



АКАДЕМИЯ РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ РАБОТНИКОВ
ОБРАЗОВАНИЯ МИНИСТЕРСТВА
ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ



ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
ИНСТИТУТ
РАЗВИТИЯ
ОБРАЗОВАНИЯ



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций



Москва, 12.05.2021г.

Дождиков Антон Валентинович, кандидат политических наук
antondnn@yandex.ru +7-985-160-04-18

СОДЕРЖАНИЕ

Глоссарий

I. Общие положения

II. Нормативно-правовое обеспечение разработки концепции Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций.

III. Анализ региональных систем аттестации руководителей образовательных организаций

IV. Базовые принципы создания и последующего внедрения целевой модели

V. Структурные компоненты Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций

VI. Модель контрольно-измерительных материалов для проведения процедуры аттестации на соответствие должности руководителя общеобразовательных организаций

VII. Порядок сопровождения процедуры аттестации и формирования электронной базы данных

VIII. Программа внедрения целевой Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций

IX. Дорожная карта внедрения целевой модели

X. Прогнозируемый результат внедрения целевой Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций

XI. Анализ факторов/рисков внедрения целевой Модели (SWOT-анализ)

XII. Мониторинг результатов внедрения модели

XIII. Предложения по созданию единого платформенного решения

Список литературы

Приложения

Глоссарий

Основные термины и определения, раскрывающие направленность и содержание Концепция целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций, в т.ч.: аттестация, кадровый резерв, федеральный оператор целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций и т.п.

- Аттестация
- Десубъективизация
- Квалификационный справочник
- Ключевые интересанты
- Контрольно-измерительные материалы
- Федеральный оператор целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций, региональный оператор, муниципальный оператор
- Отрицательный кадровый отбор
- Позитивная кооптация
- Прогрессивный (положительный) кадровый отбор
- Равные возможности (или равные стартовые возможности)
- Рандомное назначение оценивающих экспертов
- Рандомизация заданий

I. Общие положения

Актуальность разработки, ключевая проблема аттестации руководителей общеобразовательных организаций. Основное решение. Интересанты и их запросы. Целевая аудитория и ее основные проблемы. Цель и задачи разработки и внедрения целевой модели.

Цель: Повышение профессионализма и обеспечение прогрессивного кадрового отбора руководителей образовательных организаций для сохранения единства образовательного пространства и развития системы образования Российской Федерации.

Задачи:

1. Анализ текущей ситуации и вариантов ее развития с точки зрения нормативно-правового обеспечения.
2. Оценка состояния существующих действующих региональных и муниципальных систем аттестации руководителей образовательных организаций.
3. Разработка структуры Целевой модели.
4. Определение основных принципов реализации Целевой модели.
5. Подготовка Программы внедрения Целевой модели-и Дорожной карты ее реализации.
6. Описание прогнозируемого результата внедрения Целевой модели.
7. Анализ факторов/рисков внедрения Целевой модели
8. Подготовка предложений по Мониторингу результатов внедрения Целевой модели.
9. Разработка модели контрольно-измерительных материалов для проведения процедуры аттестации на соответствие должности руководителя образовательных организаций на основе квалификационных требований и (или) профессионального стандарта.
10. Разработка порядка сопровождения процедуры аттестации и формирования электронной базы данных.
11. Разработка Положения об Аттестационной комиссии.
12. Разработка формы предоставления сведений о кандидате на должность руководителя/руководителе (портфолио).
13. Разработка формы согласия претендента на должность на рассмотрение и обработку персональных данных.
14. Разработка общих требований к программе развития образовательной организации и рекомендации по ее составлению.

II. Нормативно-правовое обеспечение разработки концепции Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций

Текущая ситуация: основные положения Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ. Намерения государства: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3273-р. Разграничение процедур аттестации и отбора в кадровый резерв по статусу и последствиям. Текущее положение с органов исполнительной власти субъекта и местного самоуправления в аттестации руководителей общеобразовательных организаций. Варианты развития ситуации (возможных направлений изменения) в связи с нормотворческой практикой на уровне приказа федерального органа исполнительной власти, распоряжения или постановления Правительства Российской Федерации или федерального закона.

