**V.1 Разработка методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по реализации организационно-финансовой модели преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования**

1. **Введение**

Разработаны методические рекомендации субъектам Российской Федерации по реализации организационно-финансовой модели, разработанной в п. I.3 и IV.3. Приложение 1

Методические рекомендации основываются на результатах анализа (п. I.1) социально-экономических, организационно-финансовых, кадровых условий, обеспечивающих эффективность управления регионально-муниципальными системами образования для создания единого образовательного пространства, реализации эффективных технологий обучения в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами общего образования, на результатах проведенных дистанционных консультаций (п. I.2), а также на результатах сбора и анализа данных, проведенного в результате выполнения видов работ п.п. III.2 и IV.1 и выявленных в ходе анализа проблемах.

Методические рекомендации содержат набор практических предложений по реализации организационно-финансовой модели, разработанной в п. I.3 и доработанной в п. IV.3.

Одной из целей системы образования является создание единого образовательного пространства для усиления государственных гарантий доступного и качественного образования всего населения Российской Федерации. Для достижения этой цели необходимо построение эффективной системы управления образованием, позволяющей нивелировать различия между регионами. Необходимо реализовать принципы единства в системе управления и финансирования, в кадровой политике и системе оценки качества образования.

Система мер по созданию единства и целостности системы образования станет основой государственной поддержки образовательных инноваций, без которой невозможно построить инновационное образование, а значит и инновационную экономику.

Для оценки основных тенденций системы образования по вопросам единства и целостности системы образования и эффективной реализации организационно-финансовой модели преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования выделим 2 ключевых направления, каждое из которых представлено группой параметров:

1. **Усиление государственных гарантий граждан в системе образования**

* Охват детей школьного возраста программами общего образования;
* Обеспечение односменности обучения;
* Демографический прогноз численности учащихся общеобразовательных организаций;
* Развитие инклюзивного образования для детей с особыми возможностями здоровья;
* Распространение общественно-государственных форм управления общеобразовательными организациями.

1. **Развитие кадрового потенциала**

* Обеспечение кадрами: структура категорий работников общеобразовательных организаций;
* Организационная нагрузка категорий работников;
* Квалификация учителей: высшее педагогическое образование;
* Профессиональное развитие учителей: структура квалификационных категорий учителей;
* Возрастная структура учительского корпуса;
* Система оплаты труда педагогических работников;
* Уровень заработной платы педагогических работников.

Перечисленные параметры легли в основу описания условий деятельности региональных систем образования не только в формате описательных характеристик, но и в формате корреляций, выявленных связей между параметрами, позволяющими выйти на определенный уровень обобщения. Определение корреляции позволяет выявить проблемные аспекты региональных систем образования и принять эффективные управленческие решения. Например, отсутствие корреляции между высокой квалификацией учителей и качеством образования, измеренным через результаты ЕГЭ, может свидетельствовать о неэффективности системы аттестации работников или низком влиянии компетенций педагога на качество образования, что требует дополнительного анализа. Отсутствие связи между параметрами, которые по логике должны быть связаны, указывает на возможности поиска проблемных точек и задает потенциальное поле для управленческих решений в сфере образования.

Источниками данных для анализа предстали следующие массивы информации, отчетная и нормативная документация:

* Данные федеральных статистических форм Федеральной службы государственной статистики, статистические данные о состоянии системы образования, рынка труда;
* Данные Минпросвещения России о состоянии общего и профессионального образования;
* Нормативные акты регионального уровня управления образованием в 85 субъектах РФ, нормативно-правовая база системы оплаты труда педагогических работников;
* Отчеты о результатах деятельности Министерств образования в субъектах РФ, отчеты региональных центров оценки качества образования (ЦОКО), региональных центров обработки информации, институтов развития образования в субъектах РФ.

1. **Охват детей школьного возраста программами общего образования**

Система общего образования России в 2018 г. включала в себя 45 795 общеобразовательных организаций в 85 субъектах РФ, в которых обучались суммарно 15 889 448 детей.

Суммарная численность учащихся по программам начального общего образования во всех рассматриваемых субъектах РФ в 2017 г. – 7 028 204 человек (44%), по программам основного общего образования – 7 408 771 человек (47%), по программам среднего общего образования – 1 454 570 человек (9%).

За последний год численность учащихся общеобразовательных организаций выросла на 2,7%, наиболее динамично растет численность учеников начальных классов, что отражает текущие демографические процессы в стране.

Таблица 1 – Динамика численности учащихся общеобразовательных организаций

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Общая численность учащихся | В том числе по уровням образования: | | |
| Начальное | Основное общее | Среднее общее |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2017 г. | 15 474 357 | 6 838 513 | 7 217 917 | 1 417 927 |
| 2018 г. | 15 891 545 | 7 028 204 | 7 408 771 | 1 454 570 |
| Прирост | +2,7% | +2,8% | +2,6% | +2,6% |

Рисунок 1 – Динамика численности учащихся общеобразовательных организаций по уровням образования

Для принятия управленческих решений и эффективной реализации организационно-финансовой модели преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования важно оценивать текущую структуру уровней образования по численности учащихся, а также демографический прогноз численности учащихся в краткосрочном периоде (5-летний интервал на основе численности детей дошкольного возраста) и в долгосрочном периоде (15-летний интервал на основе прогноза Росстат численности населения по однолетним возрастам). Учет структуры и прогноза численности учащихся ценен для планирования решения вопроса ликвидации второй/ третьей смены обучения, при прогнозировании необходимого числа мест в общеобразовательных организациях, оценке необходимого объема кадров в перспективе (см. рисунки 13-14 на следующей странице).

Рисунок 2 – Соотношение численности учащихся по программам начального общего,

основного общего и среднего общего образования в 2018 г.

Рисунок 3 – Соотношение численности учащихся по программам начального общего,

основного общего и среднего общего образования в 2018 г.

**Обеспечение односменности обучения**

Непосредственным маркером усиления государственных гарантий граждан в системе образования является ликвидация второй смены в школьном обучении. Данное направление выносится на повестку дня в стратегических документах развития системы образования, в частности, включено в Национальный проект «Образование». Вместе с тем, проблема второсменности стоит в российском образовании достаточно остро, и демографический рост численности детей школьного возраста добавляет вопросу актуальности с каждым годом.

В основе раздела лежит анализ данных формы федерального статистического наблюдения № ОО-1 за 2017 и 2018 гг.

В 2018 г. 1 986 311 учащихся российских школ (12,7%) обучались во вторую смену, и 16 634 (0,1%) учащихся – в третью смену. Говоря о доле учащихся во вторую смену, официальная статистика учитывает учащихся только в очных классах, исключая заочные и очно-заочные классы, а также специализированные образовательные учреждения для детей с ОВЗ и умственной отсталостью.

В 15 регионах из 85 суммарная доля обучающихся во вторую/третью смену составила более 20% от учащихся региона, то есть во вторую или третью смену учится как минимум каждый пятый ребенок. Подобная острая ситуация наблюдается в следующих регионах: Чеченская Республика (38%), Республика Тыва (33%), Республика Дагестан (28%), Республика Алтай (26%), Томская область (26%), Республика Ингушетия (25%), Республика Бурятия (24%), Краснодарский край (23%), Забайкальский край (23%), Пермский край (22%), Амурская область (21%), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (21%), Новосибирская область (21%), Курганская область (20%), Сахалинская область (20%).

Третья смена до сих пор существует в четырех регионах: в Чеченской Республике (10 761 ребенок учился в третью смену), Республике Дагестан (3 656 детей), Республике Бурятия (1 748 детей), Республике Тыва (469 детей). Причем, к сожалению, за год в данных регионах ситуация только усугубилась. В Туве год назад третьей смены еще не было, а численность учащихся во вторую смену за год выросла на 395 человек. В школах Республики всего за год стало учиться на 2,7 тысячи детей больше (+4%), чем в прошлом году, и количества мест в школе объективно не хватает: появилась третья смена в начальной школе, увеличилась нагрузка второй смены в основной школе.

В Чеченской Республике число учащихся в третью смену выросло вдвое за последний год, сейчас в Республике 10 761 учеников посещают школу в третью смену, а год назад таких учеников было 4 852. Существенный рост произошел в основном за счет того, что более 4 тысяч учащихся были переведены со второй смены в третью. Соответственно, число учащихся во вторую смену на 4 тысячи человек сократилось. Важно отметить, что третья смена здесь существует не только в начальных классах, но и вплоть до старшей ступени. Система образования Чеченской Республики, как и Тувы, испытывает рост демографической нагрузки, за год общая численность учащихся выросла на 12 тысяч человек (+4%).

Аналогичная ситуация в Республике Бурятия: третья смена распространена на всех уровнях образования, за год число учащихся в третью смену выросло на 400 человек. Хотя общий прирост численности школьников в Бурятии ниже, чем в Чеченской Республике и Туве (+2%, а не +4% за последний год), наполняемость школ не позволила комфортно обучать новые 3,3 тысячи учеников, половина из них пополнила ряды обучающихся во вторую и третью смену.

Республика Дагестан, в которой 3 656 детей учатся в третью смену, смогла сократить объем третьей смены на 243 человека за год. Впрочем, зато число учащихся во вторую смену выросло почти на 5 тысяч человек (на 5%). Всего в Республике число школьников увеличилось за год на 12,9 тыс. учеников, из них почти 5 тыс. стали учиться во вторую смену.

Наиболее остро проблема многосменности стоит в Сибирском федеральном округе, здесь во вторую или третью смену учатся 368 215 школьников, в Приволжском федеральном округе – 338 368 школьников, в Северо-Кавказском федеральном округе – 305 775 школьников. В 2018 г. состоялся переход Республики Бурятия и Забайкальского края из Сибирского в состав Дальневосточного федерального округа, теперь это два субъекта Дальневосточного округа с наиболее проблемной ситуацией дефицита мест в ОО. В данных двух регионах во вторую смену занимаются почти каждый 4 ученик, а в Бурятии присутствует третья смена. Впрочем, в Сибирском федеральном округе остались 3 субъекта РФ, в которых проблема второй смены еще более актуальна: Республика Тыва, Республика Алтай и Томская область.

В целом по России в динамике за год численность учащихся во вторую и третью смену выросла на 78 357 человек. Наибольший прирост двусменности отмечен в Южном и Сибирском федеральных округах.

На общем фоне выделяются 5 регионов, в которых проблема второй смены почти полностью решена: в Москве (196 человек или 0,02%), Санкт-Петербурге (81 человек или 0,02%), Тульской области (1754 человек или 1%), Ленинградской области (2213 человек или 1%) и Чукотском автономном округе (145 человек или 2%). Данные субъекты показали также положительную динамику за последний год, кроме Ленинградской области, где на 45 человек больше стало учиться во вторую смену.

26 субъектов РФ за последний год сократили число учащихся во вторую смену, суммарно на 15 718 человек. Из них 3 региона – те, в которых вторая смена и так почти отсутствует (Москва, Санкт-Петербург, Тульская область).

Для 12 из указанных 26 субъектов РФ снижение можно считать несущественным. Например, в Архангельской области 9 618 детей (или 7,9%) учится во вторую смену, сокращение этого числа за год на 119 человек значимо не продвинуло решение проблемы, ведь год назад доля учащихся во вторую смену составляла 8,0% (динамика -0,1%). Аналогичная ситуация в Курской области ( на -0,4% снизилось число учащихся во вторую смену), Липецкой области (-0,3%), Мурманской области (-0,2%), Пензенской области

(-0,5%), Республике Башкортостан (-0,4%), Республике Коми (-0,3%), Республике Северная Осетия-Алания (-0,2%), Саратовской области (-0,4%), Тамбовской области (-0,2%), Ульяновской области (-0,2%), Хабаровском крае (-0,3%).

В Магаданской области и Чукотском автономном округе сокращение второй смены происходит на фоне наметившегося тренда снижения численности учащихся.

Отдельно отметим 9 регионов, которые показали существенный результат по сокращению второй смены даже на фоне интенсивного демографического роста численности учащихся ОО. Республике Ингушетия, несмотря на 7% рост числа школьников (+4,6 тыс. человек), удалось не увеличить, а снизить наполняемость второй смены (-2%). Иркутская область сократила объем второй смены на 1,7 тыс. человек, даже несмотря на общий рост числа школьников за год на почти 7 тыс. человек. Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея, Еврейская автономная область, Амурская область, Кемеровская область показали аналогичный результат: сокращение второй смены на фоне активного роста общего числа учащихся (+3%, +5%, +1%, +1% и +1% соответственно). В Московской области прирост общего числа учащихся на 40 тыс. человек не помешал сократить вторую смену на 2,2 тыс. человек. Интенсивный демографический рост населения в перечисленных субъектах будет с каждым годом увеличивать нагрузку на региональную систему образования.

В 59 субъектах РФ число учащихся во вторую смену за последний год выросло (на 88 166 человек или 6% суммарно), причем повсеместно это происходит на фоне роста общей численности учащихся в регионах (в среднем на 2,7% по 59 субъектам РФ). Во всех регионах, кроме Республики Саха (Якутия), приток новых учащихся в систему школьного образования был более интенсивным, чем темпы роста второй смены, т.е. для вновь пришедших учащихся создавались места, нагрузка второй смены росла не пропорционально притоку школьников, но этого недостаточно для решения проблемы в долгосрочном периоде.

Например, в Свердловской области общее число школьников за год выросло на 13 тыс. чел. (+3%), при этом число учащихся во вторую смену увеличилось на 5 000 человек [1]. Согласно докладу Министерства общего и профессионального образования Свердловской области по итогам деятельности в 2018 году, «за последние три года (2016-2018) в области было создано 16 519 новых мест», но темпы строительства и оптимизации школьных площадей не способны полностью удовлетворить спрос на фоне растущей численности школьников [15]. В настоящее время 87 тыс. школьников в Свердловской области обучаются во вторую смену (18% от всех учащихся). По демографическому прогнозу численность только начальной и основной ступени ОО к 2024 году (пиковый период) вырастет в регионе на 72 тыс. учащихся [3]. Региональные органы управления оценивают реальную потребность в местах в объеме более 150 тыс. новых мест, в том числе более 90 000 мест – за счет строительства новых зданий общеобразовательных организаций [15]. Естественно, текущих темпов строительства (около 5,5 тыс. мест в год) недостаточно. Похожая ситуация наблюдается в большинстве регионов.

Наиболее интенсивный рост числа учащихся во вторую смену отмечен в Республике Саха (Якутия) и Республике Марий Эл. В Республике Марий Эл доля учащихся во вторую смену выросла на 3% (на 2190 детей), и это 2 000 детей, на которые увеличилось общее число школьников за год. В Якутии дополнительно 7,8 тыс. детей стали учиться во вторую смену, и это не только вновь прибывшие ученики (приток новых учеников в якутские школы – около 2,5 тыс. человек). 69% учащихся второй смены (5,4 тыс. учеников) – это ученики начальных и 5-9 классов, переведенные на обучение с первой во вторую смену. Как в Чеченской Республике произошел скачок объемов третьей смены за счет перевода со второй, так в Якутии скачок второй смены за счет перевода во вторую с первой смены.

Рисунок 4 – Численность учащихся, обучающихся во вторую или третью смену,

в ФО РФ в 2017 г. и 2018 г.[[1]](#footnote-1)

Рисунок 5 – Динамика второсменности в субъектах РФ в 2017-2018 гг.

Рисунок 6 – Динамика второсменности в субъектах РФ в 2017-2018 гг.

Усугубление проблемы второсменности является одним из следствий демографического роста населения. Регионы с интенсивным приростом детей школьного возраста не справляются с нагрузкой на образовательную систему, а принимаемые в них меры недостаточны. Показатель распространения второй смены демонстрирует прямую корреляционную связь с другими параметрами, опосредованными демографическими факторами: соотношение численности учащихся начального и общего среднего уровня образования, доля учителей моложе 35 лет, доля учителей без категории, доля молодых руководителей, доля учителей со стажем до 5 лет и прочими.

Регионы страны дифференцированы по уровню рождаемости, и связано это не столько с интенсивностью рождаемости, но и с особенностями возрастной структуры населения. Регионы европейской части страны с более возрастной структурой населения отличаются низкими показателями рождаемости, тогда как в регионах Северного Кавказа, Сибири и Дальнего Востока население моложе и рождаемость выше, а значит проблема второсменности будет наращиваться именно здесь.

Стоит отметить, что наибольший прирост численности учеников общеобразовательных школ происходит на ступени основного общего образования, а не начального. Поток первоклассников, стимулированный демографическим ростом последних лет, переходит в среднюю школу, и проблема второй смены масштабируется постепенно с начальных классов до старшей ступени.

Проблема второсменности чаще присутствует в столицах регионов, поэтому средние данные наполняемости по региону в целом не показывают прямую выраженную корреляцию с распространенностью второй смены. Впрочем, если убрать из рассмотрения субъекты с крайне высокой наполняемостью (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, Московская и Ленинградская область), появляется слабая корреляция между указанными параметрами.

По данным прошлого года распространенность второй смены коррелирует с состоянием школьной инфраструктуры. Так, регионы, которые имеют большую долю зданий, требующих капитальный ремонт и находящиеся в аварийном состоянии, а также тратят меньший % расходов на материальное обеспечение, чаще сталкиваются с проблемой ликвидации второй смены. Нехватка площадей сопровождается плохим состоянием школьных зданий.

Распространенность второй смены коррелирует с параметрами качества. В тех регионах, где выражена проблема второй смены, выше доля учащихся, которые получили на ГИА-11 неудовлетворительные результаты и ниже средние баллы ЕГЭ, ОГЭ и ВПР. Интересно отметить, что дифференциация регионов по средним баллам ГИА с учетом фактора второй смены не столь существенна (коэффициент корреляции параметров -0,3 - 0,4), тогда как дифференциация ВПР с учетом фактора второй смены значительна (коэффициент корреляции параметров -0,6 - 0,75). Вторая смена наиболее распространена в начальной школе и младших классах основной школы, и наиболее негативно влияет на качество образования на младших ступенях обучения. Уточним, что для анализа использовались результаты всероссийских проверочных работ в 4 и 5 классах для оценки качества начального образования и оценки переходного периода из начальной в основную школу. Поэтому результаты ВПР свидетельствуют об универсальной для всех субъектов оценке качества на максимально ранней ступени школьного обучения детей.

