

Организационно-финансовая модель преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования

Автономной некоммерческой организацией «Центр исследований в области проблем образовательной политики «Эврика»» разработана организационно-финансовая модель преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования (далее – Организационно-финансовая модель). Разработанная модель основывается на универсальных принципах, которые определяют направления и механизмы развития системы образования через преобразование институтов управления, а также включает в себя следующие разделы:

Преобразование институтов управления в общем образовании.

Преобразование финансовых институтов в общем образовании.

Преобразование экономических институтов в общем образовании.

Преобразование институтов развития кадров в общем образовании.

Преобразование институтов оценки качества общего образования.

Организационно-финансовая модель разработана на основании проведенного анализа данных по существующим социально-экономическим, организационно-финансовым, кадровым условиям деятельности регионально-муниципальных систем образования для создания единого образовательного пространства

В организационно-финансовой модели предложены 3 варианта 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.

По каждому разделу предложены модельные управленческие решения на основе анализа данных. На основании проведенных обсуждений организационно-финансовая модель была доработана и составлена дорожная карта внедрения организационно-финансовой модели.

Организационно-финансовая модель преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования

Проблематика

Современная система образования Российской Федерации находится в неустойчивом положении. С одной стороны, наблюдается объективный рост показателей качества образования, измеренного через оценку уровня знаний учащихся, с другой – в системе управления и кадровой политики накопились существенные дефициты, а напряжение в педагогической среде не удалось полностью снять в ходе предпринятых мер по изменению системы оплаты труда. Необходимость стабилизации системы и принятия эффективных управленческих мер будет очевиднее с каждым годом, поскольку образовательные результаты характеризуются отложенным эффектом: нестабильность среды сейчас приведет к неизбежному снижению качества образования в ближайшем будущем.

Реализованные Министерством образования и науки Российской Федерации проекты по модернизации образования в период 2005-2012 гг. в настоящее время демонстрируют позитивный отложенный эффект. По результатам итоговой аттестации выпускников общеобразовательных организаций и международных исследований качество образования в Российской Федерации повышается.

По данным Рособрнадзор в 2017 г. существенно сократилась доля участников ЕГЭ, не преодолевших минимальные пороговые баллы. Это произошло, в том числе за счет совершенствования механизмов организации и проведения ЕГЭ, а также реализации проекта «Я сдам ЕГЭ», значимые результаты которого особенно отмечены в регионах Северо-Кавказского федерального округа и ряда других регионов. Выросло общее количество стобалльников, в том числе получивших наивысший балл по двум и более учебным предметам.

В международных исследованиях TIMSS и PIRLS российские школьники демонстрируют стабильно успешные результаты. В Международном исследовании качества чтения и понимания текста (PIRLS) в 2011 г. российские школьники заняли второе места по качеству чтения и понимания текстов, при этом число набранных баллов по сравнению с 2006 г. выросло. Результаты исследования PIRLS, проведенного в 2016 г., в настоящее время проверяются и недоступны. В международном мониторинговом исследовании качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS) 2015 г. российские учащиеся 4, 8 и 11-х классов и показали высокий уровень математического и естественнонаучного образования, существенно превышающий средние показатели.

В крупнейшем международном исследовании грамотности PISA Россия пока не входит даже в двадцатку лидеров, но в 2015 г. отмечена существенная положительная динамика показателей: наши школьники поднялись на 16 пунктов в рейтинге по показателям читательской грамотности, на 11 – по показателям математической грамотности, на 5 пунктов – по естественнонаучной грамотности.

Отдельным достижением стало то, что в мае 2016 г. 9-классники из 609 школ Москвы добровольно приняли участие в исследовании PISA. Результаты показали, что по уровню читательской грамотности и математической грамотности система образования Москвы находится на уровне ТОП-10 лучших образовательных систем мира. Результаты московских школ опережают результаты школ большинства стран мира.

Перечисленные образовательные результаты являются, прежде всего, результатами реализованных проектов в сфере образования за последние годы. Среди них: Приоритетный национальный проект «Образование», Комплексный проект модернизации образования (КПМО), Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» (ННИИ), Проект модернизации региональных систем общего образования (МРСО) и другие.

Реализация комплексных проектов стимулировала обновление школьной инфраструктуры, создание современных условий обучения, повышение качества материально-технического обеспечения школ. Активно реализовывалось повышение квалификации педагогов, внедрялись ФГОС, было введено формульное финансирование, система оплаты труда по результату, а высвобождаемые средства региональных и местных бюджетов были направлены на повышение уровня заработной платы учителей. Проекты модернизации особенно оказали большое влияние на развитие сети общеобразовательных учреждений, находящихся в сельской местности. При этом субъекты Российской Федерации, которые приняли активное участие в проектах модернизации, демонстрируют более высокие результаты в исследованиях качества образования.

Вместе с тем, резервы системы для дальнейшего наращивания образовательных результатов в меняющихся социально-экономических условиях ограничены. Модернизация, проведенная в период 2005-2012 гг., дала свои эффекты, действие которых ограничено во времени. В ходе реализации Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 гг. были получены новые модели и институты, в том числе связанные с использованием информационных технологий в обучении, новых форм организации работы с одаренными детьми и талантливой молодежью, повышением качества общего и дополнительного образования, однако, их массовое внедрение не произошло, в том числе, из-за разбалансировки в системе образования.

Преобразование институтов управления в общем образовании

В ходе реализации Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 гг. были получены новые модели и институты, в том числе связанные с использованием информационных технологий в обучении, новых форм организации работы с одаренными детьми и талантливой молодежью, повышением качества общего и дополнительного

образования, финансово-организационными условиями реализации образовательных программ, которые должны были широко применяться в системе образования, однако, их массовое внедрение не произошло, в том числе, из-за разбалансировки в системе образования.