Аттестация руководителей образовательных организаций ч. 4 с. 51 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

Подразумевает **проверку знаний, навыков, умений и оценку квалификации руководителя образовательной организации в соответствии с требованиями, перечисленными в квалификационных справочниках и(или) профессиональных стандартах.**

Три варианта внедрения Целевой модели

Функции и полномочия учредителя осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ФОИВ), органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ОИВ субъекта), органом местного самоуправления (ОМСУ). Которые могут осуществлять аттестацию как самостоятельно (в т.ч. с использованием подведомственных организаций, например, «Институтов развития образования» (ИРО), «Институтов повышения квалификации» (ИПК)), так и передавать свои полномочия.

Вариант 1 «Базовый». Предполагает «необходимость и достаточность» существующих федеральных правовых норм. Целевая модель аттестации руководителей общеобразовательных организаций внедряется на основе соответствующего акта ФОИВ.

Вариант 2 «Включение». Предполагает интеграцию «Целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций» в пакет федеральных мероприятий национального проекта «Образование», целевых программ на уровне распоряжения Правительства Российской Федерации.

Вариант 3 «Федеральный». Вносятся (по инициативе ФОИВ) изменения в статью 51 Федерального закона № 273-ФЗ, законодательно закрепляется «Целевая модель аттестации руководителей общеобразовательных организаций», определяется орган, который разрабатывает положение о «Целевой модели» и осуществляет общее обеспечение ее функционирования.

III. Анализ региональных систем аттестации руководителей образовательных организаций

Регионоцентрический подход, отстаивающий преимущества региональных систем аттестации, как наиболее адаптированных к условиям и специфике регионов и допускающим инновации.

Патерналистски-охранительный подход (на общероссийском уровне), во многом созвучный первому, игнорирующий опыт других отраслей сферы экономики и общественной жизни, предполагающий оставить ситуацию «как есть» или ограничиться некими косметическими изменениями.

«Ресурсный» подход, предлагающий сложные и подчас весьма проработанные модели аттестации, относительно успешные в регионах с высоким уровнем доходов и являющихся притягательными для образовательной миграции специалистов системы образования из других территорий; однако не всегда пригодные к тиражированию в других регионах.

«Менеджеральный» подход, предполагающий прямое заимствование иностранных процедур, техник и методик аттестации с игнорированием интересов регионов и самого педагогического сообщества ради достижения абстрактно сформулированных целей.

Итоги анализа:

- отсутствие **единого подхода, набора правил и условий** для проведения процедуры аттестации;
- отсутствие **единообразия целей и задач** аттестации руководителей ОО и кандидатов на их должность;
- отсутствие **единых подходов** к срокам проведения аттестации и формальным основаниям для ее начала;
- использование **неформализованных (необъективных)** процедур оценки;
- отсутствие в части регионов и муниципалитетов **единой кадровой политики**;
- размытость трактовки основания для проведения аттестации в регионах и муниципалитетах;
- системы аттестации и кадрового отбора кандидатов на должности руководителей образовательных организаций **носят формальный характер**;
- отсутствует практика привлечения экспертов из **других регионов, внешних экспертов**;
- во всех случаях, когда аттестационная процедура проводится не силами сотрудников администрации муниципалитета или регионального органа власти, то в качестве привлекаемой для проведения процедуры аттестации руководителей ОО организации выступает **зависимая (подведомственная) организация**.

Причина устойчивого отрицательного кадрового отбора, **замкнутая кадровая политика**, приводящая к **деградации управленческих качеств**, отрицательному деструктивному подбору «по лояльности».