При ликвидации проблемы второй смены управленческие кадры должны учитывать прогнозные данные о росте или снижении численности учащихся в каждом из регионов. Помимо роста количества вакансий педагогических работников и фонда оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, увеличение количества учащихся может поставить систему общего образования перед дефицитом самих общеобразовательных учреждений.

причинами организации второй и третьей смен может быть как дефицит педагогических кадров, так и дефицит мест в общеобразовательных организациях. Причем в дальнейшем дефицит мест в общеобразовательных организациях будет ощущаться острее, так как возможность увеличения наполняемости классов, обучающихся в первую смену, ограничена СанПиН. Когда эта возможность будет исчерпана, для создания дополнительных мест потребуется больше финансовых и временных ресурсов, чем для привлечения новых педагогов.

На основании данных Росстат о численности населения по годам рождения можно сделать прогноз распределения учащихся по сменам обучения[[2]](#footnote-2) при условии сохранения наполняемости 1 смены (это значение не может быть увеличено без расширения кадрового состава педагогов и улучшения материального обеспечения образовательного процесса, в первую очередь речь идет о самих зданиях и помещениях ОО), т.е. увеличение числа учащихся отражается на наполняемости 2 или 3 смены. Максимальное распространение к 2023 г. вторая смена, вероятно, получит в Республике Тыва, Чеченской Республике, Республике Дагестан, Томской области, Республике Ингушетия, Республике Бурятия, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Пермском крае, Республике Алтай. В данных регионах с учетом демографического прироста проблема второй смены может коснуться до 41% учащихся начальной школы и до 51% учащихся на ступени основного общего образования.

**Демографический прогноз численности учащихся общеобразовательных организаций**

Для планирования нагрузки образовательной сети необходимо оценивать структуру уровней образования по численности учащихся, демографический прогноз численности учащихся в краткосрочном периоде (5-летний интервал на основе численности детей дошкольного возраста) и в долгосрочном периоде (15-летний интервал на основе прогноза Росстат численности населения по однолетним возрастам). Учет текущей структуры и прогноза численности учащихся необходим для составления программы ликвидации второй смены обучения, прогнозировании необходимого числа мест в общеобразовательных организациях, планирования численности необходимых кадров и объема фонда оплаты труда.

В методических рекомендациях представлен расчет прогнозной численности учащихся на ступенях начального и основного общего образования в 2023 г. Прогноз численности обучающихся по программам начального общего и основного общего образования в таблице 7 основан на прогнозе Росстата о численности населения по возрастным группам для каждого субъекта РФ, без учета возможной миграции населения.

При использовании статистических данных применялось следующее допущение: так как минимальный возраст поступления на ступень начального общего образования 6,5 лет, поступившими в 1 класс в № году считаются дети, которым на 1 января года, следующего за №, исполнилось 7 полных лет. Таким образом, для каждого региона была рассчитана численность детей в возрасте 1-9 лет на 1 января 2018 г., которым через 5 лет на 1 сентября 2023 г. исполнится 6,5-14,5 лет, и они составят контингент начальной и основной школы. Прогнозировать численность учащихся средней школы (10-11 классы) нет возможности, поскольку часть учеников перейдет в сферу профессионального образования или завершит обучение.

Текущая численность учащихся 1-9 классов в целом по России насчитывает 14,44 млн. человек. В настоящее время наблюдается рост численности учащихся как начального, так и основного общего образования. Данный рост будет наблюдаться еще в течение нескольких лет. С учетом демографического прогноза Росстат численность детей в возрасте полных 6-14 лет на 1 января 2023 года составит 16,54 млн. человек – это учащиеся 1-9 классов в 2023 г. Таким образом, рост численности учащихся общеобразовательных учреждений с 1 по 9 классы составит 14,5%. Общий прирост количества обучающихся по программам начального общего образования составит 635,4 тыс. человек (8,3%), по программам основного общего образования – 1,46 млн. человек (16,5%).

Пик количества учащихся НОО придется на 2022 г. (7,71 млн. человек, что на 12,8% больше, чем в 2017 г., или на 9,7% больше, чем в 2018 г.), после чего последует спад, и в 2026 г. количество учащихся начальной школы выйдет на уровень 2017 г.

Соответственно, пик количества учащихся основного общего образования мы будем наблюдать в 2027 г.: 9,59 млн. человек, что на 32,8% больше, чем в 2017 г., или на 29,4% больше, чем в 2018 г. Суммарно по НОО и ООО наибольшее количество учащихся ожидает нас в 2023 г. (16,54), что на 17,6% больше, чем в 2017 г., или на 14,5% больше, чем в 2018 г.

Рисунок 7 – Динамика численности учащихся НОО и ООО (суммарно) в РФ

в 2017-2028 гг., тысяч человек

Рост численности учащихся ожидается во всех регионах страны, кроме Чукотского автономного округа, где в 2023 г. ожидается сокращение численности учащихся НОО и ООО (суммарно) на 1,5% по отношению к 2018 г., а в 2028 г. – 13,6% (преимущественно за счет учащихся НОО).

Наибольший прирост количества обучающихся ожидается в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Республике Марий Эл, Ханты-Мансийском автономном округе, Омской области, Хабаровском крае. Высокие показатели по росту учащихся основного общего образования также показывают регионы Северо-Кавказского федерального округа, в первую очередь Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, но в данном случае рост связан с заниженными показателями количества учащихся 2017-2018 гг. по сравнению с показателями количества жителей соответствующих возрастов. В таблице 7 приведен прогноз количества учащихся по программам начального общего и основного общего образования для каждого субъекта РФ, федеральных округов и РФ в целом. По каждой строке таблицы с помощью цветового кодирования можно определить максимальное и минимальное количество учащихся.

Демографический прогноз необходим для определения ожидающего нас в ближайшем будущем дефицита мест в общеобразовательных учреждениях (как следствие – возросшей сменности образовательного процесса), а также дефицита педагогических кадров.

Необходимо отметить, что прогнозируемые дефициты будут носить временный характер. На основании данных Росстата о численности населения по возрастам и прогнозе рождаемости в 2019-2035 гг. сокращение рождаемости, начавшееся в 2014 г., продлится до 2030 г., и затем сменится умеренным ростом. 2031 г. станет первым годом, когда количество родившихся детей превысит значение предыдущего периода, таким образом, следующую волну увеличения количества учащихся следует ожидать лишь в конце 2030-х гг.

Рисунок 8 – Динамика численности учащихся НОО в 2017-2028 гг.

по федеральным округам, прогноз, тыс. человек

Рисунок 9 – Динамика численности учащихся ООО в 2017-2028 гг.

по федеральным округам, прогноз, тыс. человек

Рисунок 10 – Динамика численности учащихся НОО и ООО (суммарно) в 2017-2028 гг.

по федеральным округам, прогноз, тыс. человек

Общие данные Росстат в долгосрочном периоде указывают на снижение численности как всего населения страны, так и возрастных групп, составляющих контингент учащихся ОО. Для Российской Федерации «переломным» годом по численности учащихся станет 2026 г., когда рост численности детей школьного возраста сменится падением.

По многим субъектам РФ региональные отделы Росстат предоставляют прогноз численности населения региона по однолетним возрастам до 2036 г. Мы можем увидеть на примере двух регионов (Республика Тыва и Тверская область), что демографический рост общей численности учащихся ОО аналогично общероссийскому прогнозу будет наблюдаться до 2026 г., и вслед за ним последует продолжительный демографический спад вплоть до 2036 г. Подобная картина наблюдается в большинстве регионов, «переломная точка» в разных регионах ожидается в разные годы в период 2024-2028 гг.

1. **Развитие кадрового потенциала**

**Обеспечение кадрами: структура категорий общеобразовательных организаций**

В среднем по всем российским школам на одно общеобразовательное учреждение приходится 47 работников и колеблется от 27 человек в Республике Башкортостан до 93 человек в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра. Отдельно от всех регионов располагается на графике г. Москва со средней численностью 200 сотрудников на 1 общеобразовательное учреждение, за счет организационной структуры в виде крупных образовательных комплексов и высокой численности прочих педагогических работников.

Структура категорий работников в среднем по РФ из года в год остается неизменной (соотношение категорий меняется на одну десятую процента). По факту 2018 г. сложилась следующая структура (рисунок 53):

– доля административно-управленческого персонала составляет 6,9%,

– доля педагогических работников – 61,6% (в том числе доля учителей – 50,0%);

– доля учебно-вспомогательного персонала – 6,6%;

– доля иных работников – 24,9%.

Рисунок 11 – Обобщенная структура групп работников общеобразовательных

организаций в среднем по РФ в 2018 г.

Рисунок 12 – Динамика структуры групп работников общеобразовательных

организаций (внутренний круг – 2017 г., внешний круг – 2018 г.)

Рассмотрим региональную специфику, связанную со структурой управления общеобразовательными организациями (долей категории АУП), обеспечением образовательного процесса прочими педагогическими кадрами, как отражение современных трендов в образовании, а также хозяйственной необходимостью обеспечивать школы иными кадрами.

Привлекают внимание особенности отдельных регионов: высокая доля руководящих работников (10%) в Ленинградской, Ульяновской и Кемеровской области. В отдаленных северных регионах, Ненецком, Чукотском автономном округе и Магаданской области, отмечается крайне низкая доля педагогов (48-50%), при этом высока доля иных работников, обеспечивающих функционирование самой школы (32-37% от общей численности работников). Республика Мордовия и Пензенская область практически отказались от учебно-вспомогательного персонала (менее 3%). Структуру категорий работников в г. Москве не повторяет ни один регион: всего 2% руководящих работников, значительная доля педагогических работников (73%), высокая доля УВП (17%) и очень низкая доля иных работников (7%). Объединение школ в крупные образовательные комплексы отразилось на средней наполняемости школ и структуре категорий работников. В среднем в одной школе Москве сейчас обучается 1240 человек, причем за последний год наполняемость выросла на 10%.

**Доля административно-управленческого персонала** обладает средней вариативностью и не имеет существенной корреляционной связи ни с показателями финансово-экономической успешности регионов, ни с показателями их географической идентификации. Достаточно указать, что 3 региона, являющиеся городами федерального значения, по-разному выстраивают управление школами: Москва имеет самую низку долю административно-управленческого персонала (2,4%), Санкт-Петербург – одну из самых высоких (9,2%), Севастополь – среднее по РФ значение (6,9%).

Останавливаясь на данных по г. Санкт-Петербургу, наблюдаем самое высокое количество представителей управленческого персонала на 1 общеобразовательное учреждение – 7,3 человека, что может говорить о преобладании крупных ОО в регионе. Действительно, среднее количество учащихся в ОО в Санкт-Петербурге – 634 человека. Следующие по величине показатели демонстрируют Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (7,1 управленец на ОО, 650 учащихся в ОО) и Чеченская Республика (6,7 управленцев на одно ОО, 539 учащихся в ОО). В данных регионах (с высоким числом представителей АУП на одно образовательное учреждение) либо избыточен штат административного персонала (по 5-6 заместителей у директора), либо имеет место ошибочное отнесение отдельных должностей работников к административно-управленческому персоналу при заполнении отчетности.

Наименьшее количество управленцев на одно общеобразовательное учреждение отмечено в Пензенской области (1,5 человека), Тамбовской области (1,52) и Волгоградской области (1,5 человек). В данных регионах не у каждого директора есть заместитель. В то время как в среднем в российских школах у директора имеется по 2 заместителя.

За последний год тенденцией является некоторое снижение доли административно-управленческого персонала, доли педагогических работников и доли учебно-вспомогательного персонала на фоне небольшого роста доли иных работников. Рост доли иных работников наблюдается в 60 субъектах, на 0,8% в среднем. Имеются исключения: в Республике Башкортостан, Тюменской области, Вологодской области, городе Москве, наоборот, доля педагогов выросла за счет сокращения численности иных работников.

Наполняемость школ, преобладание крупных или малых ОО в регионе корреляционно связано с особенностями структуры категорий работников. Например, регионы с малокомплектными и малонаполненными школами вынуждены содержать больше **иного персонала**, обеспечивающего функционирование школ, и чаще испытывают дефицит работников этой категории (в первую очередь младшего обслуживающего персонала). Особенно это актуально для регионов с тяжелыми климатическими условиями: Чукотского автономного округа, Ненецкого автономного округа, в которых при низкой наполняемости школ (178 и 196 учащихся) доля иного персонала увеличена за счет доли учителей и прочего педагогического персонала. Впрочем, похожая ситуация встречается и в несеверных регионах: в Оренбургской, Смоленской области и Республике Алтай аналогично – при низкой наполняемости школ отмечена высокая доля иного персонала. Б**о**льшая эффективность хозяйствования сетью крупных школ находит отражение и в структуре категорий кадров.

Регионы, в которых при низкой средней наполняемости ОО снижена доля иного персонала, либо реализуют индивидуальные проекты перевода иного персонала на аутсорсинг, либо испытывают дефицит этого персонала. Наиболее характерные примеры: Пензенская область (здесь снижены доли всех категорий работников, кроме учителей, при том, что нагрузка на каждого работника этих категорий существенно выше средней по РФ – ощущается дефицит многих должностей, в первую очередь учебно-вспомогательного персонала), Брянская область, Республика Мордовия, Тамбовская область. Неравномерное обеспечение учащихся данными специалистами может быть продиктовано как экономическими характеристиками региона, так и региональной политикой управления образованием.

Все более актуальным для повестки российского образования становится обеспечение учащихся не столько учителями-предметниками, но кадрами, реализующими сопровождение образовательного процесса – социальными педагогами, психологами, тьюторами, логопедами, дефектологами, педагогами дополнительного образования. Повсеместно в мире происходит смена концепции образовательного процесса с узкой передачи знаний на создание комфортной обучающей среды и личностное развитие учащихся. Развивается инклюзивное образование, в том числе совместное обучение в неспециализированных ОО. Роль **категории прочих педагогических работников** в образовательном процессе растет, появляются новые должности, расширяется спектр обязанностей существующих специалистов. В некотором смысле высокая доля прочих педагогических работников отражает прогрессивность школы и комфортность образовательного процесса – для детей с ОВЗ, для детей, которым оказывается тьюторская и психологическая поддержка, для детей, которые имеют возможность активно заниматься по дополнительным образовательным программам. Но достаточное число специалистов и новые ставки в штатном расписании могут позволить себе далеко не все школы.

Рисунок 13 – Обеспеченность прочими педагогическими работниками – число учащихся, приходящихся на 1 педагога (не учителя) в 2018 г.

Рисунок 14 – Обеспеченность прочими педагогическими работниками – число учащихся, приходящихся на 1 педагога (не учителя) в 2018 г.

Если в Москве на 1 школу приходится 70 прочих педагогических работников, в Санкт-Петербурге – 14, то в среднем по стране таких работников в обычной школе всего 5 человек. Чтобы избежать некорректного сравнения крупных и малых школ, посмотрим обеспеченность кадрами в расчете на 1 учащегося.

В среднем по стране 1 педагогический работник приходится на 63 учащихся, по сути, на 2 полнокомплектных класса. В Москве – 1 педагог приходится на 18 учащихся. Но такая ситуация не везде. В 18 регионах 1 педагогический работник (не учитель) приходится на более 100 детей (на 126 в среднем). Регионы, которые испытывают наиболее острый дефицит – Приморский, Краснодарский, Алтайский край. В данных субъектах вдвое ниже средней по стране доля прочих педагогических работников (5-7% против 12% по РФ) и приходится всего 1 сотрудник на 150-160 детей. Крайне низкое число прочих педагогов приходится на 1 школу также в Оренбургской области, Пензенской области, Брянской области (2 человека на 1 школу). Развивать инклюзивное образование, психологическую и тьюторскую поддержку, внедрять индивидуализацию образовательных маршрутов при дефиците соответствующих кадров невозможно. В этом плане половина регионов в зоне риска.

Оценивая в динамике обеспеченность учащихся кадрами ОО, отметим, что не все регионы движутся в сторону роста численности прочих педагогических работников. Так, в 35 субъектах организационная нагрузка на прочих педагогов за последний год выросла (на 3% в среднем). Например, если в 2017 г. в Ненецком автономном округе 1 педагог приходился на 25 детей, в 2018 г. – уже на 28 детей; в Кировской области – на 75 детей в 2018 г., тогда как год назад – на 70 детей.

В 37 субъектах РФ организационная нагрузка прочих педагогов снизилась, а число педагогов выросло. Например, в Пермском крае в 2017 г. на 1 прочего педагога приходилось 78 учащихся, спустя год – уже 67 учащихся (снижение нагрузки на 14%). Похожие позитивные результаты демонстрируют Омская область, Тульская область, Ленинградская область, Еврейская автономная область.

**Организационная нагрузка категорий работников**

Организационная нагрузка – количество учащихся, приходящихся на 1 работника, учебная – количество учебных часов, приходящихся на 1 учителя. Основным показателем организационной нагрузки учителей является соотношение учитель/ученик. Как правило, увеличение доли той или иной категории работников (относительно средней по РФ) в общей штатной численности приводит к уменьшению организационной нагрузки данной категории работников. Однако данное правило не распространяется на категорию учителей, так как численность учителей в общеобразовательной организации «привязана» к численности учащихся, в то время как численность (и доля в общей численности персонала) других категорий работников в большей степени зависит от управленческих решений и экономических возможностей ОО. Поэтому высокая доля учителей в штате не всегда означает низкую организационную загруженность учителей, то есть соотношение учитель/ученик .

Так, в Тюменской, Московской, Кемеровской, Калининградской, Вологодской, Новгородской областях, Краснодарском крае, Республике Бурятия (и еще в ряде регионов, но менее выраженно) при достаточно большой доле учителей в общей штатной численности сотрудников, организационная нагрузка учителя выше средней (15-19 учеников на 1 учителя). А в Ненецком автономном округе, Республика Саха (Якутия), Чукотском автономном округе при низкой доле учителей организационная нагрузка также невелика.