Уровни управления образованием

Управление образованием в Российской Федерации осуществляется на четырех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном и на уровне отдельной образовательной организации. На федеральном уровне определяется государственная образовательная политика, утверждаются государственные образовательные стандарты. Реализация государственной политики в области образования Законом Российской Федерации «Об образовании РФ» отнесена к компетенции субъекта Федерации. Решение основной части вопросов управления сферой образования передано на региональный и муниципальный уровни. Органы местного самоуправления обеспечивают гражданам, проживающим на их территории, возможность выбора общеобразовательного учреждения, ведут учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования. Таким образом, к ведению муниципальных органов отнесены вопросы преимущественно организационного характера, не затрагивающие содержательную составляющую государственной политики в сфере образования. При этом в ведении субъектов Российской Федерации находится, в частности, обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Федерации.

Таким образом, школа находится под влиянием трех институтов, чьи требования не всегда совпадают и часто не отражают государственную политику в системе образования. Несмотря на то, что в системе образования субъектом изменений является Министерство, которое задает стратегию развития, школы в своем повседневном функционировании в большей мере находятся в зависимости от муниципалитетов. Муниципалитет имеет несколько рычагов непосредственного влияния на школу: через финансирование, через

механизм муниципального задания, который не имеет единой системы оценки качества реализации образовательных программ, и наконец, через прямое административное влияние на деятельность школы посредством информационно-отчетного и контролирующего прессинга. В системе образования муниципалитеты едва ли не оказывают большее влияние на школу, чем все остальные уровни управления, при том, что целеполаганием и стратегией образования муниципалитет не занимается.

Из всех рычагов наиболее значимым является финансирование. Повсеместно наблюдается перераспределение средств на уровне муниципалитета, который направляет бюджетные средства на иные потребности муниципалитета, не связанные с образованием. Потеря объемов субвенции на региональном и муниципальном уровнях (возможность свободного использования «неокрашенных средств» на местах) отрицательно сказывается на качестве образования. Кроме того, это не позволяет провести стратегическую концентрацию ресурсов на решении приоритетных инфраструктурных проблем образования. Такая ситуация создает неравные условия для образовательных организаций реализующих одну и ту же образовательную программу, но с разной стоимостью.

Серьезное ограничение возможности у детей одного муниципалитета пользоваться ресурсами другого муниципалитета ввиду закрытия муниципальных границ, в частности, для школьных автобусных маршрутов, приводит к снижению доступности качественного общего образования для детей. Не согласованность позиций в органах управления субъекта Российской Федерации и муниципалитета приводит к разбалансировке системы образования. Как показывает практика большинства российских регионов, недостаточная эффективность региональных образовательных систем напрямую связана с отсутствием реальных полномочий у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по формированию единой образовательной политики в сфере общего образования.

Разбалансировка системы образования проявляется в отсутствии единства – управления, целеполагания, финансирования, качества образования. Между субъектами Российской Федерации наблюдаются значительные разрывы по оплате труда педагогов и разрывы в учебных результатах по итогам аттестации учащихся. Дифференциация качества образования в регионах страны усиливается, что ставит под сомнение саму идею гарантии общедоступного качественного образования для всех граждан Российской Федерации.

С целью нивелировать существующие разрывы в качестве образования между субъектами Российской Федерации, муниципалитетами, отдельными школами и обеспечить населению гарантии доступного и качественного образования, предлагается провести преобразование институтов управления в общем образовании. Речь идет о создании

эффективных региональных моделей управления системой образования посредством различных **механизмов**.

Создание эффективных региональных моделей управления системой образования позволит нивелировать различия между муниципальными образованиями, выровнять условия обучения, качество образования и кадровую политику во всех школах региона, независимо от муниципальной привязки. Этот шаг направлен на повышение мобильности обучающихся, развитию дистанционного обучения, созданию условий для здоровой конкуренции между лучшими школами, что несомненно скажется на повышении качества образования. Тезис о доступном качественном образовании каждому ребенку действительно станет реальностью.

Создание эффективных региональных моделей управления системой образования позволит более целенаправленно реализовывать государственную политику в системе образования и выступит как ресурс для формирования и развития сети горизонтальных связей и сетевого взаимодействия. Особенно важно это для сельских школ, поскольку сегодня сельское образование – это, прежде всего, управление именно сетью учреждений.

Для целей развития сетевых форм образования необходимо также сформировать нормативно – правовую базу, регламентирующую организационно-финансовые механизмы сетевой формы реализации образовательных программ (ст. 15 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), обеспечивающую возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Кроме того, создание эффективных региональных моделей управления системой образования позволит сделать более прозрачными финансовые потоки и оптимизировать использование материальных ресурсов в системе образования. В настоящее время происходит потеря объемов субвенции при перераспределении средств на уровне муниципалитета, который имеет возможность самостоятельно распределять конечное финансирование между образовательными организациями и статьями расходов. До школ исходный объем федерального финансирования доходит не в полном объеме, особенно это касается фонда оплаты труда педагогов, часть которого зачастую направляется на оплату труда обслуживающего персонала. Необходимо оздоровить систему финансирования с тем, чтобы все выделенные государством средства, в полном объеме доводились до каждой образовательной организации.

В отношении материально-технической базы в настоящее время существует ограничение возможности детей, проживающих на территории одного муниципалитета пользоваться ресурсами образовательных организаций, расположенных на территории

другого муниципалитета ввиду закрытия муниципальных границ, что приводит к снижению доступности качественного общего образования для детей. Стирание границ между муниципалитетами позволит использовать материально-техническую базу более эффективно, создавать сетевые структуры и реализовывать сетевые проекты между школами одного региона, что обеспечит доступность образовательных ресурсов для всех учащихся региона.