IV. Базовые принципы создания и последующего внедрения целевой модели

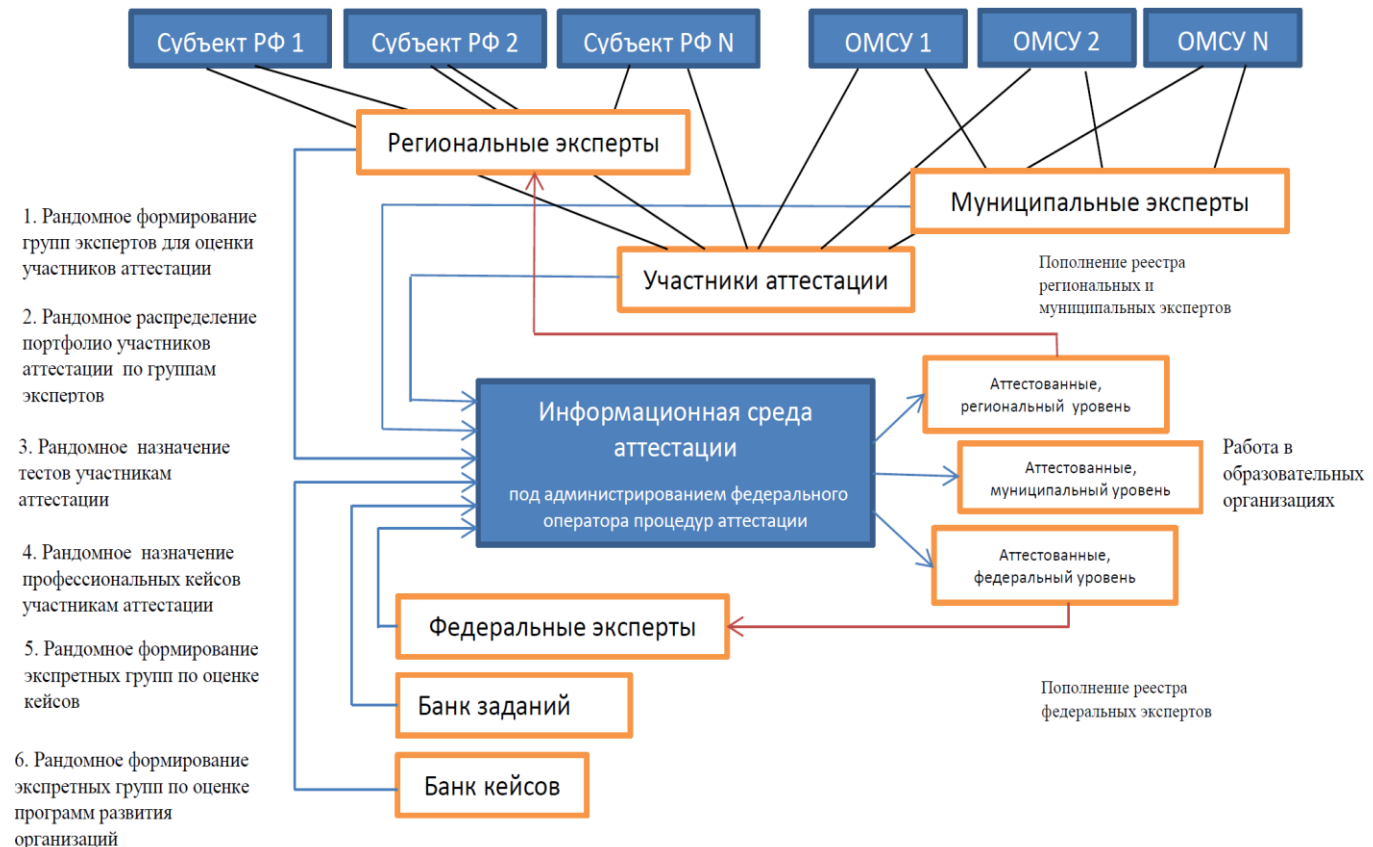
Целевая модель ориентирована на обеспечение защиты интересов работников образования, облегчения прохождения аттестации и создания новых возможностей, объективные экспертные оценки, использование дистанционных средств, конкурсность:

- **Выравнивание возможностей.**
 - **Снятие стрессогенных факторов.**
 - Предоставление **приоритетных возможностей** для представителей педагогической отрасли.
 - Исключение любых возможных факторов подтасовки, субъективизма за счет **объективизации экспертных оценок** вследствие рандомизированного отбора заданий и оценивающих экспертов.
 - **Расширение перечня** оценивающих экспертов, включая экспертов из других субъектов и муниципалитетов, представителей профсоюзных организаций, руководителей образовательных организаций, представителей педагогической науки и других с использованием **дистанционных средств**.
 - Сведение аттестационных процедур к трем основным этапам (из которых **обязательным** к участию является **только первые два**, для получения «муниципального уровня» аттестации на основе «квалификационных характеристик», установленных в квалификационном справочнике).
 - Учет региональной и муниципальной **специфики** образовательных организаций, их типов и видов при разработке заданий.
-

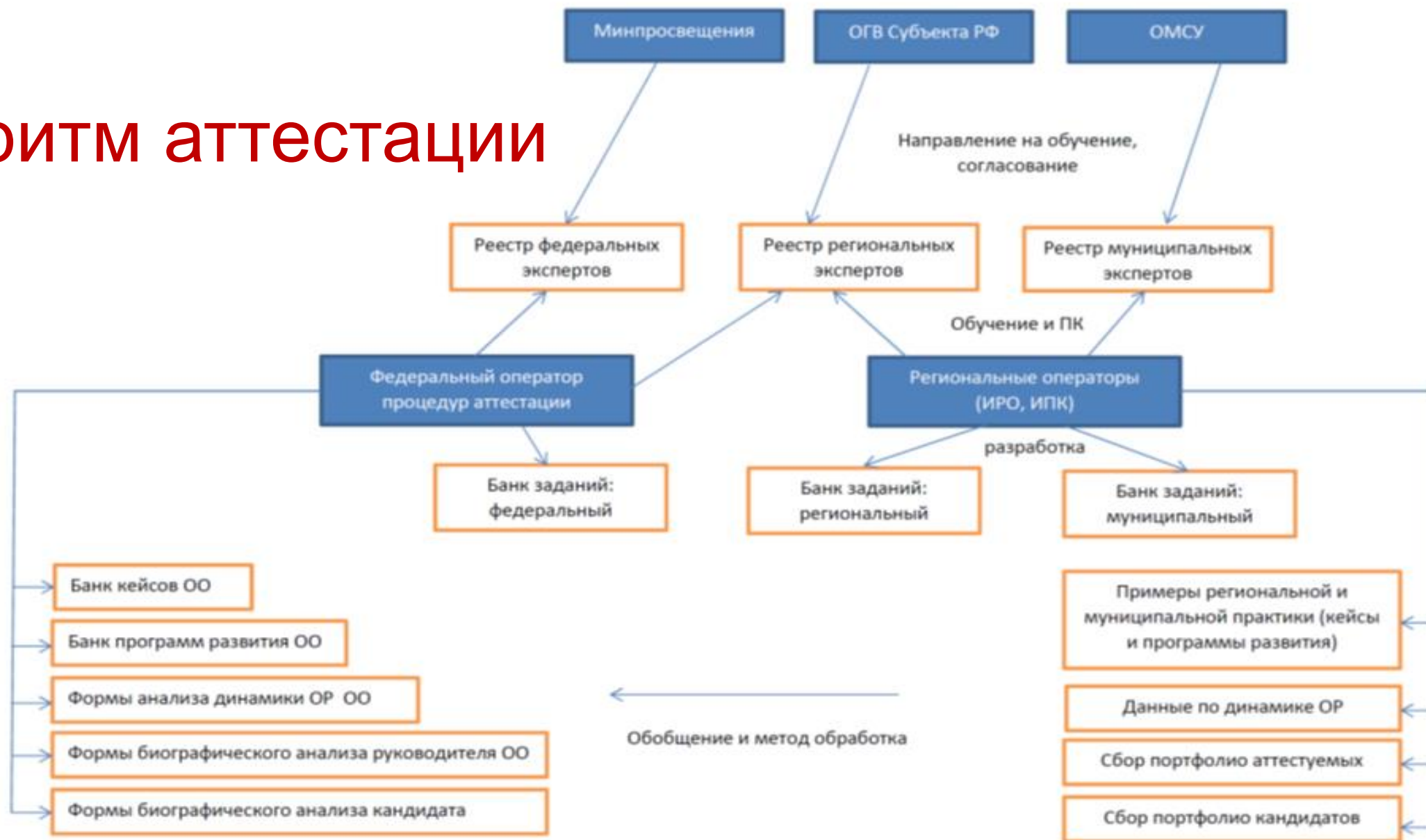
- Возможности **поэтапного внедрения** (по мере готовности регионов и муниципалитетов), **переходного периода** и времени для адаптации.
- Положительное **поощрения** и повышение **мотивации** к участию в аттестационных процедурах всех заинтересованных.
- Совмещения процедур аттестации и отбора в кадровый резерв на уровне методологии, оценочных процедур при **разных правовых статусах** и последствиях для участников и инициаторов.
- **Конкурсный принцип** проведения аттестации – по уровням результатов: «муниципальный», «региональный», «федеральный». Но уже «муниципальный» уровень является **необходимым и достаточным**.
- Принцип **«параллельного признания результатов»** двух систем аттестации (существующей и вновь создаваемой, по общероссийской модели).
- Принцип адаптивности системы оценивания: **формирование и обновление** контрольно-измерительных материалов на основе регионального опыта, с учетом обновления законодательства и правоприменительной практики.
- **«Трехуровневый принцип»** комплектации контрольно-измерительных материалов: задания по теме федерального, регионального и местного законодательства.
- **Принцип кооптации** через расширение экспертного сообщества – процесс расширения пула экспертов посредством предоставления возможности участникам аттестации (а также участникам процедуры отбора в кадровый резерв) самим стать экспертами.