В среднем по России среднее соотношение учитель/ученик составляет 14,7 ученика на 1 учителя. Максимальное соотношение отмечено в Тюменской области (19,1 учеников на 1 учителя), Краснодарском крае (18,6), Калининградской области (18,2), г. Севастополе (18,2), причем за год во всех перечисленных субъектах соотношение возросло. Минимальное соотношение – в Республике Калмыкия (9,6), Курской области (9,8), Республике Саха (Якутия) (9,9), Республике Дагестан (10,1), Республике Алтай (10,5).

За последние три года средняя нагрузка учителей выросла с 14,0 до 14,7 учеников на 1 учителя. Рост нагрузки отражает демографические тренды и необходимость оперативных управленческих решений в кадровой политике ОО. Если численность учащихся общеобразовательных учреждений выросла за 2 года на 7%, то численность учителей - только на 2%. Например, только в прошлом году в 49 субъектах абсолютное число учителей наоборот снизилось, несмотря на рост численности учащихся. Демографический прогноз роста численности детей школьного возраста указывает на неизбежный тренд роста нагрузки учителей в ближайшие 7 лет как минимум (до 2026 года).

Таблица 2 – Динамика соотношения учитель-ученик

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | Прирост |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Численность учителей | 1 059 444 | 1 079 892 | 1 082 777 | 2,2% |
| Численность учащихся | 14 856 863 | 15 474 840 | 15 889 448 | 7,0% |
| Соотношение учитель/ученик | 14,0 | 14,3 | 14,7 | 4,6% |

Рисунок 15 – Динамика численности учащихся и учителей, динамика соотношения учитель/ученик в 2016-2018 гг.

Основными факторами, влияющим на соотношение количества учащихся и количества учителей / педагогических работников, является география региона (преобладание сельских / городских ОУ), политика региона в отношении укрупнения сельских ОУ за счет обеспечения подвоза учащихся, а также имеющийся дефицит педагогических кадров (равно как и дефицит самих ОУ).

Соотношение учитель-ученик отражает в определенном смысле плотность образовательной сети. Регионы, в которых плотность сети высока, увеличена наполняемость школ, ожидается демографический рост численности учащихся, – такие регионы имеют более высокое соотношение учитель-ученик. Показатель «соотношение учитель/ученик» имеет прямую корреляционную связь с показателем «среднее количество учащихся в ОО», то есть связь плотности сети и нагрузки педагога подтверждается на цифрах. Наоборот, регионы с низким соотношением учитель/ученик, как правило, обладают большой площадью территории и имеют специфику малокомплектных удаленных школ, в связи с чем уплотнение классов и более корректное перераспределение нагрузки учителей не представляется возможным. Частично решить данную проблему призвано сетевое взаимодействие и дистанционное обучение.

По сравнению с 2017 г. в 2018 г. из 85 субъектов РФ соотношение учитель/ученик выросло за последний год в 78 субъектах РФ, в 3 осталось неизменным (Мурманская область, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ), в 4 субъектах РФ снизилось (в Сахалинской области, Республике Тыва, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе).

В 2017 г. «соотношение учитель/ученик» демонстрировало выраженную обратную связь с расчетным показателем средних доходов организации на 1 учащегося, разделенных на средний уровень заработных плат работников по экономике (рисунки 60-61). Регионы с меньшими доходами в расчете на 1 ученика не могут позволить себе увеличить штат учителей и имеют более высокую нагрузку учителя.

Рисунок 16– Соотношение учитель/ученик в субъектах РФ в 2018 г.

Рисунок 17- Соотношение учитель/ученик в субъектах РФ в 2018 г.

Организационная нагрузка разных категорий работников сильно дифференцирована по регионам и связана с наполняемостью школ.

Минимальную организационную нагрузку управленческих и педагогических кадров имеют работники следующих регионов: Чукотского и Ненецкого автономных округов, Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Республики Тыва, Курской области, Архангельской области, Кабардино-Балкарской Республики, Орловской области, Тульской области. По сравнению с другими регионами России в перечисленных субъектах на одного административно-управленческого и педагогического работника приходится минимальное число учащихся. Неплотная структура образовательной сети, большое число малокомплектных и отдаленных школ формируют кадровую нагрузку такого вида.

Максимальную организационную нагрузку АУП и педагогов имеют Тюменская область, Краснодарский край, г. Москва, Приморский край, Алтайский край, Волгоградская область, Пензенская область, Республика Адыгея, Владимирская область, Севастополь.

Структура категорий работников отражается на специфике регионов по организационной нагрузке. Так, укрупнение школ в образовательные комплексы ведет к большой организационной нагрузке административно-управленческих кадров в Москве, Тюменской области, Севастополе, Пензенской и Волгоградской области.

Высокая нагрузка прочих педагогических работников свидетельствует о дефиците кадров данного вида в образовательных учреждениях. Максимальная нагрузка (и дефицит) наблюдаются в Тюменской области, Краснодарском крае, Приморском крае, Алтайском крае, Владимирской области.

Наибольшую организационную нагрузку учебно-вспомогательного персонала (и дефицит соответствующей группы работников) испытывают Пензенская область, Владимирская область, Ивановская область, Ставропольский край, Республика Мордовия.

Представленный ранее демографический прогноз численности детей школьного возраста позволяет нам оценить динамику организационной нагрузки работников ОО в будущем. В основе прогноза потребности в педагогических кадрах лежит прогноз численности учащихся ОО на основании демографического прогноза Росстат численности населения и текущего соотношения учитель/ученик данным статистической формы ОО-1 .

В целом по России рост числа учащихся по программам начального общего и основного общего образования приведет к дефициту педагогических кадров в 184,3 тыс. человек, что составляет 14% от общего числа педагогических работников общего образования в 2018 г. (1,33 млн. человек). В случае неудовлетворения этого дефицита в той же мере возрастет нагрузка педагогических работников. Рост соотношения ученик/учитель ведет к интенсификации и экстенсификации педагогического труда, увеличению наполняемости классов, увеличению сменности образовательного процесса.

По оценкам прироста численности детей школьного возраста наибольшую потребность в привлечении новых педагогических работников (в абсолютном выражении) испытают г. Москва (30 тыс. человек), Республика Дагестан (9,8 тыс. человек), Республика Татарстан (8,2 тыс. человек), г. Санкт-Петербург (7,6 тыс. человек), Республика Башкортостан (6,2 тыс. человек), Свердловская область и Красноярский край (по 5 тыс. человек).

Удовлетворение потребности в педагогических кадрах требует не только финансовых вложений, но и организационных мер по увеличению количества обучающихся ОО высшего образования по группе специальностей «образование» и педагогика», а также по привлечению выпускников данной группы специальностей в организации общего образования. Однако, согласно данным федеральной статистики, направление среднего специального и высшего образования «образование и педагогика» все менее востребовано среди учащихся: число выпускников данных отделений снижается за последние годы. На фоне демографического роста детей школьного возраста, дефицита кадров, старения кадров популяризация педагогического образования в России становится все более актуальной.

Представленный ранее демографический прогноз численности детей школьного возраста позволяет нам оценить динамику организационной нагрузки работников ОО в будущем. В основе прогноза потребности в педагогических кадрах лежит прогноз численности учащихся ОО на основании демографического прогноза Росстат численности населения и текущего соотношения учитель/ученик данным статистической формы ОО-1.

В целом по России рост числа учащихся по программам начального общего и основного общего образования приведет к дефициту педагогических кадров в 184,3 тыс. человек, что составляет 14% от общего числа педагогических работников общего образования в 2018 г. (1,33 млн. человек). В случае неудовлетворения этого дефицита в той же мере возрастет нагрузка педагогических работников. Рост соотношения ученик/учитель ведет к интенсификации и экстенсификации педагогического труда, увеличению наполняемости классов, увеличению сменности образовательного процесса.

По оценкам прироста численности детей школьного возраста наибольшую потребность в привлечении новых педагогических работников (в абсолютном выражении) испытают г. Москва (30 тыс. человек), Республика Дагестан (9,8 тыс. человек), Республика Татарстан (8,2 тыс. человек), г. Санкт-Петербург (7,6 тыс. человек), Республика Башкортостан (6,2 тыс. человек), Свердловская область и Красноярский край (по 5 тыс. человек).

Удовлетворение потребности в педагогических кадрах требует не только финансовых вложений, но и организационных мер по увеличению количества обучающихся ОО высшего образования по группе специальностей «образование» и педагогика», а также по привлечению выпускников данной группы специальностей в организации общего образования. Однако, согласно данным федеральной статистики, направление среднего специального и высшего образования «образование и педагогика» все менее востребовано среди учащихся: число выпускников данных отделений снижается за последние годы. На фоне демографического роста детей школьного возраста, дефицита кадров, старения кадров популяризация педагогического образования в России становится все более актуальной.

**Профессиональное развитие учителей: структура квалификационных категорий**

Постоянный профессиональный рост и повышение квалификации имеют большое значение, особенно для педагогов со значительным стажем преподавания. При установлении категории учитываются знания, умения, профессионализм и продуктивность педагогического работника. Квалификационная категория является существенным фактором при установлении оплаты труда педагогу.

В целом по России структура квалификационных категорий всех учителей российских школ выглядит следующим образом: 35% – учителя без категории, 35% – учителя первой квалификационной категории и 30% – учителя высшей квалификационной категории.

Рисунок 18 – Структура квалификационных категорий учителей в целом по РФ

Наибольшую долю учителей высшей категории имеют следующие регионы: Карачаево-Черкесская Республика (58%), Псковская область (52%), Кемеровская область (49%), Республика Башкортостан (48%), Вологодская область (45%), Астраханская область (44%), Московская область (44%) и Москва (43%).

Высокая доля учителей высшей категории, с одной стороны, отражает высокий кадровый потенциал региона, если система аттестации в регионе работает эффективно, и данная категория учителей действительно обладает самыми высокими компетенциями. С другой стороны, может свидетельствовать о неэффективной системе аттестации, когда в регионе действует низкий порог входа для высшей категории.

Корректность присвоения высокой категории можно оценить, сравнив показатели качества образования в данных регионах (рисунки 66-67). Так, в Карачаево-Черкесской Республике крайне высокая доля медалистов среди выпускников 11 классов (26% по сравнению со средним по РФ 12%), при этом относительно высокая доля получивших на ГИА-11 неудовлетворительные результаты (2,3%), что ставит под сомнение объективность Республиканских процедур оценивания успеваемости. Высокими средними баллами ГИА-11 и ГИА-9 отличаются среди перечисленных регионов Москва, Московская, Вологодская, Астраханская области. В Москве, Республике Башкортостан, Московской и Кемеровской областях также высока доля учащихся в классах с углубленным изучением отдельных предметов, лицейских и гимназических классах, что в некоторой мере обосновывает высокую долю учителей с высшей категорией. Действительно, данные два параметра находятся в слабой прямой корреляционной связи. Таким образом, среди 8 регионов с наиболее высокой долей учителей высшей категории только в 6 эта доля подтверждается высоким качеством и активным углубленным изучением предметов: Москва, Московская область, Республика Башкортостан, Вологодская, Астраханская, Кемеровская область. Вызывает сомнения высокая доля учителей высшей категории в Псковской области и Карачаево-Черкесской Республике.

Сравнивая долю учителей высшей категории с учебными результатами учащихся, отметим, что не все регионы, имеющие высокую долю учителей высшей категории, подтверждают это на учебных результатах, и наоборот, есть регионы с низкой долей учителей высшей категории, чьи учащиеся достаточно успешны по итогам прохождения процедур аттестации.

Противоречие высокой доли учителей высшей категории и не столь же высоких или вовсе низких учебных результатов в ГИА отмечено в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Башкортостан, Псковской области, Ставропольском крае. В четырех регионах (Чеченской Республике, Республике Ингушетия, Забайкальском крае, Республике Алтай) малая доля учителей высшей категории соответствует низким результатам ГИА, и в этом плане наблюдаем справедливую ситуацию. Аналогичным образом, в 12 субъектах высокая доля учителей высшей категории подтверждается вхождением в 20-ку регионов с самыми высокими результатами ГИА, в чем также наблюдается справедливая ситуация (Оренбургская область, Рязанская область, Брянская область, Вологодская область, Орловская область, Ярославская область, Кировская область, Республика Марий Эл, Москва, Кемеровская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область). Таким образом, сравнивая результаты качества и структуру квалификационных категорий, с определенной долей допущений можно определить, в каких регионах связка «квалификация-качество» работает, а где нет.

Если параметр «доля учителей высшей категории» не дифференцирует регионы по качеству, то параметр «кадровый потенциал» (доля учителей первой и высшей категории суммарно) такую дифференциацию слабо проводит. Так, отмечена слабая и средняя корреляционная связь между структурой квалификационных категорий и параметрами качества по всем регионам в целом, измеренными через результаты ГИА и Всероссийских проверочных работ. Так, в регионах с высокой долей учителей первой и высшей категории (суммарно) выше средний балл ЕГЭ, ОГЭ и ВПР по русскому и математике. По существу доли элитной прослойки – учителей высшей категории, обладающих наивысшими компетенциями, должно быть достаточно для дифференциации регионов по качеству, но пока это ранжирование слабо связано с образовательными достижениями учащихся.

В 2017-2018 гг. структура квалификационных категорий в большинстве регионов почти не претерпела изменений. Некоторый сдвиг структуры отмечен в Сахалинской области, Московской области, Республике Башкортостан – в данных регионах вырос кадровый потенциал, доля учителей высшей и первой категории увеличилась за счет уменьшения доли учителей без категории. Обратное произошло в Магаданской области, Волгоградской области, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Республике Карелия, Тульской области, Республике Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесской Республике, Чеченской Республике. В перечисленных субъектах наоборот, увеличилась доля учителей без категории.

Можно сказать, что структура квалификационных категорий в настоящее время рассматривается двойственно. С одной стороны, логично, что чем больше учителей с наивысшими компетенциями, тем лучше. С другой стороны, структура должна сохранять потенциал для профессионального роста, и в этой логике доля учителей высшей категории – наиболее компетентных учителей-экспертов не может быть высока. В таком случае «оптимальным» соотношением для дифференциации компетенций и перспектив карьерного роста можно было бы считать следующее соотношение долей: 10% учителей высшей категории, 40% – учителей первой категории, 50% – учителя без категории. Когда доля «верхней прослойки экспертов» слишком велика (40 или 50%), то система квалификационных категорий теряет свой ранжирующий смысл, учителям некуда стремиться и некуда расти.

Из 85 субъектов РФ только Тамбовская область и Республика Хакасия приближены к максимально дифференцированной оптимальной структуре квалификационных категорий. В Тамбовской области 11% – учителя высшей категории, 43% учителя первой категории, 46% – без категории. В Республике Хакасия соотношение категорий 12%-44%-44% соответственно.

Во многих же регионах система категорий уже не отражает первоначально заложенный в ней смысл дифференциации. Например, в Карачаево-Черкесской Республике большинство учителей (58%) относятся к группе учителей с высшей категорией, а учителей без категории всего 20%. Похожая ситуация в Псковской области: 52% учителей высшей категории, 31% – первой категории и всего 17% – без категории. Вероятно, таким образом в регионе пытаются поднять уровень заработных плат учителей, не имея иных рычагов, и это скорее вынужденная мера для регионов. Но эти процессы должны идти параллельно – общее повышение зарплат не должно уничтожать смысл профессионального деления специалистов на категории, призванный выделять лучших.

В обобщенном виде можно разделить 85 субъектов РФ на 5 групп:

А) Есть дифференциация:

1. Регионы с максимально дифференцированной структурой, где учителей без категории большинство, первой категории – меньше, высшей – минимум. Это 15субъектов РФ: Еврейская автономная область, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Пермский край, Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Коми, Республика Северная Осетия - Алания, Республика Хакасия, Сахалинская область, Тамбовская область, Хабаровский край, Чеченская Республика.
2. Регионы, в которых структура следует той же логике, но недостаточно дифференцирована (разница в % между группами небольшая). Это тоже 15 субъектов РФ: Амурская область, Архангельская область, Волгоградская область, Калининградская область, Калужская область, Магаданская область, Ненецкий автономный округ, Приморский край, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Тыва, Самарская область, Севастополь, Томская область, Чукотский автономный округ.

Б) Нет дифференциации:

1. Регионы, где все группы почти одинаковы по численности сотрудников, дифференциации почти нет. Такую ситуацию имеют 16 регионов: Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика, Кировская область, Костромская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Ростовская область, Санкт-Петербург, Ставропольский край, Тверская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.
2. Регионы, в которых группа учителей первой категории – преобладающая по численности, все «середнячки». Это наиболее распространенная ситуация среди регионов России, в эту группу попадает 29 субъектов РФ: Алтайский край, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Иркутская область, Красноярский край, Курганская область, Курская область, Липецкая область, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Рязанская область, Саратовская область, Свердловская область, Смоленская область, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ярославская область.
3. Регионы, в которых группа учителей высшей категории – преобладающая по численности, все «лучшие», и не выполняет свою смысловую функцию поощрения лучших в профессии. Здесь 10 регионов: Астраханская область, Вологодская область, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Москва, Московская область, Псковская область, Республика Башкортостан, Тульская область, Челябинская область.

Можно сказать, что структура квалификационных категорий в настоящее время рассматривается двойственно. С одной стороны, логично, что чем больше учителей с высоким уровнем профессионализма, тем лучше. С другой стороны, структура должна сохранять потенциал для профессионального роста, и в этой логике доля учителей высшей категории – наиболее компетентных учителей-экспертов не может быть высока. В таком случае «оптимальным» соотношением для дифференциации компетенций и перспектив карьерного роста можно было бы считать следующее соотношение долей: 10% учителей высшей категории, 40% – учителей первой категории, 50% – учителя без категории. Когда доля «верхней прослойки экспертов» слишком велика (40 или 50%), то система квалификационных категорий теряет свой ранжирующий смысл, учителям некуда стремиться и некуда расти.

Из 85 субъектов РФ только Тамбовская область и Республика Хакасия приближены к максимально дифференцированной оптимальной структуре квалификационных категорий. В Тамбовской области 11% – учителя высшей категории, 43% учителя первой категории, 46% – без категории. В Республике Хакасия соотношение категорий 12%-44%-44% соответственно.