В целях реализации государственной образовательной политики, обеспечения единого образовательного государственного стандарта необходимо построение эффективной системы управления образованием. В первую очередь важно закрепить институциональные преобразования, задающие условия для повышения качества образования. Необходимо зафиксировать универсальные принципы, которые будут определять направления и механизмы развития системы образования через преобразование институтов управления.

Таким образом, реализация данного направления обеспечивается путем проведения соответствующих мероприятий.

– принцип целостного финансово-экономического пространства (принцип единства), который предполагает единство методологии разработки финансовых нормативов и расчётов финансовых показателей, целей и задач развития системы образования;

– принцип комплексности, предполагает выделение ключевых направлений деятельности, которые тесно увязаны между собой, требующих приоритетной концентрации финансовых ресурсов для достижения стратегических целей;

– принцип гибкости, который предполагает способность системы образования отвечать на внешние воздействия, сохранять управляемость и функциональное равновесие при изменении внешних условий.

Все принципы должны быть объединены в единую систему, способную обеспечить стратегическую устойчивость системы образования, и реализованы через следующие направления:

Передача органам государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов, непосредственно связанных с предоставлением на территории муниципального района или городского округа общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования. В целях повышения качества образования, экономической эффективности системы образования, представляется целесообразным создание сети государственных образовательных организаций, реализующих образовательные программы в соответствии с ФГОС (Закон об образовании Российской Федерации, ст. 8 п.2). Функции и полномочия учредителей в

отношении создаваемых образовательных организаций будут осуществляться Министерством образования и науки субъекта Российской Федерации и Министерством имущественных отношений субъекта Российской Федерации.

Формирование территориальных отделов регионального органа управления образованием. Особенностью формирования отделов регионального органа управления образованием является выстраивание системы взаимодействия с органами местного самоуправления на территориях.

Формирование механизмов повышения квалификации, переподготовки, аттестации и назначения (освобождения от должности) руководящих работников образовательных организаций на региональном уровне.

Формирование единой системы отчетности и система проверок школ: формирование типового регионального реестра отчетов и номенклатуры и регламентов проверок школ.

Формирование муниципальных коллегиальных органов, реализующих государственно-общественный характер управления образованием, включающих представителей органов местного самоуправления, родительскую общественность, руководителей образовательных организаций, представителей общественных организаций (формирование института муниципального заказчика на образование)

Переход от административно-командного управления системой образования к «умному» управлению, основанному на доверии и обратной связи. Реализация мер по укреплению академической и организационно-финансовой самостоятельности школ, укреплению участия общественности в управлении образовательными организациями. На данный момент образовательные организации обладают самостоятельностью лишь формально, поскольку самостоятельность в первую очередь должна основываться на возможности расходовать финансовые средства в соответствии с собственными запросами учреждения, а эта возможность крайне ограничена. Необходимо выстроить работающие механизмы нормативно-подушевого финансирования образовательных организаций на содержание и обновление инфраструктуры в условиях финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных организаций

Необходимо осуществить перевод казенных общеобразовательных учреждений в автономные и бюджетные образовательные организации. Необходима системная расшифровка в подзаконных актах нормы «самостоятельность школы» (что на практике означает, что «школа самостоятельно разрабатывает ООП», что значит, что «школа самостоятельно формирует штаты в объемах выделенного финансирования» и т.д.).

Формирование на федеральном уровне механизма функционирования негосударственного оператора системы мониторинга в образовании.

Модельные управленческие решения

1) Состояние школьной инфраструктуры – качество образования

Источник данных:

- о состоянии инфраструктуры – из открытых данных Министерства образования, выгрузки данных по запросу;
- о качестве образования в регионах – из отчетов региональных Центров оценки качества образования, региональных Управлений образования и СМИ.

Выявлена отрицательная корреляционная связь между показателями «доля школьных зданий, которые требуют капитального ремонта» в субъектах Российской Федерации и «средний балл ЕГЭ и ОГЭ» в субъектах Российской Федерации. То есть чем хуже в субъекте Российской Федерации состояние зданий (чем выше доля зданий, которые требуют капитального ремонта), тем хуже результаты итоговой аттестации знаний учащихся (тем ниже средний балл экзаменов). Результаты ЕГЭ/ОГЭ ниже в субъектах Российской Федерации со старыми школами, нуждающимися в ремонте.

Возможные управленческие решения на базе имеющихся данных:

- Отбор муниципалитетов с худшим состоянием школьных зданий (наиболее высокая доля зданий, требующих капитальный ремонт);
- Включение данных муниципалитетов в целевую программу по строительству и ремонту образовательных организаций;
- Создание возможностей для дистанционного обучения и сетевой формы обучения учащихся в муниципалитетах с низким качеством школьной инфраструктуры для сохранения равного доступа к качественному образованию;
- Анализ эффективности расходования средств на поддержание состояния школьной инфраструктуры в отдельных муниципалитетах с высокой долей проблемных зданий;
- Анализ распределения финансирования на целевые программы и поддержание школьных условий в субъектах Российской Федерации, в которых только 1-2 муниципалитета имеют существенные проблемы с состоянием школьной инфраструктуры, тогда как в остальных муниципалитетах проблема не явно выражена. Например, в Астраханской области – 2 таких муниципалитета из 13; в Ленинградской области – 2 муниципалитета из 18; в Нижегородской области – 2 из 52 муниципалитетов и т.д.
- Анализ формальных условий отнесения зданий к зданиям, требующим капитальный ремонт – насколько унифицировано понимание критериев в разных регионах, насколько качественно проведена оценка, проверка работы соответствующих инстанций.