V. Структурные компоненты Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций

- Процедуры (повышения, исключения) десубъективизации (объективности, субъективности составляющей) экспертных оценок.
- Основные предполагаемые процедуры аттестации в рамках Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций. Алгоритм аттестации в рамках Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций.
- Механизмы самооценки, вариантная и инвариантная части системы оценивания. Механизмы обратной связи, кооптации (расширения) пула экспертов.
- Критериальная система оценивания с распределением по критериям, источникам формирования критериев оценки, этапам и вариантам (онлайн/офлайн) проведения аттестации



Алгоритм аттестации

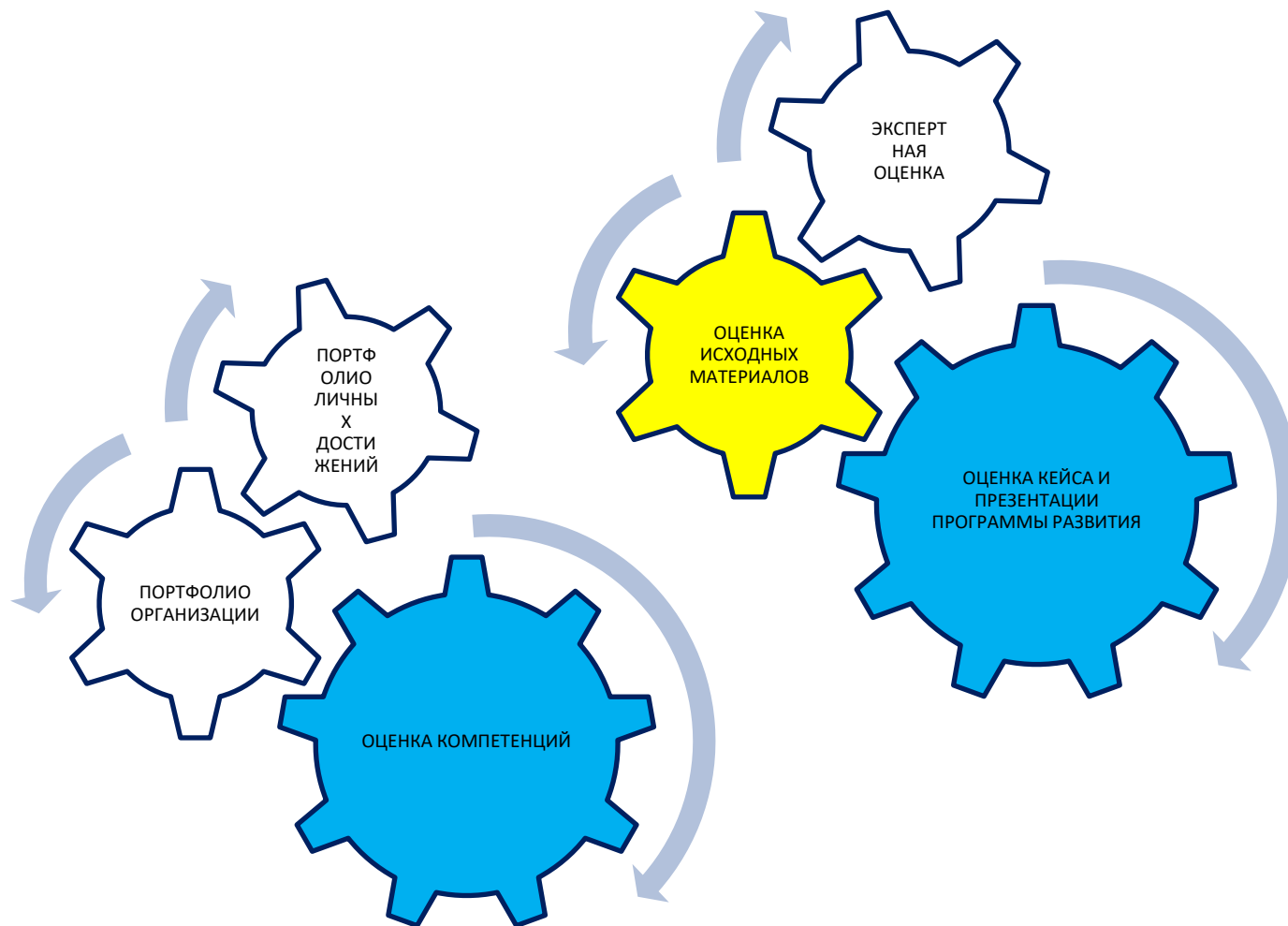


VI. Модель контрольно-измерительных материалов для проведения процедуры аттестации на соответствие должности руководителя общеобразовательных организаций

Совокупность измерительных материалов, процедур и механизмов экспертной оценки, оценки исходных материалов, оценки кейса и презентации программы развития образовательной организации.

Отдельно - процедура экспертной оценки результатов аттестации. Процедура оценки исходных результатов и данных портфолио аттестуемого и этапа формализованной оценки на основе данных квалификационного справочника (муниципальный уровень).

