений, подведомственных органам управления образованием	Наличие в комиссиях по проведению лицензирования и аттестации ОУ представителей общественности из числа лиц, не являющихся работниками учреждений, подведомственных органам управления образованием

2. Качество выполнения обязательств, результативность проекта

РЕГИОН	МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	ШКОЛА
Участие общественности в стратегическом управлении образованием		
Наличие программы развития региональной системы образования, утвержденной органом государственного управления и предусматривающей участие общественности в управлении программой	Наличие программы развития муниципальной системы образования, утвержденной органом государственного управления и предусматривающей участие общественности в управлении программой	Наличие программы развития ОУ, согласованной с органом государственного управления и предусматривающей участие общественности в управлении
Доля муниципальных систем образования, программы развития которых разработаны с участием гражданских институтов и утверждены органами государственного управления		
Доля ОУ, программы развития которых разработаны с участием гражданских институтов и утверждены органами государственного управления	Доля ОУ, программы развития которых разработаны с участием гражданских институтов и утвержденных органами государственного управления	Наличие программы развития, утвержденной управляющим советом и предусматривающей участие общественности в управлении программой
Доля муниципальных образований, в которых органы государственного управления образованием провели заседание (приняли решение) по распределению фонда стимулирующей части фонда оплаты труда руководителей общеобразовательных учреждений	Факт (наличие протокола) заседания органа государственного управления образованием по вопросу распределения стимулирующей части фонда оплаты труда	
Доля ОУ, школьные советы которых провели заседание (приняли решение) по вопросу распределения стимулирующей части фонда оплаты труда	Доля ОУ, школьные советы которых провели заседание (приняли решение) по вопросу распределения стимулирующей части фонда оплаты труда	Факт (наличие протокола) заседания школьного совета по вопросу распределения стимулирующей части фонда оплаты труда
Документальная фиксация участия гражданских институтов в формировании финансового норматива на региональном уровне		
Представительство (наличие представителей) общественности в составе комиссий по лицензированию, аттестации (документ, содержащий состав комиссий)	Представительство (наличие представителей) общественности в составе комиссий по лицензированию и аттестации (документ, содержащий состав комиссий)	Представительство (наличие представителей) общественности в составе комиссий по лицензированию и аттестации (документ, содержащий состав комиссий)
Доля ОУ, лицензирование и аттестация которых проводилась при наличии заключения (заключение) общественных экспертов	Доля ОУ, лицензирование и аттестация которых проводилась при наличии заключения (заключение) общественных экспертов	Наличие заключения (заключение) общественных экспертов при проведении процедур лицензирования и аттестации

РЕГИОН	МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	ШКОЛА
Доля администраторов образования, прошедших подготовку по вопросам ГОУ	Доля администраторов образования, прошедших подготовку по вопросам ГОУ	Кол-во и доля администраторов школы, прошедших подготовку по вопросам ГОУ

Раздел **4****ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ****ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРОЕКТУ
МОДЕЛЬНОЙ МЕТОДИКИ ОРГАНИЗАЦИИ
РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ
КВАЛИФИКАЦИИ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ**

Реализация КПМО требует существенного обновления системы повышения квалификации работников образования.

На сегодняшний день в регионах принят целый ряд нормативных актов, регламентирующих создание системы повышения квалификации, отвечающей задачам комплексных проектов модернизации.

Принимаемые документы можно разделить на следующие группы:

- ✓ положения о конкурсе программ и модулей повышения квалификации (положение о ярмарке услуг повышения квалификации по реализации сетевой программы повышения квалификации участников управленческих команд общеобразовательных учреждений в рамках Комплексного проекта модернизации образования в Томской области, положение о конкурсе модулей и программ повышения квалификации в Томской области, положение о краевом конкурсе учебных модулей сетевой программы повышения квалификации членов стратегических команд образовательных учреждений в рамках комплексного проекта модернизации образования в Краснодарском крае, положение об аккредитации экспертов и экспертных организаций в системе образования в Алтайском крае),
- ✓ положения о повышении квалификации работников образования (положение об организации учебного процесса в системе дополнительного профессионального образования с использованием системы зачетных единиц в Тамбовской области, приказ об областных курсах повышения квалификации педагогических кадров в Саратовской области, приказ об областных курсах переподготовки педагогических кадров в Саратовской области, положения о повышении квалификации работников образования Республики Северная Осетия – Алания, приказ о подготовке административных и финансовых кадров муниципальных органов управления образования и общеобразовательных

учреждений по внедрению комплексного проекта модернизации образования в Республике Мордовия, о новой системе повышения квалификации работников образования Краснодарского края),