– Как вариант разворачивания аналитической цепочки – анализ кадрового состава в школах муниципалитетов, обладающих проблемной школьной инфраструктурой. Пытаемся оценить, влияет ли состояние школьных зданий на долю молодых педагогов, на мобильность кадров, на долю педагогов с высшей квалификационной категорией. Гипотеза заключается в том, что в ветхих школах ниже доля молодых педагогов, ниже категории педагогов, а текучесть кадров выше. Низкое качество образования может быть связано с инфраструктурой через качество кадрового состава, что требует дальнейшего анализа.

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

Доля учащихся по программам начального общего образования – доля учащихся по программам основного общего образования – доля учащихся по программам среднего общего образования – количество педагогов – рост фонда оплаты труда.

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 экономике 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 ресурсами¹. 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

¹ 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

менее благополучных регионов меньше шансов получить высокие баллы на экзамене, чем у тех, кто живет в более развитой экономической части страны.

Почти в такой же степени средние в регионах баллы объясняются характеристиками школ и учителей. Регионы с более высоким уровнем душевого 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 реестр 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)

Новые механизмы финансирования образовательных услуг



Рисунок 1 – 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 значения 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)

2 вариант механизма финансирования



Рисунок 2 – 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 потребуются 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)

3 вариант механизма финансирования

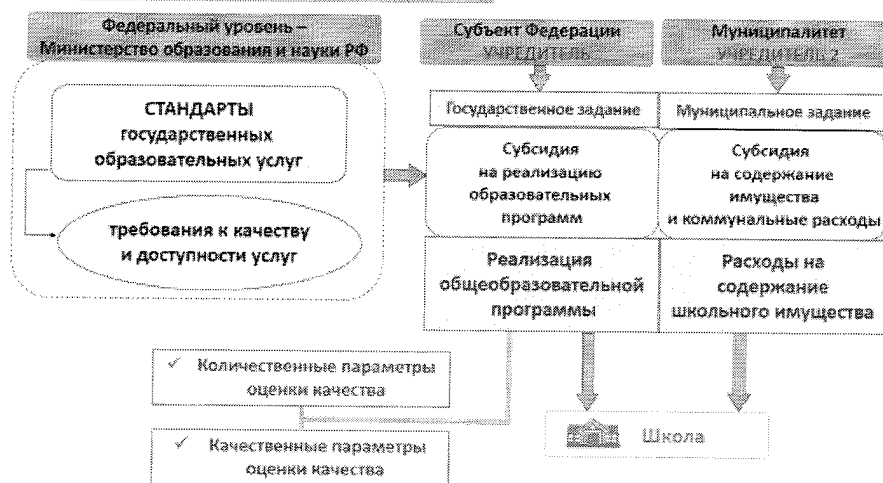


Рисунок 3 – Механизмы финансирования образовательных услуг (3 вариант)

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 Российской Федерации.

Ключевой задачей экспертизы являлась 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 модели государственно-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 (сетевых нормативов, 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 Ставропольском 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.

Модельные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации реализации эффективных региональных моделей управления образовательными организациями, направленных на повышение качества образования, разрабатываемых пилотными субъектами Российской Федерации

1) Методические рекомендации по расчету базовых нормативов при определении нормативных затрат на оказание муниципальной услуги при организации образовательной деятельности с использованием сетевых форм реализации образовательных программ

1. Общие положения

Под сетевой формой реализации образовательных программ (далее – сетевая форма) понимается организация обучения с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также, при необходимости, с использованием ресурсов иных организаций.

Данные Методические рекомендации распространяются на отношения, возникающие при сетевой форме организации обучения несколькими муниципальными бюджетными общеобразовательными организациями одного муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством финансовое обеспечение выполнения муниципального задания бюджетными учреждениями осуществляется посредством предоставления указанным учреждениям субсидии на выполнение муниципального задания (далее – субсидия).

Объем субсидии рассчитывается исходя из суммы нормативных затрат на оказание муниципальным учреждением муниципальных услуг в пределах муниципального задания, плановых значений показателей объемов муниципальных услуг и других показателей, предусмотренных методикой.

При определении суммы нормативных затрат на оказание муниципальным учреждением конкретной муниципальной услуги в пределах муниципального задания используются рассчитанные значения базовых нормативов затрат на оказание данной услуги с применением, в случае необходимости, корректирующих коэффициентов (территориального, отраслевого, прочего).

Значения базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов к ним утверждаются учредителем в муниципальном задании для каждой муниципальной услуги.

Предлагается следующая формула расчета базового норматива затрат на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования в сетевой форме».

$$B_{ss} = B_s / a,$$

где

B_{ss} – базовый норматив затрат на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования в сетевой форме»;

B_s – базовый норматив затрат на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования»;

a – количество часов по БУП в неделю – 36.

Таким образом, при B_s равном 39 442,7 руб. значение B_{ss} составит 1 095,6 руб.

В связи с тем, что в рамках сетевого взаимодействия реализуется лишь часть БУП, полагаем целесообразным определить объемным показателем муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования в сетевой форме» чел.час.

Таким образом, объем финансовых средств будет рассчитан на обучение конкретного количества обучающихся и необходимое количество часов по определенному предмету, реализуемому в сетевой форме.

Например:

В рамках сетевой формы 10 обучающихся школы А осваивают программу по физике на базе школы Б. По БУП количество часов физики в неделю составляет 4 часа. Объемный показатель услуги равен 40 чел.час. (10*4).