Процедура оценки кейса и презентации программы развития образовательной организации на основе Профессионального стандарта на региональном и федеральном уровнях



VII. Порядок сопровождения процедуры аттестации и формирования электронной базы данных

I. Аттестация (переаттестация) руководителя ОО по требованию Учредителя

II. Аттестация (переаттестация) руководителя ОО по иным, предусмотренным Уставом и иными нормативными актами основаниям, в т.ч. по заявлению самого руководителя ОО, в т.ч. для частной ОО

III. Аттестация руководителя ОО в связи с назначением на должность

IV. Отбор в кадровый резерв

Этапы аттестации и оценки	1. Этап оценки исходных результатов и данных портфолио аттестуемого		2. Этап формализованной оценки составляющих / элементов компетенций			3. Этап оценки компетенций руководителя ОО	
Виды аттестационных и оценочных процедур	Анализ образовательных результатов и достижений ОО	Биографический анализ (по данным портфолио)	Оценка уровня компетенций в соответствии с кодификатором спецификацией федерального законодательства	Оценка уровня компетенций в соответствии с кодификатором спецификацией по региональному законодательству	Оценка уровня компетенций в соответствии с кодификатором спецификацией по законодательству муниципалитета и правоприменительно й практике	Решение управленческого кейса (на основе примера из практики)	Защита проекта (программы) развития образовательной организации

VIII. Программа внедрения целевой Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций

	Этапы внедрения	Вариант «Базовый»	Вариант «Включение»	Вариант «Федеральный»
	Стартовое условие	Нормативный документ федерального органа государственной власти	Нормативный документ Правительства Российской Федерации	Изменения в федеральный закон «Об образовании»
I	Разработка основополагающего документа	<p>Ведомственный документ «Положение о целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций»</p> <p>Приказ «О перечне экспертов целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций»</p> <p>Приказ «О содержательных требованиях к диагностическим и оценочным средствам, применяемым для аттестации руководителей общеобразовательных организаций»</p>	Изменения в паспорт нацпроекта «Образование»: введен пункт о целевой модели, показатели и индикаторы	Изменения в ст. 51. ФЗ «Об образовании» п. 4. «Порядок и сроки проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя государственной или муниципальной образовательной организации устанавливаются учредителями этих образовательных организаций самостоятельно; содержательные требования к аттестации устанавливаются федеральным органом власти, уполномоченным на реализацию государственной политики в сфере образования»
		общеобразовательных организаций»		

IX. Дорожная карта внедрения целевой модели

Основные этапы внедрения с учетом временного интервала и охвата субъектов Российской Федерации, цели, задачи каждого этапа, основные результаты и показатели (индикаторы) по предполагаемым сценариям.

	Варианты реализации	Вариант «Базовый»	Вариант «Включение»	Вариант «Федеральный»
	Этапы реализации	Нормативный документ федерального органа государственной власти	Нормативный документ Правительства Российской Федерации	Изменения в федеральный закон «Об образовании»
I	Разработка основополагающего документа	2021 год	2021 год.	2022 год
II	Определение федерального и регионального операторов целевой модели	2021 год	2022 год	2022 год
III	Разработка массива оценочных средств, набор и обучение экспертов	2022 год	2023 год	2023 год
IV	Продвижение эксперимента (пилотного функционирования)	2024 год	2025 год	2026 год
V	Обеспечение параллельного признания результатов аттестации в рамках Целевой модели	2024 год	2025 год	2026 год
VI	Распространение результатов эксперимента	2025 год.	2027 год	2027 год.

Х. Прогнозируемый результат внедрения целевой Модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций

Качественные результаты и прогнозные количественные параметры достижения

№	Цель, целевой показатель, дополнительный показатель	Тип показателя	Базовое значение	Период			
				2021	2022	2023	2024
1	Доля субъектов Российской Федерации, в которых внедрена целевая Модель аттестации руководителей общеобразовательных организаций, %	основной	0	20	45	75	100
2	Доля руководителей общеобразовательных организаций, вовлеченных в национальную систему профессионального роста педагогических работников, %	основной	0	30	40	50	50

XI. Анализ факторов/рисков внедрения целевой Модели (SWOT-анализ)

Сильные/слабые стороны, внешние/внутренние возможности/угрозы. Сценарии развития ситуации, точки переключения (триггеры) сценариев.