Во многих же регионах система категорий уже не отражает первоначально заложенный в ней смысл дифференциации. Например, в Карачаево-Черкесской Республике большинство учителей (58%) относятся к группе учителей с высшей категорией, а учителей без категории всего 20%. Похожая ситуация в Псковской области: 52% учителей высшей категории, 31% – первой категории и всего 17% – без категории. Вероятно, таким образом в регионе пытаются поднять уровень заработных плат учителей, не имея иных рычагов, и это скорее вынужденная мера для регионов. Но эти процессы должны идти параллельно – общее повышение зарплат не должно уничтожать смысл профессионального деления специалистов на категории, призванный выделять лучших.

В обобщенном виде можно разделить 85 субъектов РФ на 5 групп:

А) Есть дифференциация:

1. Регионы с максимально дифференцированной структурой, где учителей без категории большинство, первой категории – меньше, высшей – минимум. Это 15субъектов РФ: Еврейская автономная область, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Пермский край, Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Коми, Республика Северная Осетия - Алания, Республика Хакасия, Сахалинская область, Тамбовская область, Хабаровский край, Чеченская Республика.
2. Регионы, в которых структура следует той же логике, но недостаточно дифференцирована (разница в % между группами небольшая). Это тоже 15 субъектов РФ: Амурская область, Архангельская область, Волгоградская область, Калининградская область, Калужская область, Магаданская область, Ненецкий автономный округ, Приморский край, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Тыва, Самарская область, Севастополь, Томская область, Чукотский автономный округ.

Б) Нет дифференциации:

1. Регионы, где все группы почти одинаковы по численности сотрудников, дифференциации почти нет. Такую ситуацию имеют 16 регионов: Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика, Кировская область, Костромская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Ростовская область, Санкт-Петербург, Ставропольский край, Тверская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.
2. Регионы, в которых группа учителей первой категории – преобладающая по численности, все «середнячки». Это наиболее распространенная ситуация среди регионов России, в эту группу попадает 29 субъектов РФ: Алтайский край, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Иркутская область, Красноярский край, Курганская область, Курская область, Липецкая область, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Рязанская область, Саратовская область, Свердловская область, Смоленская область, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ярославская область.
3. Регионы, в которых группа учителей высшей категории – преобладающая по численности, все «лучшие», и не выполняет свою смысловую функцию поощрения лучших в профессии. Здесь 10 регионов: Астраханская область, Вологодская область, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Москва, Московская область, Псковская область, Республика Башкортостан, Тульская область, Челябинская область.

**Возрастная структура учительского корпуса**

Высокая доля молодых учителей рассматривается как позитивный аспект, способствующий обновлению кадров. В среднем по России 23% учителей находятся в возрасте до 35 лет, то есть почти каждый четвертый учитель относится к молодой возрастной группе .

При градации по 5 лет наиболее многочисленной среди учителей является возрастная группа 45-49 лет – 172 тыс. учителей в РФ, далее следуют категории 50-54 лет (155 тыс.), 55-59 лет (139 тыс.), 40-44 лет (135 тыс.) и остальные возрастные группы

Рисунок 19 – Структура возрастных групп учителей

За последний год структура возрастных групп несколько сдвинулась в сторону старших возрастов: на 1% выросла доля учителей старше 55 лет на фоне сокращения доли учителей 35-55 лет. Для российской системы образования все еще актуальна проблема старения кадров (см. рисунки 64-65 на следующей странице).

Рисунок 20 – Динамика структуры возрастных групп учителей в 2017-2018 гг.

(внутренний круг – 2017 г., внешний – 2018 г.)

Рисунок 21 – Динамика структуры возрастных групп учителей

Самый «молодой» контингент учителей наблюдается в Чеченской Республике (доля учителей моложе 35 лет – 47%), Республике Ингушетия (37%), Республике Тыва (36%), Республике Алтай (34%), Республике Саха (Якутия) (31%). В этих регионах каждый третий учитель моложе 35 лет, а в Чеченской Республике – каждый второй учитель. Кроме того, в этих же национальных Республиках достаточно высока доля мужчин среди учителей.

На способность региона привлекать молодые кадры в систему образования влияет конкурентоспособный уровень заработных плат, система стимулирующих и компенсационных выплат для молодых специалистов. Впрочем, не стоит недооценивать и демографический фактор. Доля учителей моложе 35 лет имеет прямую корреляцию с демографическими параметрами (демографическим прогнозом численности детей школьного возраста, соотношением численности учащихся начального и общего среднего уровня образования, косвенно – с долей учащихся во вторую смену).

Регионы, в которых не наблюдается демографический рост, потенциально освобождаются от проблемы ликвидации второй смены, зато сталкиваются с проблемой ротации кадров и привлечения молодых специалистов. Такова ситуация в западной части страны, особенно в Приволжском и Центральном федеральных округах. Самый «возрастной» состав учительского корпуса отмечается в Смоленской, Рязанской, Псковской, Владимирской, Новгородской, Ивановской областях, где доля учителей старшего возраста значительно превышает средние по стране значения.

**Система оплаты труда педагогических работников**

Фонд оплаты труда общеобразовательной организации формируется, исходя из норматива на реализацию основной образовательной программы на одного ученика, который рассчитывает субъект Российской Федерации, и количества обучающихся в школе. Каждый регион формирует собственную модель системы оплаты труда, регламентируя ее в региональных нормативных актах. Региональные системы оплаты труда делятся на три группы в зависимости от того, что положено в основу формирования условно гарантированной части оплаты труда:

* Должностной оклад, рассчитанный на основе профессионально-квалификационных групп, к которому добавляются повышающие коэффициенты;
* Должностной оклад, включающий все виды деятельности работника за 36 рабочих часов в неделю;
* Должностной оклад, рассчитанный на основе ученико-часа и численности учащихся.

В целом по всем субъектам РФ основа формирования условно гарантированной части оплаты труда распределена следующим образом: в 66 субъектах РФ из 85 (в 78%) в основе лежит должностной оклад, рассчитанный на основе профессионально-квалификационных групп, к которому добавляются повышающие коэффициенты. В 10 субъектах РФ (12%) в основе – должностной оклад, включающий все виды деятельности работника за 36 рабочих часов в неделю. В 9 субъектах РФ (11%) – должностной оклад, рассчитанный на основе ученико-часа и численности учащихся.

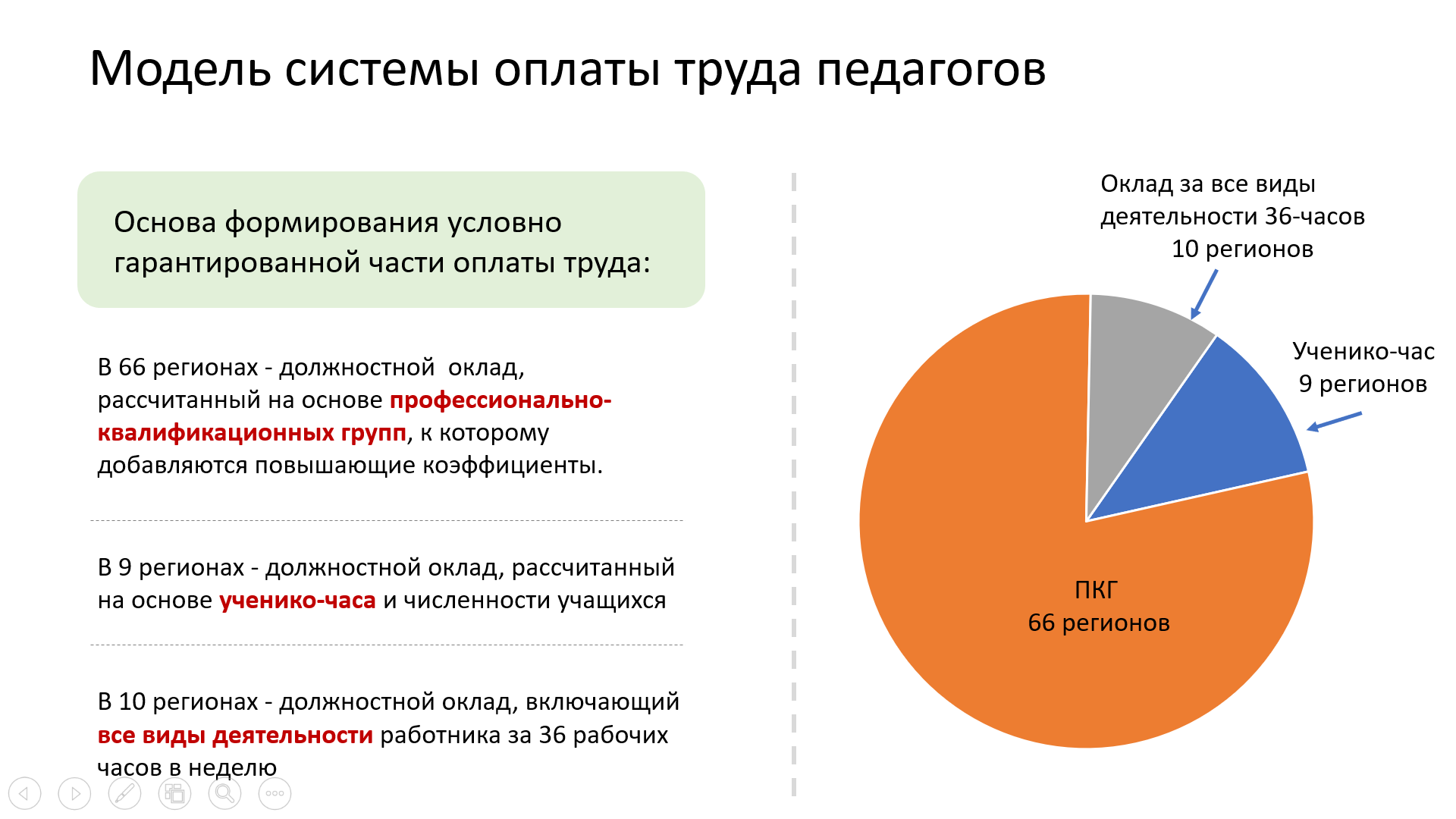


Рисунок 22 – Основа формирования условно гарантированной части оплаты труда педагогических работников в субъектах РФ в 2018 г.

Источником информации об основе формирования условно гарантированной части оплаты труда педагогических работников в субъектах РФ становятся региональные нормативные акты, в частности Примерное положение об оплате труда, утвержденное на уровне органов управления образования субъекта РФ.

В 2018-2019 гг. в нескольких регионах приняты новые нормативно-правовые акты, регламентирующие систему оплаты труда педагогических работников. При этом модели системы оплаты труда в данных регионах не изменились, но были внесены дополнения в систему компенсационных, стимулирующих выплат, в оплату труда руководителей образовательных организаций. Новые нормативные акты об оплате труда были приняты в Алтайском крае, Костромской области, Новгородской области, Республике Ингушетия, Республике Коми, Ставропольском крае. Например, Администрация Костромской области в 2018 г. приняла положения об оплате труда, раздельные для работников государственных образовательных организаций и прочих образовательных организаций Костромской области.

В большинстве регионов были приняты нормативные акты, устанавливающие новые величины базовых должностных окладов (с повышением). Во многих регионах были приняты нормативные акты, дополняющие существующие положения об оплате труда в отдельных аспектах.

Например, в Алтайском крае, Забайкальском крае, Иркутской области, Мурманской области, Республике Коми, Самарской области, Хабаровском крае утверждены изменения Положений, обязующие доводить уровень оплаты труда работников образовательных учреждений до величины минимального размера оплаты труда за счет персонифицированной доплаты, в Чукотском автономном округе – до прожиточного минимума трудоспособного населения.

Самарская область в Положении об оплате труда увеличила долю базовой части фонда оплаты труда работников (до 81,76%) и уменьшила стимулирующую часть (до 18,24%). В прошлом году целевое соотношение составляло 78,66% и 18,24% соответственно.

Белгородская область, разделяя ФОТ педагогического персонала, непосредственно осуществляющего учебный процесс, на две части: фонд оплаты аудиторной и неаудиторной занятости, ограничила вторую часть до 20%, в том числе не более 5% на оплату дополнительных часов на реализацию стандарта.

Республика Хакасия регламентировала максимальную величину выплат, повышающих коэффициентов, надбавок и премий работников в размере числа базовых окладов. Волгоградская область тоже ограничила максимальный размер премий работников за месяц, квартал и год в процентах от должностного оклада. В Волгоградской области также привязали уровень базовых окладов руководителей образовательных организаций к базовым окладам работников органов управления образованием. Так, размер должностного оклада руководителя организации не должен превышать 95% ежемесячного оклада руководителя органа исполнительной власти Волгоградской области.

Примерно похожую связку регламентировали и в Курганской области. Оплата труда руководителя организации за счет всех источников финансирования теперь устанавливается на уровне не более 80% от заработной платы директора Департамента образования и науки Курганской области.

В Республике Марий Эл одним из критериев эффективности работы руководителей назначено привлечение внебюджетных средств. Премиальные выплаты руководителям учреждений производятся по итогам работы учреждений в соответствии с критериями оценки эффективности работы руководителей учреждений, установленными нормативным правовым актом Министерства, за выполнение особо важных и сложных заданий и привлечение внебюджетных средств. Кроме того, был подробно уточнен порядок выплат для молодых специалистов.

Архангельская область дополнила Положение требованием соотносить премирование руководителей образовательных организаций с результатами независимой оценки качества условий оказания государственных услуг.

Иркутская область ограничила размер годового объема средств на выплаты стимулирующего характера работникам учреждения, за исключением руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера учреждения. Этот объем должен составлять не более 30% ФОТ работников учреждения, за исключением руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера учреждения (без учета выплат за работу в местностях с особыми климатическими условиями), в соответствии с утвержденным и согласованным министерством штатным расписанием. Максимальный размер премиальной выплаты по итогам работы за полугодие составляет 3 должностных оклада заместителя руководителя или главного бухгалтера в соответствии с показателями эффективности деятельности.

В Хабаровском крае и Ивановской области приняты дополнения к Положению об оплате труда, уточняющие список и порядок стимулирующих выплат и доплат. В Ивановской области подробно уточнен также размер базовых окладов для групп работников, не относящихся с существующему перечню профессионально-квалификационных групп.

**Средняя заработная плата педагогических работников**

По данным Росстат, средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования России в 2018 г. составила 38 419 рублей. Наибольший рост в течение года заработные платы педагогов показали во втором квартале в связи с массовой выплатой отпускных выплат. Впрочем, и в целом по году отмечалась восходящая динамика показателя.

Рисунок 23 – Динамика заработной платы педагогических работников в 2018 г.

В сравнении с предыдущими периодами средний уровень заработных плат педагогов в 2018 г. показал наибольший рост – на 10% за год из 18% за три последний года.

Рисунок 24 – Динамика заработной платы педагогических работников в 2015-2018 гг.

В 2018 г. заработная плата педагогов выросла во всех регионах, правда, в части субъектов этот рост ощутим, в части – формален. Например, в 5 субъектах РФ рост составил 1%, что сложно назвать существенной положительной динамикой (Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Республика Адыгея, Ставропольский край, Чеченская Республика). 19 субъектов РФ показали рост зарплат педагогов на 2-5%, 40 субъектов – на 6-9%. Заметная положительная динамика (10% и более) отмечена в 21 субъекте РФ, из них максимальный рост в Москве – почти на четверть (+23%), в Республике Алтай (+17%), Забайкальском крае (+14%), Кемеровской области (+14%), Костромской области (+13%).

Лидеры роста не за год, а за последние несколько лет немного иные. В период 2015-2018 гг. наибольшую положительную динамику заработных плат педагогических работников демонстрируют г. Москва (+41%), Алтайский край (+24%), Владимирская область (+23%), Псковская область (+22%), г. Санкт-Петербург (+21%), Республика Калмыкия (+21%).

Есть и обратные примеры. Республика Ингушетия за последние 3 года не демонстрирует рост зарплаты педагогов вообще (с 2015 г. на 0%). В Чеченской Республике, Ставропольском крае почти аналогичная ситуация – рост зарплат почти незаметен (+2+3% за 3 года), в Республике Хакасия, Республике Адыгея, Пермском крае – на 4%. Перечисленные 6 субъектов – с самой низкой динамикой заработной платы педагогов за последние 3 года. По факту, с учетом накопленной инфляции зарплата педагогов в данных регионах не только не меняется, но и планомерно снижается.

Для того, чтобы оценить конкурентоспособность заработных плат педагогов и понять, является ли имеющийся рост существенным, необходимо соотнести уровень зарплат педагогов с экономической ситуацией в регионах. Этой цели служит целевое соотношение зарплат. Указом Президента РФ от 07 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» было дано целевое направление о «доведении к 2012 г. средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе». Начиная с 2012 г., отслеживается данное соотношение заработных плат, которое стало значимым критерием оценки эффективности региональных систем образования.

Контрольное «отношение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования к средней заработной плате по экономике субъекта Российской Федерации» рассчитано на основе двух показателей, сформированных Росстатом:

1. Заработная плата педагогических работников – из формы федерального статистического наблюдения №ЗП-образование «Сведения о численности и оплате труда работников сферы образования по категориям персонала». Формулировка показателя звучит как «Средняя заработная плата педагогических работников образовательных организаций общего образования государственной и муниципальной форм собственности по субъектам Российской Федерации за январь-декабрь 2018 года». Это ключевой показатель, который используют все регионы и федеральный уровень. Факт и динамика заработных плат педагогических работников России были приведены выше.
2. Среднемесячная заработная плата наемных работников в субъекте. Данный показатель использовался как основа для расчета соотношения зарплат с 2015 года.Формулировка показателя – «Среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)». Источником информации является Форма №П-4 «Сведения о численности и заработной плате работников», которую предоставляют юридические лица – коммерческие и некоммерческие организации и их обособленные подразделения (кроме субъектов малого предпринимательства) всех видов экономической деятельности и форм собственности; Форма №ПМ «Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия»; Форма №МП (микро) «Сведения об основных показателях деятельности микропредприятия».