При размере базового норматива затрат на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования в сетевой форме» равном 1 095,6 руб. нормативные затраты на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования в сетевой форме» (Z_s) будут равны

$$Z_{ssA} = 1\,095,6 \text{ руб.} * 40 \text{ чел.час} = 43\,824,0 \text{ руб.}$$

При расчетах необходимо учесть, что при увеличении объема субсидии школе Б, субсидия школе А должна быть соответственно уменьшена. При этом нормативные затраты на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования» для школы А будут ниже, чем они же для школы Б.

Для снижения размера нормативных затрат на оказание муниципальной услуги

«Реализация образовательной программы среднего (общего) образования» по школе А предлагается применить при расчете прочий коэффициент (k_{ssA}), рассчитанный по формуле:

$$k_{ssA} = (Z_s - Z_{ssA}) / Z_s,$$

где

Z_s – нормативные затраты на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования» без применения сетевой формы реализации программ;

Z_{ssA} – нормативные затраты на оказание муниципальной услуги «Реализация образовательной программы среднего (общего) образования в сетевой форме» в школе А.

2) Положение о порядке и сроках проведения аттестации руководителей и кандидатов на должности руководителей муниципальных образовательных организаций Тверской области

1. Общие положения

1.1. Положение о порядке и сроках проведения аттестации руководителей и кандидатов на должности руководителей муниципальных образовательных организаций Тверской области (далее – Положение), определяет порядок и сроки проведения обязательной аттестации руководителей и кандидатов на соответствие должности руководителя муниципальной образовательной организации Тверской области, реализующей образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального образования, основные программы профессионального обучения, дополнительные общеобразовательные программы, дополнительные профессиональные программы (далее - образовательные организации).

1.2. Аттестации подлежат:

руководители муниципальных образовательных организаций Тверской области (далее – руководители);

кандидаты на должности руководителей муниципальных образовательных организаций Тверской области (далее – кандидаты), в том числе заместители руководителя, как исполняющие полномочия руководителя образовательной организации в период его отсутствия.

1.3. Аттестация кандидатов и руководителей является обязательной.

1.3.1. Аттестация руководителей проводится в целях подтверждения соответствия уровня их квалификации требованиям, предъявляемым к занимаемой должности.

1.3.2. Аттестация кандидатов проводится в целях установления соответствия уровня их квалификации требованиям, предъявляемым к должности руководителя образовательной

организации.

1.4. Основными задачами аттестации являются:

определение уровня знаний законодательства, нормативных правовых актов, положений, инструкций и других документов, регулирующих деятельность в сфере образования;

стимулирование целенаправленного, непрерывного повышения уровня квалификации, личностного профессионального роста, использования эффективных, современных управленческих технологий, методов и средств;

повышение эффективности и качества управленческой деятельности;

выявление перспектив использования потенциальных возможностей руководителей и кандидатов.

1.5. Основными принципами аттестации являются гласность, открытость, коллегиальность.

1.6. Аттестация руководителей и кандидатов проводится аттестационной комиссией, создаваемой Министерством образования Тверской области совместно с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Тверской области» и Тверской областной организацией профсоюза работников образования и науки Российской Федерации (далее – Аттестационная комиссия).

1.7. Аттестация руководителей и кандидатов проводится в два этапа: прохождение квалификационных испытаний и собеседование с Аттестационной комиссией.

2. Порядок проведения аттестации руководителей

2.1. Очередная аттестация руководителя проводится не ранее чем за 5 месяцев и не позднее, чем за 2 месяца до истечения срока ранее установленных результатов аттестации.

2.2. Внеочередная аттестация руководителя проводится:

по решению Министерства образования Тверской области (далее – Министерство) вследствие низких показателей эффективности деятельности образовательной организации, при наличии обоснованных жалоб, по итогам проверок, в результате которых были выявлены нарушения, и др.;

по предложению Главы администрации соответствующего муниципального образования;

по личному решению руководителя образовательной организации.

По итогам внеочередной аттестации устанавливается новый срок действия результатов аттестации. Действие ранее установленных результатов аттестации прекращается.

2.3. Заявление руководителя образовательной организации о проведении аттестации (далее – заявление) направляется в форме электронного документа с использованием

информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе с использованием сети «Интернет», в организацию, сопровождающую процедуру аттестации в соответствии с разделом 5 настоящего Положения.

К заявлению на аттестацию прикладываются копии документов: об образовании (основном и дополнительном), о повышении квалификации (за последние 3 года), аттестационного листа или выписки из приказа о результатах предыдущей аттестации (при наличии).

2.4. Руководитель, направленный на внеочередную аттестацию, подает заявление в Аттестационную комиссию не позднее 5 рабочих дней после вынесения решения Министерством о необходимости пройти внеочередную аттестацию.

2.5. Организация, сопровождающая процедуру аттестации, в срок не позднее пяти рабочих дней со дня получения заявления проводит техническую экспертизу прилагаемых к заявлению документов.

2.6. Продолжительность проведения процедуры аттестации составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня получения заявления до принятия решения Аттестационной комиссией.

По письменному заявлению аттестуемого руководителя при наличии уважительных причин процедура проведения аттестации может быть продлена, но не более чем на один месяц.

2.7. Организация, сопровождающая процедуру аттестации, в отношении руководителей, выходящих на аттестацию, не позднее трех месяцев до истечения сроков предшествующей аттестации направляет информационный запрос в Министерство о наличии и результатах обращений граждан, проверок, а также о сообщениях в официальных источниках средств массовой информации, учитываемые пресс-службой Министерства (Приложение), в отношении данной образовательной организации.

Результаты информационного запроса не позднее 5 рабочих дней направляются в организацию, сопровождающую процедуру аттестации, для дальнейшего ознакомления руководителей и учета в подготовке к аттестационным процедурам (тестированию, формированию аттестационной справки).