S (сильные стороны внутренней среды)	W (слабые стороны внутренней среды)
<ul style="list-style-type: none"> • Целевая модель аттестации руководителей общеобразовательных организаций разработана с учетом муниципального/регионального/федерального опыта проведения аттестации руководителей общеобразовательных организаций (изучено свыше 120 региональных и муниципальных документов). • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостаточная осознанность необходимости внедрения целевой модели аттестации руководителей общеобразовательных организаций. • ...
О (возможности внешней среды)	Т (угрозы внешней среды)
<ul style="list-style-type: none"> • Обязательная аттестация руководителей образовательных организаций (и кандидатов на должность руководителя образовательной организации) предусмотрена частью 4 статьи 51 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие утвержденного профессионального стандарта «руководитель общеобразовательной организации». • ...

XII. Мониторинг результатов внедрения модели

Программа мониторинга и описание результатов внедрения

I	Разработка основополагающего документа			
II	Определение федерального и регионального операторов целевой модели	1. Количество регионов - участников «целевой модели» и региональных операторов.		
III	Разработка массива оценочных средств, набор и обучение экспертов	1. Количество комплектов оценочных средств (федеральный, региональный, муниципальный уровни) 2. Количество разработанных оценочных кейсов (практических задач)		
IV	Продвижение эксперимента (пилотного функционирования)	1. Количество участников аттестации 2. Количество экспертов (федеральных, региональных, муниципальных) 3. Количество поданных апелляций		
V	Обеспечение параллельного признания результатов аттестации в рамках Целевой модели	1. Доля аттестаций, проведенных по «целевой модели» от общего количества аттестаций в регионе. 2. Доля аттестаций, проведенных по «целевой модели» от общего количества аттестаций в целом по стране.		
VI	Распространение результатов эксперимента	1. Количество субъектов, где аттестация проводится полностью по «целевой модели»		

XIII. Предложения по созданию единого платформенного решения

Предложения по созданию единого платформенного решения (информационно-аттестационная среда) с возможностью интеграции в действующие федеральные информационные системы

Характеристики системы должны предусматривать проведение ежегодной аттестации (отбора в кадровой резерв) не менее 5.000 участников, работу не менее 3.000 экспертов федерального, регионального и муниципального уровне, формирование базы заданий: не менее 100 управленческих кейсов, в ротации не менее 1.000 тестовых вопросов по уровням (федеральный, региональный, муниципальный) из которых 600 относятся к федеральному (инвариантная часть), по 200 к региональному (представляют собой вариативную часть) и формируются на основе региональных и муниципальных нормативных документов. Общее количество вопросов регионального и муниципального уровня – существенно больше (не менее 20 вопросов от каждого региона и муниципалитета-участника).

- Наличие нескольких профилей участников: аттестуемый на должность руководителя ОО, кандидат в кадровый резерв, федеральный эксперт, региональный эксперт, муниципальный эксперт, эксперт-разработчик, куратор процедур аттестации на региональном уровне, куратор процедур аттестации на федеральном уровне, представитель ОГВ субъекта и ОМСУ, ответственный за вывод специалистов на аттестацию
- Средства автоматизации и управления аттестационными процедурами, включая создание «виртуальных аттестационных комиссий», «портфолио и дел аттестуемых/участников отбора в кадровый резерв».
- Инструменты видеоконференцсвязи для проведения заседаний аттестационных комиссий в режиме онлайн.
- Блок тестирования и оценочного контроля.
- Система хранения и резервирования результатов аттестации (с выдачей цифрового сертификата/копии).

Приложения

- Приложение А. Типовая форма сведений о кандидате на должность руководителя/руководителе образовательной организации.
 - Приложение Б. Типовая форма сведений об участнике отбора в кадровый резерв.
 - Приложение В. Форма согласия на рассмотрение и обработку персональных данных.
 - Приложение Г. Общие требования к Программе развития образовательной организации и рекомендации по ее составлению
 - Приложение Д. Типовая форма сведений о динамике образовательных результатов образовательной организации
-