По итогам 2018 г. 17 субъектов РФ не достигли целевого соотношения средних зарплат педагогических работников со средней заработной платой наемных работников, равного 100%. Это Республика Марий Эл (97%), Магаданская область (97%), Кемеровская область (97%), Мурманская область (98%), Орловская область (98%), Калужская область (98%), Забайкальский край (98%), Республика Тыва (98%), Белгородская область (98%), Архангельская область (99%), Ростовская область (99%), Хабаровский край (99%), Пермский край (99%), Республика Адыгея (99%), Республика Дагестан (99%), Республика Хакасия (99%), Смоленская область (99%). Во всех перечисленных субъектах, кроме Забайкальского края и Кемеровской области, год назад целевое соотношение еще выполнялось, и в среднем перевыполнялось на 3%.

Субъекты, которые ежегодно показывают наибольшее соотношениесредней зарплаты педагогических работников со среднемесячной начисленной заработной платой наёмных работников – это Москва (соотношение – 136%), Московская область (120%), Республика Крым (117%) и Севастополь (116%).

В сравнении с прошлым годом указанное целевое соотношение осталось неизменным в 12 регионах, улучшилось в 20 регионах, ухудшилось в 56 регионах. То есть единого тренда по росту соотношения не наблюдается, регионы демонстрируют разную динамику, но основной тренд – снижение соотношения, несмотря на отмеченный рост зарплат педагогов.

Рост соотношения на протяжении всех четырех лет можно отметить только в двух регионах: г. Москве (от 114% в 2015 году до 136% в 2018г) и Алтайском крае (от 99% до 104%). В большинстве регионов (в 53 субъектах РФ) наоборот, соотношение зарплат педагогов с зарплатами наемных работников планомерно снижается на протяжении 2015-2018 гг.

Причиной невыполнения целевого соотношения в 17 субъектах РФ и ежегодного снижения соотношения в большинстве субъектов является слабая динамика роста зарплат педагогических работников за последние годы на фоне растущего уровня зарплат по экономике и общего уровня инфляции.

По факту заработная плата наемных работников растет быстрее (+23% за 2015-2018 гг.), чем зарплата педагогических работников (+18% за аналогичный период), то есть в среднем по Российской Федерации на 5% быстрее. За последние 3 года, с 2015 г. по 2018 г., только в 5 субъектах из 85 зарплата педагогов выросла *пропорционально росту* зарплаты наемных работников региона или даже интенсивнее (в Москве, Алтайском крае, Московской области, Владимирской и Псковской областях). В остальных 80 субъектах рост зарплат педагогов отстает от динамики роста зарплат наемных работников в целом по экономике регионов.

Таблица 3 иллюстрирует выполнение целевого соотношения зарплат в динамике и с учетом инфляции. Так, средняя заработная плата педагогических работников ОО выросла за период 2015-2018 гг. на 18%, среднемесячная начисленная заработная плата наёмных работников – на 23%. Объективно зарплаты педагогов не успевают за ростом зарплат всех наемных работников. Уровень инфляции, согласно данным Росстат, составил в 2015 году – 12,91%, в 2016 – 5,39%, в 2017 - 2,51%, в 2018 – 4,26%. Рост заработных плат педагогов перекрывает инфляцию только последние два года.

Таблица 3 – Уровень заработных плат в среднем по Российской Федерации и уровень инфляции (официальные данные Росстат)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | Прирост, руб. | Прирост, % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Средняя заработная плата педагогических работников образовательных организаций общего образования государственной и муниципальной форм собственности, руб. | 32 638 | 33 338 | 34 921 | 38 419 | 5 782 | 18% |
| Среднемесячная начисленная заработная плата наёмных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности), руб. | 30 694 | 32 633 | 34 574 | 37 889 | 7 195 | 23% |
| Соотношение | 106% | 102% | 101% | 101% |  |  |
| Прирост ЗП педагогов по сравнению с прошлым годом | 3,50% | 2,15% | 4,75% | 10,02% |  |  |
| Уровень инфляции (ИПЦ) | 12,91% | 5,39% | 2,51% | 4,26% |  |  |

Рисунок 25 – Динамика средних заработных плат педагогов и средних заработных

плат работников по экономике

Рисунок 26 – Динамика соотношения средних заработных плат со средней по экономике

Позитивным аспектом является то, что в 2018 г. отмечен заметный рост средней заработной платы педагогических работников по РФ в целом (на 10%) за счет заметного роста в четверти регионов (на 10% и более в 21 регионе). Медианное значение зарплат по регионам начало заметно расти (+8%), за последние три года этот рост впервые ощутим.

Вместе с тем, сравнивая показатели за несколько лет, видим, что рост зарплат педагогов отстает от динамики роста зарплат наемных работников и не покрывает накопленную инфляцию последних лет. В 2017 г. рост зарплат педагогов за год не покрыл годовую инфляцию в 43 субъектах РФ, в 2018 г. – в 17 субъектах РФ. Это значит, что в части регионов реальная зарплата педагогов даже не сохранялась на одном покупательском уровне, а постепенно сокращалась. Поэтому говорить об истинной конкурентоспособности и высоких реальных доходах учителей пока не приходится. Заработная плата педагогов почти на 12% отстают от средней заработной платы по экономике в целом, и разрыв между ними увеличивается.

Важно отметить высокую дифференциацию заработных плат между регионами. Мы наблюдаем рост коэффициента вариации зарплат между регионами за последние 5 лет, а разница между субъектами с минимальными и максимальными зарплатами составляет 4,4 раза.

В качестве методического вывода: для объективной оценки ситуации демонстрация для оценки успешности региональной политики в аспекте формирования конкурентных зарплат педагогов предлагается:

* оценивать также достижение 100% соотношения зарплат педагогов со средней зарплатой работников по полному кругу организаций (не только наемных работников), подобные данные также ежеквартально предоставляет Росстат;
* оценивать рост или снижение целевого соотношения после достижения 100%, чтобы вовремя отследить нисходящую динамику;
* оценивать, насколько динамика роста зарплат педагогов позволяет покрывать годовую инфляцию;
* оценивать дифференциацию соотношений зарплат между регионами.

Позитивным аспектом является то, что в 2018 г. отмечен заметный рост средней заработной платы педагогических работников по РФ в целом (на 10%) за счет заметного роста в четверти регионов (на 10% и более в 21 регионе). Медианное значение зарплат по регионам начало заметно расти (+8%), за последние три года этот рост впервые ощутим.

Вместе с тем, сравнивая показатели за несколько лет, видим, что рост зарплат педагогов отстает от динамики роста зарплат наемных работников и не покрывает накопленную инфляцию последних лет. В 2017 г. рост зарплат педагогов за год не покрыл годовую инфляцию в 43 субъектах РФ, в 2018 г. – в 17 субъектах РФ. Это значит, что в части регионов реальная зарплата педагогов даже не сохранялась на одном покупательском уровне, а постепенно сокращалась. Поэтому говорить об истинной конкурентоспособности и высоких реальных доходах учителей пока не приходится. Заработная плата педагогов почти на 12% отстают от средней заработной платы по экономике в целом, и разрыв между ними увеличивается.

Важно отметить высокую дифференциацию заработных плат между регионами. Мы наблюдаем рост коэффициента вариации зарплат между регионами за последние 5 лет, а разница между субъектами с минимальными и максимальными зарплатами составляет 4,4 раза.

В качестве методического вывода: для объективной оценки ситуации демонстрация для оценки успешности региональной политики в аспекте формирования конкурентных зарплат педагогов предлагается:

* оценивать также достижение 100% соотношения зарплат педагогов со средней зарплатой работников по полному кругу организаций (не только наемных работников), подобные данные также ежеквартально предоставляет Росстат;
* оценивать рост или снижение целевого соотношения после достижения 100%, чтобы вовремя отследить нисходящую динамику;
* оценивать, насколько динамика роста зарплат педагогов позволяет покрывать годовую инфляцию;
* оценивать дифференциацию соотношений зарплат между регионами.

Для принятия управленческих решений и эффективной реализации организационно-финансовой модели преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования, в качестве основных тенденций системы образования по вопросам единства и целостности системы образования по направлениям анализа можно выделить:

1. **Усиление государственных гарантий граждан в системе образования:**

Позитивные тенденции:

* Высокий охват детей школьного возраста общим образованием, рост охвата в динамике;
* Ликвидация второй смены в части регионов, позитивная динамика в части субъектов;
* Развитие системы диагностики и внедрения адаптированных программ для детей с особыми возможностями здоровья, особенно логопедического и неврологического направления.
* Развитие совместного обучения детей с ОВЗ с детьми без ОВЗ;
* Распространение общественно-государственных форм управления общеобразовательными организациями.

Негативные тенденции:

* Распространение второй смены обучения в большинстве субъектов;
* Неготовность системы образования в ближайшем будущем обеспечить места на фоне демографического роста численности детей школьного возраста;
* Неготовность системы образования к возросшей потребности в педагогических кадрах на фоне увеличения организационной нагрузки педагогов;
* Дифференциация регионов в системе диагностики ОВЗ и внедрении адаптированных программ.

1. **Развитие кадрового потенциала:**

Позитивные тенденции:

* Высокий образовательный уровень учителей, большинство специалисты с высшим педагогическим образованием;
* Большой опыт учителей: преобладают педагоги с большим стажем работы, что позитивно сказывается на качестве образования в регионах;
* Высокий кадровый потенциал учительского корпуса: высокий процент учителей высшей и первой категории;
* Позитивная динамика роста заработных плат педагогических работников в 2018 году (на 10%);
* Привязка заработных плат педагогов к средней по экономике и отслеживание выполнения данного показателя на региональном уровне;
* Выполнение целевого показателя соотношения средних зарплат педагогов со средней зарплатой наемных работников в целом по стране в 2018 году;
* Дифференциация систем оплаты труда по регионам, возможность выбора оптимальной модели и внесения изменений в нее при необходимости;

Негативные тенденции:

* Рост организационной нагрузки на педагогов;
* Высокая дифференциация регионов в обеспеченности кадрами;
* Дефицит прочих педагогических работников на фоне их возросшей значимости;
* Старение кадров;
* Система квалификационных категорий во многих регионах не отражает дифференцирующий принцип поощрения лучших в профессии;
* Недостаточная динамика заработных плат за последние несколько лет;
* Неконкурентность зарплат относительно средней по экономике зарплаты наемных работников во многих регионах;
* Высокая дифференциация заработных плат педагогов между регионами.

1. **Набор практических предложений по реализации организационно-финансовой модели**

**Преобразование финансовых институтов в общем образовании**

Риски существующей модели финансирования заключаются в отсутствии единых принципов расчета нормативов, что влияет на возможности обновления инфраструктуры школ и уровень оплаты труда педагогов, а, следовательно, и на качество образования.

Не достаточны скорость и эффективность финансирования развития школьной инфраструктуры в соответствии с современным технологическим укладом, упускаются возможности реализации типовых проектных решений в более короткие временные отрезки и с меньшими затратами.

Происходит перераспределение средств на уровне муниципалитета, особенно это касается фонда оплаты труда педагогов, часть которого часто направляется на оплату труда обслуживающего персонала.

Система стимулирования по результатам практически не работает по причине перевода финансирования школ на муниципальном уровне с формульного на ручной тип распределения. Происходит уменьшение объема стимулирующих надбавок. При таком сценарии педагоги предпочитают увеличение размера стабильной базовой части оплаты в соответствии с общими нормативами, снижается уровень финансовой мотивации на достижение успеха.

Выражены кризисные явления в системе поддержки молодых педагогов (муниципалитеты, как учредители не имеют достаточно средств, а регион не вправе финансировать напрямую меры социальной поддержки – аренду или приобретение жилья, выплату подъемных и т.д. из-за отсутствия полномочий).

Для достижения целей единства образовательной системы также необходимо введение единства принципов и расчета норматива финансирования образовательных организаций.

Для реализации проекта, обеспечивающего стабилизацию механизмов финансирования и оценки результатов в системе образования Российской Федерации, необходимо формирование единой федеральной Методики расчёта норматива бюджетного финансирования образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы уровней общего образования, обеспечивающей единый подход по расчету объема средств на финансовое обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного образования.

**Формульное финансирование**

Субъекты Российской Федерации самостоятельно принимают решения о том, как рассчитать финансовый норматив на заработную плату, и какой величины он должен быть. В дальнейшем муниципалитеты различным образом распределяют конечное финансирование школ. Учащиеся в этом плане становятся заложниками системы, поскольку финансирование школ в разных регионах происходит по-разному.

Необходимо ввести Единую федеральную методику расчета норматива (формулу) финансирования образовательных организаций, в основе которой будет положена структура норматива, единая для всех субъектов Российской Федерации. Методика должна содержать формулу расчета, включающую расходы на заработную плату педагогов, учебные расходы (не менее 10%), расходы на содержание имущества и развитие инфраструктуры образовательной организации, расходы на повышение квалификации работников образовательных организаций. Формульные ограничения призваны гарантировать не снижение финансирования школ.

Введение единой методики расчета позволит создать целостное финансово-экономическое пространство в системе образования, и, наряду с упрощением вертикальных связей при передаче учредительства, гарантировать прозрачность и отсутствие потерь в финансировании школ при движении от федерального бюджета до школьного. Все школы Российской Федерации будут получать финансирование, рассчитанное по единым принципам, что будет способствовать выравниванию бюджетной обеспеченности школ в разных субъектах Российской Федерации.

Формирование нормативно – правовой базы, регламентирующей организационно-финансовые механизмы сетевой формы реализации образовательных программ, обеспечивающей возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций.

**Модельные управленческие решения**

Соотношение численности учащихся по программам начального и основного общего образования является демографическим показателем: при равенстве темпов прироста и убыли населения в долговременной перспективе данное соотношение будет равно 0,8 (4 года программы начального общего образования / 5 лет программы основного общего образования). Во всех рассматриваемых регионах соотношение выше (в среднем на 13%). Соотношение численности учащихся 3-4 классов существенно превышает количество учащихся 8-9 классов во всех регионах (в среднем также на 13%).

Структура школьных ступеней свидетельствует о приросте населения, а также о необходимости увеличения числа учителей как начального, так и основного общего образования.

**Возможные управленческие решения на базе имеющихся данных**:

* Оценка текущей численности педагогов на ступенях начального и основного общего образования в регионах, в которых ожидаются позитивные демографические изменения. В частности, оценка перегруженности региональной системы образования: наполняемости классов, соотношения учитель/ученик, доли учащихся во вторую смену и т.д. В регионах с отрицательным прогнозом – наоборот.
* Оценка будущего дефицита и профицита педагогических работников на разных ступенях образования. Для стратегического управления кадрами необходимо активно подключать демографические данные. Так, наличие информации о численности дошкольников в регионах позволит прогнозировать структуру 1-11 классов в школах регионов на ближайшие 6 лет, а соответственно – требуемую численность педагогов и объем финансирования на разные ступени образования. При учете демографического прогноза Росстат по субъектам Российской Федерации можно спрогнозировать нагрузку на региональные системы образования, вектор их развития, актуальность строительства новых школ, спрос на кадры и т.д.

Информация о структуре ступеней и учет демографического прогноза позволяет принимать следующие решения:

* Планирование большего объема ФОТ педагогических работников в будущие периоды в регионах, где ожидается рост численности учащихся;
* Профессиональная подготовка и переподготовка педагогов для перевода на преподавание на другой ступени образования, увеличение численности педагогов начальной школы, средней школы;
* Приоритет строительства школ в регионах, где ожидается прирост численности учащихся;
* Приоритет ликвидации второй смены в регионах, где ожидается прирост численности учащихся;
* Оценка мощностей существующих начальных и средних школ с учетом прогнозов демографической динамики населения;
* Учет в системе оплаты труда педагогических работников наполняемости классов, соотношения учитель/ученик – в регионах, где ожидается прирост численности учащихся;
* Учет демографических прогнозов в структуре школьных классов для будущего высшего образования: увеличение конкурса на бюджетные места, рост численности педагогов ВУЗов, нагрузки на систему высшего образования и т.д. В регионах с отрицательным прогнозом – наоборот.

**Преобразование экономических институтов в общем образовании**

Регионы в разной степени выполняют обязательства по выравниванию уровня заработной платы педагогов со средней по экономике субъекта, что усиливает межрегиональную дифференциацию в оплате труда педагогов. Данные Росстат свидетельствуют, что по итогам 2016 г. в 74 субъектах Российской Федерации наблюдалось отклонение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений в сфере общего образования от среднемесячной начисленной заработной платы по экономике субъекта, отклонение составило от 1% до 13% в разных субъектах Российской Федерации. Наибольшее отклонение уровня заработных плат наблюдается в Республике Северная Осетия – Алания, Республике Марий Эл, Республике Карелия – на 13%; Калужской области и Забайкальском крае – на 12%. Разрывы между уровнем развития регионов становятся больше, что снижает уровень социальной стабильности, и может привести к явлениям центробежности.

Регионы не обладают достаточным объемом ресурсов для финансирования системы оплаты труда педагогов. Например, в Калужской области, где отклонение заработной платы педагогов от средней по экономике достигает 12%, фактический дефицит областного бюджета за 2016 г. составил 4,5% (-2,19 млрд. рублей). В Республике Карелия отклонение заработных плат педагогов от средней по экономике – на уровне 13%, и дефицит бюджета по итогам 2016 г. – 6% (- 1,96 млрд. рублей). Обратный пример: в Московской области заработные платы педагогов составляют 110% от средней по экономике субъекта, при этом по факту 2016 г. утвержден профицит областного бюджета в размере 13,68 млрд. рублей или 3,3% .

Неисполнение обязательств по выравниванию заработных плат педагогов со средней по экономке заработной платой является одним из проявлений общего недофинансирования системы образования. За последние годы в Российской Федерации снижалась доля расходов на образование в натуральной величине и в процентах от ВВП. Разрыв в расходах исполненного консолидированного бюджета Российской Федерации в системе общего образования (кассовое исполнение к сводной бюджетной росписи составило 98,8%) свидетельствует о наличии недоиспользованных резервов и необходимости обновления действующих распределительных механизмов. Общее текущее недофинансирование системы школьного образования оценивается экспертами на уровне 20%, дошкольного образования – на уровне 30%. При этом, в большей степени недофинансирование проявляется в отношении сельских школ.