Результаты информационного запроса в форме электронного документа направляются аттестуемому руководителю для ознакомления не позднее 10 рабочих дней со дня подачи заявления.

Аттестуемый руководитель не вправе вносить изменения и корректировки в результаты информационного запроса.

2.8. Руководитель не позднее 45 рабочих дней с даты подачи заявления обязан

записаться и пройти квалификационные испытания в форме тестирования с использованием автоматизированной системы (далее - тестирование).

В ходе проведения аттестации руководитель имеет право проходить тестирование не более трех раз в течение 45 рабочих дней с даты подачи заявления.

2.9. Тестирование проводится по пяти модулям: «Управление кадрами», «Управление ресурсами», «Управление процессами», «Управление результатами», «Управление информацией».

Тестирование признаётся успешно пройденным при условии общего качества выполнения теста не менее 70% и по каждому из его модулей не менее 50%.

2.10. В случае если все три попытки тестирования пройдены с результатом ниже указанного в п.2.9 настоящего Положения, первый этап аттестации считается завершенным, ко второму этапу руководитель не допускается и признается не соответствующим занимаемой должности приказом Министерства.

2.11. Для проведения аттестации руководителя за 14 рабочих дней до заседания Аттестационной комиссии формируется аттестационная справка в форме электронного документа, включающая в себя:

данные, полученные из информационных аналитических систем Министерства;

результаты информационного запроса в соответствии с п.2.7 настоящего Положения;

результаты тестирования;

предложения председателя межрайонного совета директоров о сроке, на который может быть аттестован руководитель.

Руководитель не позднее, чем за 5 рабочих дней до заседания Аттестационной комиссии обязан ознакомиться с аттестационной справкой под роспись. Внесение изменений и корректировок в аттестационную справку, сформированную по данным информационных аналитических систем Министерства, не допускается.

2.12. Руководитель лично присутствует на заседании Аттестационной комиссии. В случае невозможности присутствия на заседании руководитель должен уведомить об этом ответственного секретаря в срок не позднее, чем за один рабочий день до назначенной даты.

Перед началом собеседования руководитель информирует в устной форме членов комиссии о наличии либо отсутствии дополнительной информации, касающейся процедуры проведения его аттестации.

2.13. Аттестационная комиссия рассматривает аттестационную справку, проводит собеседование с руководителем, заслушивает Главу администрации соответствующего муниципального образования, руководителя соответствующего муниципального органа управления образования, председателя соответствующего муниципального совета

директоров образовательных организаций, и принимает одно из следующих решений:

соответствует занимаемой должности руководителя образовательной организации;

соответствует занимаемой должности руководителя образовательной организации с учетом рекомендаций;

не соответствует занимаемой должности руководителя образовательной организации.

2.14. Руководитель аттестуется на срок до 5 лет. Если при аттестации руководителя Аттестационной комиссией даны рекомендации, срок действия результатов аттестации составляет 2 года.

2.15. В отношении руководителей образовательных организаций, имеющих почетное звание «Народный учитель Российской Федерации», Аттестационная комиссия принимает решение о соответствии занимаемой должности на основании аттестационной справки. При этом указанные руководители освобождаются от прохождения квалификационных испытаний и собеседования с Аттестационной комиссией.

3. Порядок проведения аттестации кандидатов

3.1. Аттестация кандидата проводится на основании заявления о проведении аттестации (далее – заявление), которое направляется в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе с использованием сети «Интернет», в организацию, сопровождающую процедуру аттестации в соответствии с разделом 5 настоящего Положения.

К заявлению на аттестацию прилагаются документы:

анкета кандидата;

копия трудовой книжки и (или) иного документа, подтверждающего трудовую деятельность;

копии документов об образовании (основном и дополнительном), копии документов о повышении квалификации за последние три года, копия аттестационного листа или выписки из приказа по итогам предыдущей аттестации (при наличии).

Копии документов заверяются работодателем кандидата. В случае, если кандидат временно не работает, то копии документов заверяются организацией, сопровождающей процедуру аттестации.

3.2. Организация, сопровождающая процедуру аттестации, в срок не позднее 10 рабочих дней со дня получения заявления проводит техническую экспертизу документов, прилагаемых к заявлению.

3.3. По результатам технической экспертизы документов кандидату отказывается в проведении процедуры аттестации в случае выявления:

оснований, препятствующих занятию педагогической деятельностью, и ограничений на

занятие трудовой деятельностью в сфере образования,

расторжения трудового договора по статье 81 пп.3,5,8,9-11 Трудового кодекса РФ.

3.4. Аттестационная комиссия допускает к аттестации кандидатов, не имеющих специальной подготовки, предусмотренной требованиями ЕКС и (или) профессиональным стандартом, но обладающих достаточным практическим опытом работы в системе образования Тверской области и профессиональной компетентностью. В этом случае кандидаты должны представить отзыв работодателя, содержащий оценку их профессиональной деятельности с учетом её эффективности и значимости для развития образовательной организации.

3.5. Кандидат в течение 45 рабочих дней со дня подачи заявления обязан записаться на тестирование.

По заявлению кандидат имеет право на две попытки тестирования.

В случае если в течение 45 рабочих дней со дня подачи заявления кандидат не записался на тестирование, то для возобновления процедуры аттестации необходимо вновь подать заявление.

3.6. Тестирование проводится по пяти модулям: «Управление кадрами», «Управление ресурсами», «Управление процессами», «Управление результатами», «Управление информацией».

Результат тестирования признается положительным при условии общего качества выполнения теста не менее 70% и по каждому из его модулей не менее 50%.