- ✓ концепции инновационной модели повышения квалификации и переподготовки работников образования (положение инновационной модели повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров в Республике Северная Осетия-Алания, приказ об организации работы по формированию социального заказа на повышение квалификации и профессиональной переподготовки педагогических и руководящих работников системы образования Тамбовской области, программа модульных курсов повышения квалификации, обеспечивающих информационно-организационное сопровождение реализации Комплексного проекта модернизации образования на принципе интегрированности и регионализации содержания в Республике Саха (Якутия), разработка курсов повышения квалификации работников образования по накопительной системе в Саратовской области, рекомендации о формах и процедурах аттестации учителей общеобразовательных учреждений на высшую квалификационную категорию в условиях НСОТ в Республики Карелия, положение о накопительной системе повышения квалификации работников образования в Республике Карелия, программа повышения квалификации по проекту Школа молодого управленца в Калининградской области, проект новой системы повышения квалификации педагогических работников в Калининградской области, положение об организации повышения квалификации работников образования по индивидуальному учебному плану по накопительной системе учета результатов повышения квалификации в Еврейской автономной области),
- ✓ программы обновления системы повышения квалификации работников образования (сетевая программа повышения квалификации участников управленческих команд общеобразовательных учреждений в рамках Комплексного проекта модернизации образования в Томской области; проект программы развития Тверского областного института усовершенствования учителей до 2012 года, программа обновления системы повышения квалификации работников образования в Республике Северная Осетия – Алания, концепция обновления системы повышения квалификации работников образования в Калужской области, концепция обновления модели повышения квалификации работников образования в Калининградской области),
- ✓ положения и приказы о создании на базе образовательных учреждений ресурсных центров для повышения квалификации, а также программы развития конкретных ОУ, на базе которых создаются ресурсные центры (разработка должностной инструкции заведующего лабораторией сетевого маркетинга в Тамбовской области, приказ об открытии профильного ресурсного центра развития профессионального педагогического образования как структурного подразделения государственного образовательного учреждения среднего профессионального образования в Свердловской области, положение о ресурсном центре развития среднего профессионального педагогического образования в Свердловской области, положение о центрах инновационного опыта в Пермском крае, положение о муниципальном межшкольном методическом центре информационных технологий в Саратовской области, положение об экспериментальной площадке областного института развития образования в Калининградской области, положение о ресурсном центре Областного института развития образования в Калининградской области).

Заслуживающим отдельного внимания представляются опыт Самарской области, в которой принят приказ министерства образования и науки "Об утверждении Положения об

Именном образовательном чеке на повышение квалификации работника образования", опыт республики Карелия об организации повышения квалификации работников региональной системы образования по индивидуальному учебному плану и о создании республиканского государственно-общественного совета по дополнительному профессиональному образованию.

Региональные аналитики выделили целый ряд проблем, существующих в современной системе повышения квалификации. Можно сказать, что система повышения педагогической квалификации несет отпечаток всех "болезней" самой системы общего образования: отсутствие гибкости, отсутствие ориентации на индивидуальный запрос и неготовность его формировать.

Среди наиболее часто упоминаемых проблем можно выделить следующие:

- 1) отсутствие ориентации системы повышения квалификации работников образования на инновационные тенденции в образовании (технологии тьюторской работы, организации проектной, исследовательской деятельности учащихся, исследовательских практик, современные технологии оценки качества образования учащихся);
- 2) негибкость наличной системы ПК, приверженность к стереотипным формам работы со слушателями; сюда же относится отсутствие вариативности в формах прохождения ПК;
- 3) отсутствие конкурентной среды в разработке и предложении программ ПК;
- 4) отсутствие индивидуальной ориентированности системы ПК, неготовность отвечать на индивидуальный запрос учителей; если учесть, что сам запрос на индивидуальное развитие является и одним из результатов профессионального продвижения, можно сказать, что в своем нынешнем виде система ПК не использует возможности по его формированию;
- 5) преимущественная направленность содержания на обновление предметных знаний, а не на осмысление и проработку новых педагогических целей и задач, возникающих в современных условиях, и не на понимание учителем новой роли, которую он должен занимать в образовательном процессе;
- 6) отсутствие направленности курсовой подготовки учителей различных предметов на интегральное понимание учебного плана, надпредметных педагогических целей и задач.

Общий вектор развития системы повышения квалификации может быть обозначен как создание мобильной, гибкой системы повышения квалификации, быстро реагирующей на потребности региональной системы образования.

Для решения данных задач необходимо:

- ✓ обеспечить расширение числа организаций, предоставляющих образовательные услуги в области дополнительного профессионального образования на конкурсной основе;
- ✓ сформировать систему оценки качества дополнительного профессионального образования и реализуемых образовательных программ;
- ✓ создать условия для обеспечения образовательной мобильности обучающихся.

В модельную методику организации региональной системы повышения квалификации работников образования, обеспечивающей реализацию задач и принципов, установленных в показателе 6.3, представляется разумным включить следующие разделы.

1. Рекомендации по созданию конкурентной среды в области ПК:

- ✓ разработка требований к программам и модулям ПК;
- ✓ проведение на региональном уровне конкурсов по созданию программ и модулей ПК;
- ✓ разработка полномочий и регламента деятельности экспертных комиссий по отбору программ и модулей ПК.