Таким образом, наблюдается углубление межрегиональной дифференциации по показателям образовательных результатов и уровню оплаты труда педагогов. Поставленные перед регионами целевые установки сложно реализовать в условиях недофинансирования системы образования. К тому же, на фоне ухудшения экономической ситуации в период 2014-2015 гг. вклад иных участников в систему образования – родителей, коммерческих структур – снизился. Когда ресурсов не хватает, а цели поставлены, начинается количественная гонка за показателями.

Система оплаты труда педагогических работников должна быть не только понятной для самого учителя, но и включать все виды работ, выполняемых педагогом, и учитывать сложность выполняемых задач. В качестве предложения рассматривается формирование единой федеральной Методики системы оплаты труда работников образовательных организаций. В основу оплаты труда будет положен базовый оклад, дифференцированный по новым квалификационным категориям педагогов. Базовый оклад будет представлять собой оплату труда за 36 часовую рабочую неделю, включающую все виды урочной и внеурочной нагрузки – по принципу «всё включено». Это позволит уйти от роста интенсивности труда педагогов и сфокусироваться на качественном выполнении трудовых функций.

Переход на окладную систему оплаты труда параллельно с внедрением новых квалификационных категорий позволит ввести дифференциацию уровня оплаты труда в зависимости от выполнения нормируемых трудовых функций. Система базовых окладов, внедренная по всей стране, будет опираться на средний уровень заработных плат в регионах, что позволит выстроить прозрачную структуру, и ясно донести ее логику до каждого педагога. Объективная система оплаты труда и возможности карьерного роста внутри своей профессиональной деятельности будут способствовать росту удовлетворенности трудом и мотивации педагогов, от которых напрямую зависит качество образования.

Формирование единой эффективной федеральной настройки региональных систем закупок для образовательных организаций, обеспечивающей целесообразность, прозрачность закупок и их мобильность.

**Модельные управленческие решения**

Внебюджетное финансирование – качество образования

Ни один из показателей, связанных с уровнем заработной платы работников общего образования (соотношение средней ЗП различных категорий работников между собой / отношение средней ЗП работников ОУ к средней ЗП по экономике региона и т.д.) не показал существенной связи с результатами ЕГЭ и ОГЭ. Это свидетельствует о том, что прямой зависимости между оплатой труда учителей и результатами учеников не наблюдается, а на разницу в зарплатах регионов влияют в большей степени социально-экономические условия самих регионов.

Вместе с тем, наблюдается слабая корреляционная связь между результатами экзаменов и долей внебюджетных источников расходов общеобразовательных организаций.

В среднем по рассматриваемым регионам структура доходов организаций общего образования по источникам их получения такова: доля бюджетного финансирования достигает 96,9%, доля внебюджетного финансирования – 3,1%. Внебюджетное финансирование наиболее активно привлекается школами Московской (9,7% финансирования школ), Ставропольской (6,4%), Самарской (5,4%), Воронежской областей (4,9%), при этом, даже в регионах-лидерах средняя доля внебюджетного финансирования не дотягивает до 1/10 части от общего объема финансирования.

Как правило, наибольшая доля внебюджетных доходов наблюдается в ФОТ педагогов дополнительного образования (в среднем по рассматриваемым регионам – 5%) и ФОТ учебно-вспомогательного персонала (в среднем 3%), наименьшая доля – ФОТ учителей (1%). То есть за оказание платных дополнительных услуг руководство школ направляет на оплату труда педагогов кружков и секций.

Учитывая, что под приносящей доход деятельностью чаще всего подразумевается оказание населению платных дополнительных образовательных услуг, примечательно наличие слабой корреляции (равной 0,3) между долей внебюджетных средств в расходах образовательных организаций и результатами ЕГЭ. Таким образом, активная деятельность по оказанию платных дополнительных образовательных услуг, привлечение внебюджетного финансирования, возможно, позитивно влияет на качество образования (корреляция: в регионах с большой долей внебюджетного финансирования чаще встречается высокий балл ЕГЭ). Впрочем, скорее всего эта связь непрямая. Внебюджетное финансирование активнее привлекается школами в крупных городах, где финансовые возможности населения позволяют; точно также в городских школах обычно выше квалификация кадров и оснащение, соответственно лучше качество и результаты образования.

В 13 из 20 субъектов Российской Федерации слабо развита система внебюджетного финансирования (доля в расходах 0-3%). Республика Ингушетия предоставила некорректные данные (92% внебюджетных источников расходов общеобразовательных организаций). При этом, как минимум 6 из 14 субъектов Российской Федерации демонстрируют результаты ЕГЭ выше среднего.

В 6 субъектах Российской Федерации доля внебюджетных источников расходов уже ощутима (4-6%, а в Московской области доля составляет заметные 10%) – это Воронежская область, Ленинградская область, Республика Марий Эл, Самарская область, Ставропольский край. Причем и средний балл ЕГЭ в этих 6 регионах выше среднего, за исключением Ставропольского края.

В 29 муниципалитетах из 563 проанализированных доля внебюджетного финансирования превышает 10%, и составляет в среднем 17%. Только в 6 муниципалитетах доля внебюджетного финансирования в структуре расходов – выше 20%. Это Всеволожский район, Лодейнопольский район, Подпорожский районы Ленинградской области; городские округа Сызрань и Октябрьск Самарской области, Богородский район Кировской области.

В 421 муниципалитетах доля внебюджетного финансирования в структуре расходов неощутима вовсе (менее 1%).

Возможные управленческие решения на базе имеющихся данных:

* Выявление лучших практик и стратегий;
* Оценка влияния внебюджетного финансирования на качество в отдельных муниципалитетах, в том числе в динамике;
* Развитие методов материального стимулирования для руководства образовательных организаций по привлечению внебюджетных источников;
* Анализ реализации дополнительных образовательных программ, позволяющих достигать более высокие результаты по ЕГЭ.

**Преобразование институтов развития кадров в общем образовании**

Повышение качества образования напрямую связано с ростом профессионализма педагогов, формированием современного педагогического корпуса. Сегодня на первый план кадровой политики в сфере образования выходит проблема низкой мотивации педагогов. Основные причины заключаются в неэффективной структуре квалификационных категорий, недофинансировании, неэффективной системе оплаты труда педагогов.

Оценивая объективно, текущая система квалификационных категорий по своему смыслу не работает, поскольку фактическая дифференциация в ней отсутствует: большее число учителей имеют первую и высшую категорию, а учителей без категории – меньшинство. Деление на квалификационные категории во многих регионах чисто символическое, с преобладанием учителей высшей категории, которых по логике структуры предполагается меньшинство, к тому же, уровень зарплат учителей высшей и первой категории отличаются несущественно. В итоге сформировалась ситуация, когда значительное число учителей достигло «верхней планки», и рост в профессиональном плане проблематичен.

Выходом из тупиковой ситуации может стать внедрение новой модели профессиональной карьеры и сопровождения профессионального развития. В основе дифференциации квалификационных категорий предлагается нормирование по трудовым функциям, выполняемым задачам и компетенциям. Более высокий статус учителя потребует больших компетенций, расширит круг трудовых функций, и будет подтверждаться более высоким уровнем оплаты труда.

Для решения этой задачи формируется национальная система учительского роста (НСУР), и предлагается внесение изменений в профессиональный стандарт для педагогов (воспитателей, учителей) в сфере дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования по определению трудовых функций педагогов, прошедших аттестацию в качестве учителя (воспитателя) – методиста, учителя (воспитателя) – эксперта. При этом, доля возможных педагогов-методистов и педагогов-экспертов будет оптимизирована, а разница заработных плат учителей заметно дифференцирована. Это позволит создать некий диапазон трудовых функций, и действительно проранжировать уровни квалификации педагогов.

Изменение структуры квалификационных категорий на основе нормирования трудовых функций и усиление дифференциации позволит создать возможности для непрерывной профессиональной карьеры педагога, повысить его социальный статус, создаст реальные возможности карьерного развития.

Повышение требований к педагогам касательно их профессионального мастерства предполагает, в свою очередь, изменения в оплате труда педагогических работников. В этом плане необходимо общее повышение уровня заработных плат педагогов, а также и изменение самой системы оплаты труда.

Формирование нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок аттестации педагогических кадров образовательных организаций на принципах добровольности, объективности (автоматизированная аттестация, квалификационные испытания и т.п.).

Формирование Модели дуального обучения педагогических кадров, внесение соответствующих изменений и дополнений в Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования третьего поколения (ФГОС ВПО), позволяющих выстраивать дуальную систему обучения с осуществлением практики на базовых площадках образовательных организаций. Формирование Модели финансово-экономических механизмов финансирования государственных заданий на реализацию программ дуальной подготовки педагогических кадров.

Формирование новых моделей педагогической карьеры и сопровождения профессионального развития, внесение изменений в профессиональный стандарт для педагогов (воспитателей, учителей) в сфере дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования по определению трудовых функций педагогов, прошедших аттестацию в качестве учителя (воспитателя) – методиста, учителя (воспитателя) – эксперта. С помощью системы квалификационных экзаменов учитель сможет переходить на ступень «учитель-методист», затем «учитель-эксперт», что позволит организовать непрерывный квалификационный рост.

**Модельные управленческие решения.**

**Аттестация педагогических работников** – **качество образования**

Профессиональные стандарты педагогических работников допускают наличие как высшего, так и среднего профессионального образования. Корреляция между долей педагогов с высшим образованием и показателями качества обученности (результатами ЕГЭ) отсутствует. При этом, постоянный профессиональный рост и повышение квалификации имеют большее значение, чем наличие высшего образования, тем более для педагогов с большим стажем деятельности.

В результате проведенного анализа обнаружено, что ситуация в субъектах Российской Федерации очень дифференцирована. Так, в 30% исследуемых субъектов обнаружена корреляционная связь между показателем «доля учителей с высшей и первой квалификационной категорией» и результатами итоговой аттестации ЕГЭ: коэффициент 0,7 с результатами ЕГЭ по русскому языку, 0,5 – с результатами ЕГЭ по математике. То есть высокая доля учителей с первой и высшей квалификационной категорией положительно влияет на качество образования в регионе, измененное через учебные результаты ГИА.

В 20% исследуемых субъектов Российской Федерации высокая квалификация педагогов не коррелирует с результатами ЕГЭ, ГИА

Например, в 11 муниципалитетах их 564 доля учителей высшей и первой категории ничтожно мала (менее 25%), что не может не влиять на качество образования (Ульчский район, район им. П. Осипенко, Хабаровский муниципальный район, Тугуро-Чумиканский район Хабаровского края; Уметский район Тамбовской области; Сысольский район Республики Коми; Джейрахский район, Назрановский район, Магасовский район, г.Карабулак и Сунженский район Республики Ингушетия).

В 50% исследуемых субъектов Российской Федерации доля педагогов высшей и 1 категории – более 85% учителей имеют высшую и первую категорию, что лишает сам смысл дифференциации категорий.

**Возможные управленческие решения на базе имеющихся данных**:

* Анализ системы квалификационных категорий учителей и результатов (качества) образования на уровне субъектов Российской Федерации. При сборе информации о среднем балле ЕГЭ в муниципалитетах, возможен переход на анализ более локального уровня – муниципальных систем образования.
* Пересмотр систем аттестации и требований к квалификации учителей в регионах, где структура категорий не соответствует качеству образования. При этом желательно использовать данные о баллах ЕГЭ в динамике за несколько лет.
* Более детальный анализ ситуации в муниципалитетах/субъектах с крайне низкой долей учителей высшей и первой категорией. Проведение дополнительных процедур аттестации, повышения квалификации кадров, работа независимыми центрами оценки качества образования.
* Более детальный анализ ситуации в муниципалитетах/субъектах с крайне высокой долей учителей высшей и первой категорией. Анализ соответствия структуры качеству образования, анализ дифференциации зарплат, проверка качества проведения процедур аттестации.
* Снижение, увеличение доли учителей с высшей/первой категорией исходя из результатов обучения, возможное квотирование долей в структуре категорий, необходимость обоснования регионами существующей структуры категорий.

**Преобразование институтов оценки качества общего образования**

**Региональная дифференциация образовательных результатов**

В России отмечены достаточно большие региональные различия в образовательных результатах школьников. Так, в 2015 г. разрыв между регионами с минимальным и максимальным средним баллом ЕГЭ составлял 28 баллов по русскому языку и 16 по математике. Наиболее высокие средние баллы и по русскому языку, и по математике показывают регионы Центрального федерального округа. Самые же низкие результаты наблюдаются на дальнем Востоке.

По результатам сопоставительного анализа результатов ЕГЭ в регионах Российской Федерации за 2010-2015 гг. на средних баллах ЕГЭ статистически отразилось состояние региональной экономики и обеспеченность школьников образовательными ресурсами[[3]](#footnote-3). В частности состояние экономики характеризовали размер валового регионального продукта, доля городского населения и доля населения с высшим образованием; обеспеченность образовательными ресурсами – объем финансирования школ в расчете на одного учащегося, образование и квалификация учителей и прочие факторы. Анализ показал, что у детей из менее благополучных регионов меньше шансов получить высокие баллы на экзамене, чем у тех, кто живет в более развитой экономически части страны.

Почти в такой же степени средние в регионах баллы объясняются характеристиками школ и учителей.   Регионы с более высоким уровнем подушевого финансирования, долей педагогов с высшим образованием, уровнем заработных плат учителей показывают более высокие средние баллы ЕГЭ (при равном уровне экономического развития, доходов населения и ряда других характеристик регионов).

Экономические и образовательные характеристики регионов значительно определяют баллы ЕГЭ, при этом, эти факторы находятся вне сферы влияния самих педагогов и школ. ЕГЭ как объективный инструмент оценивания выпускников школ показал наличие проблемы с неравенством в образовании. В то время как выравнивание образовательных возможностей – это задача государственной политики. Необходима автоматизация процессов оценки качества образования, обеспечивающая независимость, объективность, оперативность и открытость процедур, в том числе будет реализовано формирование единой системы отчетности и системы проверок школ, будет сформирован типовой региональный реестра отчетов и номенклатуры и регламент проверок школ. Снижение отчетности образовательных организаций будет обеспечено в случае формирования единой исходной электронной базы данных первичных показателей, значения по которым собираются с уровня образовательной организации.

Необходимо также на федеральном и региональном уровнях:

– введение института аудита деятельности образовательных организаций с целью оказания помощи в решении проблем до их обнаружения во время проверок (своеобразный развивающий инспектор);

– формирование единой системы отчетности и система проверок школ: формирование типового регионального реестра отчетов и номенклатуры и регламентов проверок школ;

– введение на федеральном и региональном уровнях института образовательного аудита деятельности образовательных организаций с целью оказания помощи в решении проблем до их обнаружения во время проверок (своеобразный развивающий инспектор);

– легализация имеющихся в культуре инструментов экспертизы предметно-пространственной среды общеобразовательной организации (ECCERS, SACERS) или разработка новых инструментов;

– разумное сочетание внешних (независимых) и внутренних процедур аттестации школьников, направленность на оценку результатов индивидуальных образовательных программ.

Автоматизация процессов оценки качества образования, обеспечивающая независимость, объективность, оперативность и открытость процедур. Необходимо разработать единые подходы в организации мониторинга в сфере образования, оптимизировать количество и содержание измерительных процедур в соответствии с требованиями ФГОС. Снижение отчетности образовательных организаций будет обеспечено в случае формирования единой исходной электронной базы данных первичных показателей, значения по которым собираются с уровня образовательной организации. Такой подход позволит автоматически организовывать агрегацию данных для формирования любых отчетов и удовлетворить потребность в данных о состоянии системы образования на любом уровне. Кроме того, система позволит избежать риска субъективности в оценке и снижения мотивации к прохождению аттестационных процедур у педагогических работников.

Расширение участия в международных сравнительных исследованиях качества образования.

**Варианты реализации качественных преобразований управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования**

**Вариант 1**

Реализация качественных преобразований управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования **посредством передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации путем создания государственных образовательных организаций общего образования с передачей имущества муниципальной образовательной организации в безвозмездное пользование субъекту Российской Федерации.**

Передача отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации возможна путем ликвидации муниципальных образовательных организаций и создания образовательных организаций на уровне субъектов Российской Федерации. Имущество муниципальной образовательной организации может быть передано в безвозмездное пользование субъекту Российской Федерации.

Таким образом, передачу учредительства образовательных организаций на уровень субъекта Российской Федерации с сохранением имущества в муниципальной собственности можно произвести в рамках следующих общих этапов:

1) создание муниципальных учреждений, являющихся балансодержателями недвижимого имущества муниципальных образовательных учреждений;

2) передача имущества, закрепленного за муниципальными образовательными учреждениями муниципальным учреждениям, балансодержателям имущества;

3) ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

4) создание государственных образовательных учреждений на уровне субъектов Российской Федерации. При этом учредитель является собственником имущества, закрепленного за учреждением (денежные средства);

5) передача имущества созданных муниципальных учреждений в безвозмездное пользование субъекту Российской Федерации.

Как пример реализации таких управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования представлен в Приложении 1.

**Требуемые изменения в НПА**

Положения Федерального закона №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также положения других нормативно-правовых актов не содержат прямых запретов на перевод учредительства муниципальных образовательных организаций субъектам Российской Федерации, то есть, к фактическому переводу муниципальных образовательных организаций в статус образовательных организаций субъектов Российской Федерации путем ликвидации муниципальных образовательных организаций и создания образовательных организаций на уровне субъекта Российской Федерации.

Также указанные законы не предусматривают ограничения по предоставлению муниципального имущества в безвозмездное пользование субъекту Российской Федерации. Земельный Кодекс Российской Федерации также не содержит прямых запретов на передачу муниципальной собственности в безвозмездное пользование субъектов.