Если результаты тестирования составляют менее 70% общего качества выполнения теста и (или) менее 50% по одному из его модулей, то процедура аттестации в отношении данного кандидата прекращается, и Аттестационная комиссия не рассматривает его кандидатуру на заседании.

3.6.1. Результат тестирования действителен в течение одного учебного года. В случае, если тестирование пройдено менее чем за 2 месяца до истечения очередного учебного года, то результаты данного тестирования представляются в Аттестационную комиссию не более одного раза в первом полугодии нового учебного года.

3.6.2. В течение одного учебного года кандидат имеет право подавать заявление на аттестацию не более двух раз.

3.6.3. Кандидаты, успешно прошедшие тестирование, но признанные Аттестационной комиссией несоответствующими должности руководителя, могут подать заявление на повторное собеседование с Аттестационной комиссией еще один раз в текущем учебном году.

3.7. Для проведения аттестации кандидата формируется аттестационная справка в

форме электронного документа, включающая в себя:

информацию, полученную из документов, предоставленных кандидатом;
результаты тестирования.

Кандидат не позднее, чем за 3 рабочих дня до заседания Аттестационной комиссии обязан ознакомиться с аттестационной справкой.

3.8. Кандидат лично присутствует на заседании Аттестационной комиссии. При отсутствии кандидата на заседании его кандидатура не рассматривается.

3.9. Аттестационная комиссия рассматривает аттестационную справку, проводит собеседование с кандидатом и принимает одно из следующих решений:

соответствует должности руководителя образовательной организации сроком на 5 лет;

соответствует должности руководителя образовательной организации сроком на 2 года;

соответствует должности руководителя образовательной организации сроком на 2 года с учетом рекомендаций;

не соответствует должности руководителя образовательной организации.

4. Порядок работы Аттестационной комиссии

4.1. Персональный состав Аттестационных комиссий и их количество утверждаются приказом Министерства.

В состав комиссии включаются представители Министерства, председатель или заместитель председателя Тверской областной организации профсоюза работников образования и науки Российской Федерации, организаций, подведомственных Министерству, представители Ассоциации «Совет муниципальных образований Тверской области», общественные деятели, представители науки, высшего образования, общественных организаций, Главы муниципальных образований, руководители муниципальных органов управления образованием, а также председатели муниципальных советов директоров образовательных организаций.

4.2. В состав Аттестационной комиссии входят:

председатель;

заместители председателя;

ответственный секретарь;

члены Аттестационной комиссии.

4.3. Председатель:

осуществляет общее руководство деятельностью Аттестационной комиссии;

председательствует на заседаниях Аттестационной комиссии;

формирует решения Аттестационной комиссии;

осуществляет общий контроль реализации решений, принятых Аттестационной комиссией.

4.4. Заместитель председателя в отсутствие председателя и (или) по его поручению председательствует на заседаниях Аттестационной комиссии и исполняет обязанности председателя.

4.5. В случае временного отсутствия председателя Аттестационной комиссии и его заместителей обязанности председателя Аттестационной комиссии исполняет председатель или заместитель председателя Аттестационной комиссии другого состава, утвержденного приказом Министерства.

4.6. Ответственный секретарь:

обеспечивает обработку заявлений на аттестацию и других документов, предоставляемых аттестуемыми;

обеспечивает организационную подготовку заседаний Аттестационной комиссии;

сообщает членам Аттестационной комиссии и аттестуемым руководителям и кандидатам (далее – аттестуемые) о месте, дате и времени проведения заседания;

формирует повестку заседаний, обобщает аттестационные справки и представляет их в Аттестационную комиссию;

ведет протоколы заседаний Аттестационной комиссии;

готовит проекты приказов по результатам аттестации;

готовит выписки из приказов по каждому аттестуемому для передачи их работодателю или аттестуемым.

4.7. Члены Аттестационной комиссии лично участвуют в заседаниях Аттестационной комиссии.

4.8. Глава муниципального образования (глава администрации муниципального образования), руководитель муниципального органа управления образованием, председатель муниципального совета директоров образовательных организаций приглашаются на заседание Аттестационной комиссии, и участвует в голосовании только при рассмотрении вопросов аттестации руководителей образовательных организаций, находящихся на территории соответствующего муниципального образования.

4.9. Заседание Аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины от общей численности ее состава.

4.10. Решение Аттестационной комиссии принимается простым большинством голосов всего состава Аттестационной комиссии, присутствующего на заседании, посредством тайного электронного голосования.

Аттестуемый в ходе заседания знакомится с результатами голосования, которые

отображаются на электронном табло.

Решение Аттестационной комиссии сообщается аттестуемому непосредственно после отображения результатов голосования на электронном табло.

При прохождении аттестации аттестуемый руководитель, являющийся членом Аттестационной комиссии, не участвует в голосовании по своей кандидатуре.

5. Решение Аттестационной комиссии оформляется протоколом, который подписывается председателем, заместителями председателя, ответственным секретарем и членами Аттестационной комиссии, принимавшими участие в голосовании.

6. Решение Аттестационной комиссии о результатах аттестации утверждается приказом Департамента.

7. Выписки из приказа по результатам аттестации выдаются аттестуемым на руки под роспись.

8. Выписка из приказа по результатам аттестации руководителя хранится в его личном деле.

9. При оформлении трудового договора с аттестованным кандидатом выписка из приказа хранится в его личном деле.

10. Споры о нарушении установленной Положением процедуры проведения аттестации руководителей и кандидатов рассматриваются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

11. Аттестуемый имеет право подать апелляцию о нарушении установленной Положением процедуры проведения аттестации.

Апелляции в отношении содержания и структуры тестовых заданий, проведения собеседования с членами Аттестационной комиссии не принимаются.