2. Рекомендации по аттестации слушателей системы ПК:

- ✓ рекомендации по созданию кредитно-зачетной системы ПК, позволяющей педагогам и руководителям в области образования выстраивать индивидуальную траекторию повышения квалификации; рекомендации по разработке системы зачетных единиц;
 - ✓ рекомендации по сертифицированию участников ПК с учетом зачетных единиц;
 - ✓ разработка форматов аттестации слушателей курсов повышения квалификации поставщиком образовательных услуг (например, форматов тестового испытания, защиты проекта, презентации образовательной программы, учебно-методического пособия);
 - ✓ условия размещения информации в электронных ресурсах;
 - ✓ сертификация программ повышения квалификации.
3. Обновление форм и содержания ПК:
- ✓ выделение целевых групп, целевых аудиторий (учителя, управленческие команды, руководители, методисты и др.), связанное не только с реализацией идеи сотрудничества в курсовой и межкурсовой работе, но и с прогнозированием, проектированием успешной профессиональной деятельности специалиста;
 - ✓ ориентация на создание активной позиции участников ПК: включение в проектную деятельность, защита индивидуальных образовательных (в том числе и экспертных) проектов; создание системы тьюторского сопровождения для участников курсов повышения квалификации;
 - ✓ описание репертуара форм проведения ПК: курсы краткосрочные и длительные на базе центров повышения квалификации и учреждений высшего профессионального образования региона, обучение в информационно-ресурсных центрах, участие в проблемных группах, педагогических мастерских, творческих лабораториях и т.п., дистанционное обучение, индивидуальные образовательные траектории повышения квалификации педагогов, постоянно действующие, проектные, тематические, межпредметные, научно-методические и др. семинары при РИПКРО и вузах, кейс-метод, обучение команд образовательных учреждений, системное сопровождение педагога, школьных команд, проектных групп в послекурсовой период;
 - ✓ увеличение количества стажировок на базе лучших школ и учителей – победителей конкурса в рамках ПНПО;
 - ✓ разработка не только очно-заочной формы ПК, но и дистанционных форм работы.
4. Учет ПК при аттестации работников образования:
- ✓ разработка регламентов и форм аттестации с учетом пройденного ПК.
5. Мониторинг качества системы ПК:
- ✓ мониторинг должен включать выявление и учет удовлетворенности работников оказанными услугами повышения квалификации; степень удовлетворенности потребителя в образовательной услуге выявляется в процессе реализации соответствующего компонента мониторинга, в ходе которого осуществляется анализ и оценка качества образовательной услуги работником образования (потребителем услуги) на уровне образовательного учреждения; учет удовлетворенности работников оказанными услугами должен осуществляться образовательным учреждением, реализующим услуги повышения квалификации; требуется разработка технологии проведения диагностики результативности повышения квалификации, в том числе удовлетворенности педагогов полученными услугами;
 - ✓ необходимо создать условия для распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации и аккредитации образовательных программ;
 - ✓ необходимо повысить роль общественных институтов в управлении дополнительным профессиональным образованием.

Данные предложения по проекту модельной методики организации региональной системы повышения квалификации работников образования обеспечивают реализацию в первую очередь содержательных задач и принципов, установленных в показателе 6.3 (наличие программ подготовки для муниципальных и школьных управленческих команд по направлениям РКП: 6.3.1 – введению НСОТ, 6.3.2 – переходу на НПФ, 6.3.3 – развитию РСОКО, 6.3.4 – развитию сети и 6.3.5 – расширению общественного участия в управлении образованием). Параметры же, определяющие долю (количество) учреждений, управленческих команд, прошедших повышение квалификации, в том числе и по каждому направлению РКП, могут стать реальными измерителями качества системы повышения квалификации при условии её содержательного наполнения согласно направлениям РПК.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

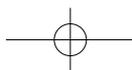
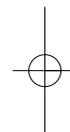
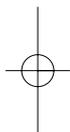
ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

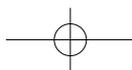
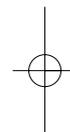
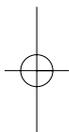
ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

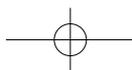
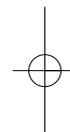
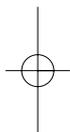
ДЛЯ ЗАМЕТОК



ДЛЯ ЗАМЕТОК



ДЛЯ ЗАМЕТОК



ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНОЕ ИЗДАНИЕ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ РУКОВОДИТЕЛЯМ
ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ РЕГИОНАЛЬНОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ
ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОЕКТОВ
МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

КНИГА 32

Э В Р И К А

ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР: **А.И. Адамский**
ЗАМ. ГЛ. РЕДАКТОРА: **А.А. Антонова**
ВЫПУСКАЮЩИЙ РЕДАКТОР: **А.К. Белолуцкая**
ДИЗАЙН: **И. Лукьянов**
ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ: **О. Лебедева**
КОРРЕКТОР: **Г. Янсон**
ВЕРСТКА: **С. Пономарева**
НАБОР: **И. Пономарева**

Почтовый адрес редакции: 105187, г. Москва,
ул. Щербаковская, д. 53, стр. 17, офис 207
Тел./факс: (495) 988-86-58
e-mail: eureka@eurekanet.ru
Тираж 1000 экз., заказ № 82608
Подписано в печать 06.11.08, печ.л. 10.
Формат 70x108x16, печать офсетная.
Бумага офсетная № 1.
Печать ООО ОИД "Медиа-Пресса"