Потенциальное ограничение передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование субъекта Российской Федерации для осуществления деятельности в рамках образовательной организации существует в п.1. ст. 123.21 Гражданского Кодекса Российской Федерации, устанавливающего, что учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. Однако, в данном случае вышеуказанная модель разделенных полномочий, когда учредителем образовательной организации является субъект Российской Федерации, а органы местного самоуправления управляют имущественным комплексом, по-прежнему возможна, поскольку в качестве имущества субъекту Российской Федерации (учредителю) могут быть предоставлены денежные средства, при том, что имущество образовательной организации остается у муниципалитета.

Таким образом, при использовании модели перевода учредительства путем ликвидации муниципальной образовательной организации, создания образовательной организации на уровне субъекта Российской Федерации вместе с созданием муниципальной организации-балансодержателя имущества и передачей имущества в безвозмездное пользование субъекту Российской Федерации, не требуются изменения нормативно-правовых актов на федеральном уровне. Такой механизм не потребует дополнительного разграничения полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Решение о создании образовательных организаций на уровне субъекта Российской Федерации должно приниматься высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). На уровне муниципалитета решение о ликвидации образовательной организации должно приниматься главой местной администрации (или главой муниципального образования, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации).

**Финансовые механизмы** (рис.1)



Рисунок 27 – Механизмы финансирования образовательных услуг (1 вариант)

**Вариант 2**

Реализация качественных преобразований управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования **посредством передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации путем создания государственных образовательных организаций общего образования с передачей имущества муниципальной образовательной организации в собственность субъекта Российской Федерации.**

Данный вариант преобразования управленческих механизмов реализуется посредством полной передачи муниципальных образовательных организаций как имущественных комплексов и соответствующих юридических лиц на уровень субъекта Российской Федерации. При реализации данной модели, фактически, все полномочия по управлению образованием переходят с уровня муниципалитета на уровень субъекта Российской Федерации. Модель может быть рассмотрена в случае целесообразности ее использования в зависимости от социально-экономических, географических и иных условий в конкретном регионе. Модель полной передачи образовательных организаций в собственность субъекта Российской Федерации не может быть осуществлена в рамках закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий, поскольку ст.17 ФЗ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит положение, запрещающее отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления, в частности, в сфере управления муниципальной собственностью. Соответственно, решение о передаче полномочий по организации предоставления образования в данных образовательных организациях может быть принято только органом местного самоуправления. Таким образом, модель полной передачи муниципальных образовательных организаций в собственность субъекта РФ реализуется в рамках двух этапов:

1. Принятие нормативно-правового акта на уровне муниципального образования (или соглашения органа местного самоуправления с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) о перераспределении части полномочий в сфере образования на уровень государственной власти субъекта Российской Федерации;
2. Передача образовательных учреждений в собственность субъекта РФ вместе с имуществом в соответствии с положениями ФЗ №122-ФЗ «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 Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Постановлением Правительства Российской Федерации №374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» и Постановлением Конституционного суда от 30.11.2000 №15-П.
3. Внесение изменений в учредительные документы образовательной организации и их регистрация.

Как пример реализации таких управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования представлен в Приложении 2.

**Требуемые изменения в НПА**

Такая модель рассматривается как потенциальная возможность. Положения ч.11 вышеуказанного ФЗ №122-ФЗ предусматривают возможность передачи муниципальной собственности в собственность субъектов РФ в особом порядке, который, в частности, предусматривает передачу вместе с имуществом соответствующих юридических лиц. Так, в соответствии с данной частью: находящееся в федеральной собственности имущество, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, подлежит безвозмездной передаче в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, в частности, в следующем случае: если указанное имущество используется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями для целей, установленных в 184-ФЗ и 131-ФЗ (в т.ч. для осуществления полномочий в сфере образования). Решения о передаче имущества из собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность и из муниципальной собственности в собственность субъектов Российской Федерации принимаются уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества. Указанными в настоящей части решениями утверждаются перечни передаваемых государственных или муниципальных унитарных предприятий, государственных или муниципальных учреждений право собственности, на которые переходит к другому собственнику государственного или муниципального имущества&

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 г. №15-П признает неконституционными некоторые положения устава Курской области, в частности, положения о том, что некоторые полномочия могут быть делегированы органами местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Такое решение обуславливается нормами Конституции Российской Федерации (ст. 132, 133), предусматривающими решение вопросов местного значение исключительно органами местного самоуправления. Вместе с тем, в Постановлении указано, что этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования. Кроме того, особые мнения судей Конституционного суда Российской Федерации Н.В. Витрука и Г.А. Гаджиева также оспаривают решение суда о признании этого положения неконституционным. Так, оба судьи сходятся во мнении, что передача отдельных полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации на договорной основе не означает ограничения прав и полномочий органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Более того, судьи указывают, что такая модель может быть эффективна при недостаточности ресурсов органов местного самоуправления.

Таким образом, исходя из вышеуказанных оснований, для передачи муниципальных образовательных организаций на уровень субъекта Российской Федерации с передачей имущества образовательной организации в собственность субъекта Российской Федерации, не требуется внесение изменений в нормативно-правовые акты федерального уровня, однако, требуется надлежащим образом оформленное волеизъявление муниципалитета.

**Финансовые механизмы** (рис. 2)

****

Рисунок 28 – Механизмы финансирования образовательных услуг (2 вариант)

**Вариант 3**

Реализация качественных преобразований управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования **посредством внедрения механизма соучредительства образовательных организаций органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Модель соучредительства образовательных организаций позволяет более эффективным образом распределить полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере управления образованием. При данном варианте полномочия распределяются в соответствии с соглашением органа местного самоуправления и органа государственной власти субъекта Российской Федерации и учредительными документами образовательной организации. Таким образом на законных основаниях распределяются конкретные сферы ответственности муниципалитетов и субъектов Российской Федерации в сфере управления общим образованием.

Модель соучредительства позволяет решить некоторые существенные проблемы, возникающие при муниципальном управлении образованием. Так, серьезной проблемой, возникающей при взаимодействии образовательных организаций, расположенных на территории одного муниципального образования, является различие их учредителей. Например, по этой причине муниципальные общеобразовательные организации и государственные организации среднего профессионального образования вынуждены преодолевать искусственно созданные в рамках действующего законодательства барьеры, пытаясь решить задачи совместного насыщения локального рынка труда. Законодательство в сфере общего образования наделяет органы местного самоуправления полномочиями учредителя, но при этом не предусматривает полномочий в части финансового содержания образовательного процесса. Такая ситуация приводит к несоответствию между ответственностью и полномочиями и неизбежно вызывает разрыв управленческой вертикали. В результате, из-за отсутствия действенных механизмов, наблюдается необязательность исполнения на муниципальном уровне государственных решений в сфере образования, носящих в плоскости нормативно-правового регулирования рекомендательный характер. Ответственность субъекта Российской Федерации за реализацию общеобразовательных программ ограничивается финансовым обеспечением образовательного процесса посредством предоставления субвенций муниципальным бюджетам. В этой связи, действенным рычагом управления станет внедрение соучредительства, как института, обеспечивающего субсидиарную ответственность субъекта и муниципалитета в процессах управления образовательной организацией.

В полномочия субъекта Российской Федерации может входить, наряду с финансированием и контролем качества образования, ответственность за руководящий состав образовательных организаций. В полномочиях органов местного самоуправления может остаться обеспечение условий обучения, важнейшей составляющей которых является содержание муниципального имущества, выступающего в качестве важного ресурса образовательного процесса.

**Требуемые изменения в НПА**

Для внедрения нового механизма управления образованием потребуется внесение изменений в действующее федеральное законодательство в части установления возможности соучредительства в учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципального образования на соответствующей территории, а также федеральные законы, регулирующие сферу организации некоммерческих организаций и порядка их финансирования. Принятие таких нормативных правовых актов даст юридическое основание для разработки документов регионального уровня, позволяющих органам исполнительной власти выступать в качестве соучредителей муниципальных образовательных организаций.

В частности, для реализации данной модели необходимы следующие ключевые изменения федеральных нормативно-правовых актов:

1. Внесение изменений в части установления возможности соучредительства в определенных типах учреждений в рамках части 2 ст. 123.21 и части 8 ст. 123.22 Гражданского Кодекса Российской Федерации. При этом, возможно внедрение новой формы учреждения – государственно-муниципального учреждения с установлением нормы, в соответствии с которой, правовой статус таких учреждений должен устанавливаться отдельным федеральным законом;
2. Включение статьи о новой форме учреждения на основе соучредительства в §7 главы 4 Гражданского Кодекса Российской Федерации;
3. Внесение изменений в п.1 и 3 ст. 9.1, п.1 ст. 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», касающихся регулирования новой формы государственно-муниципального образовательного учреждения;
4. Внесение изменений в Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а именно в п. 13.1 ст. 26.3 в части дополнение к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации организации предоставления общего образования в государственно-муниципальных образовательных организациях, созданных путем соучредительства субъекта Российской Федерации и муниципального образования на соответствующей территории;
5. Внесение изменений в главу 3 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающихся включения в полномочия органов местного самоуправления полномочия по организации предоставления общедоступного, бесплатного образования по общеобразовательным программам путем предоставления имущественных комплексов для участия указанным имуществом в соучредительстве государственно-муниципальных общеобразовательных организаций.
6. Внесение изменений в ст. 8 и 9 Федеральный закон №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части включения соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
7. Возможное принятие специального федерального закона, регулирующего деятельность государственно-муниципальных учреждений.

**Финансовые механизмы** (рис. 3)



Рисунок 29 – Механизмы финансирования образовательных услуг (3 вариант)

**Планируемые результаты реализации эффективных региональных моделей управления системой образования**

Предлагаемые эффективные региональные модели управления системой образования ориентированы на решение наиболее проблемных накопленных аспектов, ключевым из которых является отсутствие единства и снижение управляемости. Основными предложенными механизмами стабилизации ситуации являются: передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации, введение Единой методики расчета норматива финансирования образовательных организаций, введение новой модели профессиональной карьеры педагогов и изменение системы оплаты труда педагогов.

Реализация предложенных направлений, связанных между собой единой системой целеполагания, позволит повысить управляемость системы, снизить потери при движении финансовых потоков, повысить эффективность государственного регулирования в системе образования.

Принцип единства, реализованный в единстве управления, финансирования, кадровой политики и оценке качества образования, направлен на устранение разбалансировки системы образования и создание единого образовательного пространства. Единое образовательное пространство необходимо всем участникам системы: школам, функционирующим в разных муниципалитетах и разных регионах, ученикам в разных школах и их родителям, педагогам по всей стране.

Выгоды для обучающегося будут заключаться в возможности получать образование в любой школе региона, возможности сетевой формы реализации образовательной программы, расширении образовательной среды, расширению доступа к образовательным ресурсам. Родитель увидит результаты изменений в возросшей самостоятельности школ, собственной возможности участвовать в государственно-общественном управлении, влиять на качество образования. Для школы ключевые позитивные изменения коснутся доступа к ресурсам, прозрачности финансовых потоков, роста самостоятельности школ, расширения возможностей реализовать сетевую форму реализации образовательной программы и индивидуализацию образования, повысится. С позиции педагога нововведения будут способствовать увеличению возможностей карьерного роста, созданию прозрачной системы оплаты труда, включающей все виды выполняемых работ, что позитивно повлияет на мотивацию работников.

Усиление государственных гарантий на получение доступного и качественного образования для всех граждан доступно только через снижение дифференциации между школами, муниципалитетами и субъектами Российской Федерации, стирание муниципальных границ и общее повышение качества образования во всех школах через доступ к лучшим практикам и общим ресурсам.

Тенденции и требования нового времени проявляются в необходимости не обособления отдельных образовательных организаций, а наоборот, создании сетевых структур, организации сетевого взаимодействия и управления под единым началом. В таких структурах обмен опытом происходит активнее, эффективнее используются ресурсы, потоки финансирования становятся прозрачными, а система образования в целом – более открытой.

Реализация эффективных региональных моделей управления системой образования, связанных между собой единой системой целеполагания, позволит закрепить институциональные условия повышения качества образования, создать необходимую инфраструктуру образования и повысить эффективность управления образованием. Это масштабный проект социальных обязательств, который способен положительно повлиять на качество образования в нашей стране.

**Результаты реализации первого этапа реализации эффективных региональных моделей управления образовательными организациями, направленных на повышение качества образования, разрабатываемых пилотными субъектами Российской Федерации**

АНО «Центр исследования в области проблем образовательной политики «Эврика» в период с 1 февраля по 30 марта 2019 г. была проведена экспертиза региональных моделей управления образовательными организациями, разрабатываемых 20 субъектами Российский Федерации.

Ключевой задачей экспертизыявлялась оценка степени проработанности представленных субъектами Российской Федерации моделей, а именно: оценка целесообразности и выбора той или иной модели, оценка реалистичности ее реализации, оценка эффектов и издержек, оценка рисков и способов их преодоления, также обучение команд и оценка реализации дорожной карты проекта в субъектах – пилотах.

Субъекты Российской Федерации, которые на данный момент участвуют в проекте: Астраханская область, Белгородская область, Вологодская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Камчатский край, Кировская область, Московская область, Новгородская область, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Рязанская область, Самарская область, Сахалинская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область и Хабаровский край.

Субъекты Российской Федерации для реализации проекта разделились на 4 группы на основе выбранной модели. При этом, несколько субъектов планируют реализовать две модели (I и III) для разных групп образовательных учреждений (Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Хабаровский край, Камчатский край); остальные пилотные регионы остановились на одной модели.

**Передача полномочий учредителя общеобразовательными организациями на уровень субъекта Российской Федерации с передачей имущественного комплекса образовательных организаций**

6 пилотных регионов планируют реализовать данную модель: Кировская область, Сахалинская область, Республика Тыва (частично), Республика Саха (Якутия) (частично), Хабаровский край (частично), Камчатский край (частично).

Процесс передачи полномочий учредителя может быть инициирован с уровня субъекта Российской Федерации (в большинстве регионов) или с уровня муниципалитетов посредством принятия соответствующих решений по передаче (например, в Кировской области). Достоинством модели является полный переход управленческих полномочий на уровень субъекта Российской Федерации, единоначалие управления системой образования в регионе. Вместе с тем, во многих регионах отмечено неоднозначное отношение муниципалитетов к полному переводу полномочий, и в этом плане ключевым риском модели может стать сопротивление одной из сторон, а способом минимизации рисков – работа с населением, медийное освещение проекта, разработка методических рекомендаций, целевая работа с муниципалитетами, вовлечение в разработку проекта, акцент на его долгосрочной эффективности.

1 сентября 2018 г. к реализации проекта приступили следующие субъекты:

Республика Тыва – перевела в статус государственной 1 образовательную организацию, с 1 января 2019 г. осуществляет перевод учредительства 5 образовательных организаций. Таким образом республика создает 6 опорных школ, которые станут базовыми ресурсными площадками для 40 малокомплектных школ в регионе. На базе созданных государственных образовательных организаций отрабатывается модель сетевой школы.

Кировская область – с 1 января 2018 г. увеличила количество государственных школ, создала опорные школы в каждом муниципалитете. В настоящее время создано 47 государственных школ, с 1 января 2019 г. увеличивают количество государственных школ до 52.

Сахалинская область – разработали нормативно-правовую базу для создания государственных образовательных организаций, на данном этапе проходит согласование с муниципалитетами.

Остальные субъекты, реализующие первую модель, работают над созданием нормативно- правовой базы и проходят процедуры согласования с правовыми управлениями субъектов.

**Передача полномочий учредителя общеобразовательных организаций на уровень субъекта Российской Федерации без передачи имущественного комплекса образовательных организаций**

Данная модель реализована в Самарской области, которая выступает как стажировочная площадка и консультант для других регионов, желающих повторить опыт «самарской модели». В их числе 4 субъекта Российской Федерации: Вологодская область, Новгородская область, Еврейская автономная область, Ставропольский край.

Нормативным ограничением модели выступает недостаточность принятия регионального закона о перераспределении полномочий и волеизъявления муниципалитета, оформленное в виде соглашения или муниципального нормативно-правового акта, поскольку нормы Конституции Российской Федерации и ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ не предусматривают перераспределение полномочий по управлению муниципальными образовательными организациями. Для многих субъектов, в том числе Московской области, одним из ключевых вопросов является нормативное оформление участия области в проекте. Для этих целей необходим нормативно-правовой акт (приказ, распоряжение) об участии в проекте, чтобы мог быть запущен процесс разработки и принятия нормативно-правовых актов.

**Создание государственных опорных школ**  в каждом образовательном округе/муниципалитете для других образовательных организаций будет реализовано в Республике Коми и Ставропольском крае – как основная модель; в Республике Саха (Якутия).

На 1 января 2019 г проект реализуется в следующих субъектах:

Еврейская автономная область, Республика Коми, Саха (Якутия) разработали нормативно-правовую базу, проходят этап согласования нормативно-правовых актов с правовым управлением субъекта Российской Федерации.

Ставропольский край на основании проведенного анализа поменял выбор модели, пересмотрев экономическую эффективность и финансовые возможности субъекта, решил отработать механизм заключения соглашений между субъектом Российской Федерации и органами местного самоуправления. На данный момент идет работа над проектом соглашений.

**Отработка механизмов заключения и реализации соглашений между субъектом Российской Федерации и органами местного самоуправления**

Данную модель выбрали 9 пилотов. В рамках моделигосударственно-муниципальное партнерство в формате соглашений разворачивается в следующих областях:

**а) оптимизации системы финансирования образовательных учреждений**. Речь идет о заключении соглашений и целевых показателях деятельности муниципальных органов управления образованием, уточнении нормативов финансирования муниципальных образовательных организаций, разработке единого подхода к формированию государственных и муниципальных заданий.  Данную модель планируют реализовать Воронежская область, Тамбовская область;

**б) разработка сетевого норматива**для активной реализации сетевой формы обучения в регионе будет предпринята в Тверской области и Хабаровском крае (как дополнительная модель), Республике Марий Эл;

**в) изменение кадровой политики, влияние субъекта Российской Федерации на аттестацию, рейтинг, назначение руководящих кадров**: Белгородская область, Рязанская область, Воронежская область, Тверская область, Хабаровский край (частично), Республика Марий Эл, Московская область. Риском реализации модели выступают нормативно-правовые ограничения влияния субъекта на кадровую политику (например, в 273-ФЗ, 184-ФЗ, 131-ФЗ, и т. д.). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не могут принимать непосредственное участие в процессе отбора и назначения руководителей сферы образования муниципальных образований без внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство, влияние на процесс отбора может оказываться только через установление общих критериев и требований к процессу отбора посредством закона на уровне субъекта Российской Федерации.

Для модели соглашений ключевую роль играет проработанность механизма взаимодействия сторон и нормативно-правовой базы, способность субъекта Российской Федерации выстроить эффективный диалог с муниципалитетами (к чему не все из последних готовы), при этом высока значимость методической поддержки пилотных регионов в деле разработки финансовых нормативов (сетевого норматива, прямого финансирования), нормативного статуса опорных школ, нормативной возможности субъектов влиять на кадровую политику и т.д. Эта модель требует особенного экспертного сопровождения и контроля для достижения ощутимого результата.

На 1 января 2019 проект реализуется: Воронежская область, разработаны Соглашения, идет согласование с муниципалитетами.

Рязанская область, работает над проектом Соглашения, идет постепенное согласование с муниципалитетами.

В Тверской области разработана методика формирования финансового норматива для реализации программ в сетевой форме, идет согласование с муниципалитетами.

**Государственно-муниципальное  соучредительство** планирует реализовать Астраханская область. При этом, существуют нормативно-правовые ограничения на уровне федерального законодательства, и субъект предлагает внести ряд изменений в НПА. В качестве потенциального хода была предложена опция регионального исключения: предоставление возможности апробировать модель в рамках одного региона без внесения изменений в федеральное законодательство.

В целом, **результаты работы** в рамках разработки нормативно-правового обеспечения реализации эффективных региональных моделей вышеуказанных субъектов Российской Федерации следующие:

Представленные модели имеют достаточно высокую степень проработки по анализируемым параметрам, что было отражено в презентациях субъектов Российской Федерации. Более логично выстроенными и проработанными являются модели, которые связаны с передачей полномочий учредителя на уровень субъекта Российской Федерации.

Некоторые регионы меняли выбор модели в ходе дистанционных консультаций и работы с экспертами, пересмотрев экономическую эффективность, целесообразность для существующих проблем региональной политики и переосмыслив риски той или иной модели. Такая смена концепции произошла в Ставропольской крае, Тамбовской области, Белгородской области, Рязанской области, Московской области, Республике Марий Эл. Республика Саха (Якутия) отказалась от одновременной реализации 4 моделей, остановив свой выбор на двух ключевых.

Эффективность и проработанность модели регионом проявлялась в ходе защиты и экспертизы в обосновании необходимости изменений в управлении системой образования на уровне субъекта Российской Федерации (с представлением оснований изменений на основе анализа данных); представлении примеров, опирающихся на конкретные данные по муниципалитетам и школам, что повышает убедительность представляемых материалов; представлении прямых экономических выгод от перехода на представленную модель; развернутом представлении о необходимых изменениях в НПА; взвешенном подходе к возможной дате перехода субъекта Российской Федерации на разрабатываемую модель управления.

На основании вышеуказанных параметров можно отметить, что**достаточно  эффективно** в рамках разрабатываемой модели управления образовательными организациями, обеспечивающими качество образования, являются: **Самарская область, Тверская область, Республика Коми, Еврейская автономная область, Кировская область, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Воронежская область, Камчатский край, Сахалинская область, Тамбовская область.** В данных регионах отмечена высокая степень проработки обоснований выбора модели, необходимых шагов и планируемых результатов, а также финансово-экономического обоснования и механизма взаимодействия муниципалитетов и субъекта Российской Федерации.

В целом **эффективно, но с неполной проработанностью нормативно-правовой базы**, в частности финансовых и правовых механизмов создания опорных государственных школ,финансового норматива на реализацию программ в сетевом взаимодействии и прочих аспектов в проекте представлены: Хабаровский край, а также регионы, которые находятся в процессе разработки нормативно-правовых документов после смены или доработки выбранной модели управления образовательными организациями: Рязанская область,  Ставропольский край, Республика Марий Эл, Белгородская область. В данных субъектах есть представление о реализуемой модели, ясна последовательность шагов, есть наработки и проекты НПА, но необходимо довести до конкретики механизмы взаимодействия сторон, принципы финансирования и нормативного регулирования модели.

Пилотные регионы, в которых отмечена **слабая проработанность нормативно-правовой базы**, недостаточная продуманность и ясность представлений о модели управления образовательными организациями: Вологодская область, Московская область, Новгородская область, Астраханская область. Слабая проработанность проявляется в неполном представлении схем взаимодействия субъекта Российской Федерации и муниципалитетов, с точки зрения правовых и финансово-экономических механизмов; недостаточная конкретизация дальнейших шагов, отсутствие проектов нормативно-правовых актов и финансово-экономического обоснования; отсутствие комплексного представления о работе с кадрами, обеспечивающими реализацию представленных моделей; отсутствие анализа устойчивости моделей в связи с внешними вызовами и рисками; отсутствие прогноза данных качественных изменений образовательных результатов учащихся с введением моделей; отсутствие проекта мониторинга процесса перехода и функционирования новой модели управления системой образования в субъекте Российской Федерации.

**Финансово – экономические механизмы обеспечения качества образовательных услуг**

1. Разработка новых подходов (новой формулы) подушевых нормативов (нормативов на реализацию индивидуальных образовательных программ учащихся). Подушевой норматив должен действительно следовать за учащимся в различные источники получения образовательных ресурсов, обеспечивая тем самым содержание кадровой инфраструктуры реализации модулей и блоков индивидуальной образовательной программы учащегося. Норматив финансирования индивидуальной образовательной программы учащегося фактически должен стать стимулятором развития сетевой формы получения образования учащимися и развития нового функционала педагога;
2. Разработка методики и механизмов финансирования образовательных программ или частей образовательных программ, реализуемых в сетевой форме. В связи с выходом образовательного процесса за пределы школы необходимы такие механизмы, которые позволили бы доводить бюджетные средства до всех поставщиков образовательных услуг и повысить заинтересованность негосударственных игроков в предоставлении качественных образовательных услуг населению.
3. Уравнивание в правосубъектности поставщиков образовательных услуг, реализующих образовательные программы, в частности, в режиме дистанционного и электронного обучения. Для реализации этой задачи необходимо устранение административных и правовых ограничений, таких как, ограничения в порядке лицензирования образовательной деятельности для организаций, реализующих образовательные программы в дистанционной или электронной форме, ограничения ведения образовательной деятельности для коммерческих организаций, и т.д.
4. **Организационные механизмы построения индивидуализации образования:**

Цифровизация образования и выход за пределы школьного пространства – это инструменты, которые призваны обновить формы обучения, оживить образовательный процесс, сделать его более современным и интересным для детей. С помощью этих инструментов можно действительно индивидуализировать образовательный процесс, в котором ребенок и его интересы станут во главу формирования образовательной траектории, вместо единого для всех установленного сверху учебного плана.

В перспективе на качество образования все больше будет влиять качество образовательной среды, выходящей далеко за пределы собственно системы образования, а также доступность и разнообразие неформального образования. Будут меняться программы школьного обучения и образовательные технологии, вовлекая в процесс все новых участников. Активно будет распространяться сетевая организация обучения, как внутри системы общего образования, так и путем создания совместных образовательных программ и проектов с организациями дополнительного образования детей, организациями культуры, физкультуры и спорта и другими. Вовлечение в систему образования новых носителей образовательных ресурсов поможет в создании системы непрерывного образования, которое будет реализовано не только на базе школ и ВУЗов, но и на базе тысяч площадок в сфере культуры, музеев, художественных галерей, театров, объектов спорта, досуга и творчества.

Условиями реализации индивидуальной образовательной программы можно назвать:

• Проектирование учебного плана, который позволяет использовать ресурсы города для реализации содержания образования;

• Проектирование динамичного, нелинейного расписания для возможности построения индивидуальной образовательной программы;

• Разработка локальных актов школы: штатного расписания, образовательной программы, правил внутреннего распорядка и т.д.

• Развитие сетевой формы взаимодействия с внешними по отношению к школе организациями. Это может быть организация, для которой обучение не является основным видом деятельности, имеющая лицензию на реализацию только дополнительных образовательных программ или вовсе не имеющая лицензию на реализацию образовательных программ, но обладающая ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных видов учебной деятельности;

• Формирование государственного задания не только школе на реализацию сетевой формы обучения и контроль за выполнением показателей ГМЗ.

• Изменение системы финансирования, позволяющей учитывать реализацию программ в сетевой форме, а также направляющей часть финансирования объектам городской среды, участвующим в образовательном процессе в качестве сетевых партнеров.

На последнем остановимся чуть подробнее, поскольку принципы вовлечения городской среды в образование в своем организационном аспекте упираются именно в механизмы реализации и финансирования сетевой формы.

Реализация сетевой формы в образовании регулируется Статьей 15 ФЗ от 29.12.2012. № 273- ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и упоминается в других статьях данного ФЗ. В данном нормативном акте устанавливается понятие сетевой формы, регламентируется состав возможных участников, лицензионные требования и прочие вопросы. Ключевое место в системе правового регулирования реализации образовательных программ в сетевой форме занимает договор о сетевой форме реализации образовательных программ.

В настоящее время образовательные организации различных уровней образования реализуют сетевой формат обучения в том виде, в котором они его понимают. Часто, при этом, происходит подмена смыслового содержания сетевой формы обучения деятельностью ОО по различным адресам мест осуществления образовательной деятельности, или сотрудничеством с другими организациями без создания образовательной программы, словно факт наличия договора между организациями автоматически причисляет формат к сетевой форме.

Кроме ясного понимания организационных механизмов сетевой формы, существенным камнем преткновения в ее повсеместном распространении является отсутствие нормативной базы для финансового обеспечения сетевой формы реализации образовательных программ.

Как вариант, в основе расчета бюджетного финансирования может лежать нормативно-подушевое финансирование на базе численности учащихся, получивших образовательную программу в сетевой форме, и вклада участников-организаций, реализовавших сетевую форму (числа часов в % от учебного плана).

Например, для школы норматив финансирования сетевой формы на 1 ребенка должен определяться числом образовательных модулей / учебных часов, которая школа реализует в сетевой форме (модули – филологическое направление, математическое, естественно-научное, художественное, физическая культура и т.д.) и численности учащихся, которые прошли обучение в сетевой форме. Если учебный план 36 часов включает в себя несколько модулей, часть из которых реализуется на базе других площадок, то школа получает финансирование только за те модули, которые проходят на базе самой школы + за организацию сетевого взаимодействия.

Учет объема предоставленных услуг сетевым партнером технически может осуществляться следующим образом. Образовательная организация составляет расписание и изменяет учебный план, включая в него занятия на базе ресурсной организации. Региональный орган управления создает электронную площадку, в которую вносит всех агентов сетевой формы в регионе (сеть аттестованных ресурсных организаций). По каждому агенту прописываются виды работ (лекции, практические занятия, проектные занятия, семинары, практикумы и т.д. – необходимо определить точнее). Фактическое посещение занятий в ресурсной организации фиксируется с помощью индивидуального сертификата каждого учащегося (электронной карты), которая сканируется при каждом посещении занятия каждым ребенком (до и после занятия). Так удается четко фиксировать численность детей и число часов, которые дети провели в ресурсном центре, а значит объем работ каждого агента сразу автоматически определяется в электронной площадке. Это снизит нагрузку по документообороту для ресурсной организации и позволит региональному органу управлению доверять получаемым данным. За корректностью сканирования карт должен следить сетевой тьютор.

Сопровождение учеников до ресурсного центра, решение организационных вопросов, помощь учащимся в составлении индивидуального плана занятий в ресурсных центрах (если центр не один) может осуществлять тьютор сетевого обучения. Данная штатная единица добавляется в расписание школы, и полностью курирует процесс сетевого взаимодействия и включения городского пространства в образовательный процесс школы.

В его обязанности также входит поиск сетевых партнеров, поддержка разработки и аттестации совместных образовательных программ, нормативно-правовое регулирование взаимоотношений организации и сетевого партнера, помощь учащимся в выстраивании индивидуальных образовательных маршрутов в городском пространстве. Оплата труда тьютора производится, как и по остальным педагогическим работникам ОУ, за счет средств бюджетного финансирования ОУ. В структуру оплаты труда входит базовая часть на основе ПКГ, компенсационные выплаты и стимулирующая часть, которая должна включать в себя поощрение тьютора за успешно выстроенные индивидуальные маршруты, рост числа посещений ресурсных организаций, работу по профориентации учащихся и другие параметры.

Постоплатное направление бюджетного финансирования организации-ресурсному центру, осуществлявшему реализацию сетевой формы, может производиться тоже на нормативно-подушевой основе: на основе нормативной стоимости услуги и числа единиц фактически оказанных услуг. При этом стоимость услуги (лекции, практические занятия, проектная работа, семинары, практикумы и т.д.) определяется в зависимости от коэффициента сложности и устанавливается при лицензировании образовательной программы. А число единиц – это число часов, фиксированных в автоматической системе сканирования индивидуальных сертификатов учащихся.

Таким образом, независимые потоки финансирования в организации, осуществляющие сетевую форму обучения, будут предотвращать конфликт интересов сторон. А учет в финансировании всех видов работ, оказываемых ресурсной организацией, будет задавать содержание сетевого взаимодействия.

Кроме механизмов финансирования сетевых партнеров, необходимо внести изменения в систему оплаты труда педагогических работников образовательной организации, учитывающие участие педагогов ОУ в реализации сетевой формы – стимулирующие выплаты, коэффициенты доплат. Необходимо также прописать порядок зачета кредитно-модульных единиц, полученных обучающимся в различных образовательных организациях.

**Кадровые условия обеспечения качества образовательных услуг**

* + - 1. Разработка новых подходов (новой формулы) в оплате труда педагога. Современный педагог и педагог будущего приобретает новый функционал, который в большей степени связан с сопровождением индивидуальной программы учащегося, генерацией образовательных ресурсов (в том числе в цифре), модерации различных образовательных активностей. Таким образом, в функционале педагога будет происходить постепенное снижение академической составляющей и нарастание трудовых функций, обеспечивающей реализацию индивидуальных образовательных программ учащихся. В этой связи необходимо разрабатывать адекватные институты оценки результатов деятельности педагогов и оплаты их труда. При этом, система оплаты труда педагогических работников должна быть не только понятной для самого учителя, но и включать все виды работ, выполняемых педагогом, и учитывать сложность выполняемых задач.
      2. Разработка новых подходов в подготовке педагогов и обеспечение их профессионального роста. Появление нового функционала педагога в условиях реформирования образования требует иного подхода к обучению педагога. Педагог образовательной среды города должен обучаться своей профессии, приобретая опыт реализации разнообразной деятельности в образовательной среде города, моделируя и модерируя ее, преобразуя ее, обогащая образовательными ресурсами и способами взаимодействия с ней. Таким образом, город как заказчик трудовых ресурсов для обеспечения функционирования реформируемой системы образования должен сформулировать для системы среднего профессионального и высшего образования адекватный заказ на современные компетенции педагогов и предоставить базы практик для будущих педагогов, обучающихся в учреждениях СПО и вузах, с целью формирования их новой профессиональной позиции.

Дополнительные компетенции, определяемые спецификой образовательной программы.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Компетенции, определяемые спецификой образовательной программы | | |
| Сетевой педагог должен знать | Сетевой педагог должен понимать | Сетевой педагог должен уметь |
| специфические особенности процесса обучения предмету в дистанционном режиме; особенности информационно-образовательной среды, в которой осуществляется процесс дистанционного обучения, и возможности ее сервисов; содержание учебного дистанционного ресурса; способы установления контакта с сетевыми учениками; возможности для построения индивидуальной траектории освоения учебного предметного содержания в условиях дистанционного обучения; типы проведения сетевых занятий в режиме реального времени, их модели; различные формы организации взаимодействия сетевых учащихся в асинхронном режиме; специфику реализации различных педагогических технологий в условиях дистанционного обучения. | необходимость выполнения требований к уровню подготовки учащихся в условиях дистанционного обучения в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом; возможность использования предметного содержания для удовлетворения индивидуальных образовательных потребностей сетевых учащихся; допустимые границы конструирования индивидуальной траектории освоения предметного содержания разными учащимися; особенности проведения сетевых занятий в режиме реального времени; особенности различных форм асинхронного взаимодействия учащихся в процессе дистанционного обучения; особенности различных методов, средств и технологий в реализации процесса дистанционного обучения | анализировать содержание сетевого ресурса с целью определения его возможностей для достижения целей обучения каждым из учащихся распределенной учебной группы на каждом из трех выделенных уровней; устанавливать контакт с сетевыми учащимися; отбирать учебные материалы, дополняющие материалы учебного дистанционного ресурса для достижения целей обучения; определять стратегию обучения сформировавшейся сетевой группы на основе учета ее специфических особенностей; конструировать индивидуальную для каждого учащегося траекторию освоения учебного предметного содержания; осуществлять управление самостоятельной деятельностью каждого учащегося и сетевой группы; осуществлять руководство проектной и исследовательской деятельностью учащихся в условиях дистанционного обучения |

1. Данные по Дальневосточному ФО за оба периода приведены в текущем составе округа - с Республикой Бурятия и Забайкальским краем для единого основания сравнения. [↑](#footnote-ref-1)
2. При использовании статистических данным применяется следующее допущение: так как возраст поступления на ступень начального общего образования 6,5 лет, поступившими в 1 класс в N году считаются дети, которым на 1 января № года исполнилось 6 полных лет. [↑](#footnote-ref-2)
3. Адамович К.А., Захаров А.Б., Лазарева О.В. Как отличаются баллы ЕГЭ по регионам: результаты школьников и региональное неравенство / Статья на сайте Международной лаборатории анализа образовательной политики Института образования НИУ ВШЭ от 30.05.2017 [↑](#footnote-ref-3)