12. Апелляция подается в форме электронного документа в течение трех рабочих дней после завершения процедуры аттестации в организацию, сопровождающую процедуру аттестации, и рассматривается апелляционной комиссией в течение семи рабочих дней с момента ее поступления.

13. Состав апелляционной комиссии утверждается приказом Министерства.

14. Апелляционная комиссия организует проверку сведений, изложенных в апелляции, и выносит одно из решений:

об удовлетворении апелляции;

об отклонении апелляции.

15. Решение апелляционной комиссии оформляется протоколом. Аттестуемый информируется о принятом апелляционной комиссией решении в течение двух рабочих дней по указанному им адресу электронной почты.

16. Организационно-методическое и информационно-техническое сопровождение аттестации

16.1. Организационно-методическое и информационно-техническое сопровождение процедуры аттестации осуществляет Государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Тверской областной институт усовершенствования учителей» (далее по тексту – Тверской институт усовершенствования учителей).

16.2. Тверской институт усовершенствования учителей:

принимает и регистрирует заявления на аттестацию от руководителей и кандидатов в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе с использованием сети «Интернет»;

организует прием документов и материалов, необходимых для работы Аттестационной комиссии;

разрабатывает формы заявлений на аттестацию, аттестационных справок, анкету кандидата и согласует их с Аттестационной комиссией, а также обеспечивает их размещение в открытом доступе;

проводит техническую экспертизу представленных на аттестацию документов;

формирует графики проведения тестирования, доводит их до сведения аттестуемых;

обеспечивает проведение тестирования;

организует информационно-аналитическое и организационно-техническое сопровождение работы Аттестационной комиссии;

разрабатывает вопросы и задания для тестирования с привлечением специалистов (при необходимости);

проводит апробацию тестовых заданий силами членов Аттестационной комиссии;

разрабатывает методические рекомендации по организации проведения процедуры аттестации;

обеспечивает разработку и функционирование электронного ресурса сопровождения аттестации кандидатов и руководителей;

ведет базу данных и архив по руководителям и кандидатам, прошедшим процедуру аттестации;

представляет отчетную документацию по итогам проведения аттестации по запросу Министерства.

3) Соглашение о взаимодействии между Министерством образования, науки молодежной политики Республики Коми и органом местного самоуправления,

осуществляющим управление в сфере образования, по реализации пилотного проекта «Реализация новой модели управления общеобразовательными организациями Республики Коми»

г. Сыктывкар

«___» _____ 2019 г.

Министерство образования, науки и молодежной политики Республики Коми, в лице заместителя Председателя Правительства Республики Коми – министра образования, науки и молодежной политики Республики Коми Михальченковой Натальи Алексеевны, действующего на основании Положения о Министерстве образования, науки и молодежной политики Республики Коми, утвержденного постановлением Правительства Республики Коми от 1 ноября 2016 г. № 520, с одной стороны, и орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования, _____, именуемый в дальнейшем «ОМСУ», в лице _____, действующего на основании _____, с другой стороны, в дальнейшем совместно именуемые «Стороны», в целях реализации пилотного проекта «Реализация новой модели управления общеобразовательными организациями Республики Коми» (далее – Пилотный проект), направленного на повышение качества предоставляемого ими образования, заключили настоящее Соглашение о нижеследующем.

1. Предмет Соглашения

Предметом настоящего Соглашения является взаимодействие Сторон по реализации новой модели управления общеобразовательными организациями, направленной на повышение качества предоставляемого ими образования (далее – новая модель управления).

2. Порядок взаимодействия Сторон

2.1. Взаимодействие Сторон осуществляется в следующих формах:

2.1.1. проведение взаимных консультаций, совместных мероприятий, рабочих встреч для обсуждения и выработки совместных предложений по направлениям взаимодействия, предусмотренных настоящим Соглашением;

2.1.2. обмен информацией в рамках предмета настоящего Соглашения.

3. Направления взаимодействия Сторон

3.1. В рамках настоящего Соглашения Стороны осуществляют взаимодействие по следующим направлениям:

3.1.1. осуществление информационной и методической поддержки по вопросам реализации Субъектом новой модели управления;

3.1.2. формирование единообразной нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность общеобразовательных организаций при реализации новой модели управления;

3.1.3. создание и организация работы проектной команды в реализации новой модели управления;

3.1.4. организация сетевого взаимодействия общеобразовательных организаций, участвующих в реализации новой модели управления;

3.1.3. апробация новой методики формирования (государственного) муниципального задания на оказание (государственных) муниципальных услуг на реализацию основных общеобразовательных программ;

3.1.4. апробация новой системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций;

3.1.5. повышение квалификации представителей органов местного самоуправления, руководителей образовательных организаций по реализации модели управления образовательными организациями, направленных на повышение качества предоставляемого ими образования

3.1.6. формирование на базе «опорных» школ центров методического, информационного сопровождения (государственных) муниципальных образовательных организаций;

3.1.7. анализ и обобщение результатов реализации новой модели управления.

3.2. В рамках реализации Соглашения Стороны договорились, что при принятии решения о назначении на должность руководителя муниципального органа управления образованием, а также муниципальной образовательной организации орган местного самоуправления согласовывает кандидатуру с Министерством образования, науки и молодежной политики Республики Коми.

4. Заключительные положения

4.1. Настоящее Соглашение заключается сроком на 1 год и вступает в силу со дня его подписания Сторонами.

4.2. Настоящее Соглашение не влечет для Сторон возникновения каких – либо финансовых и имущественных обязательств.

4.3. Внесение изменений в настоящее Соглашение производится по взаимному письменному соглашению Сторон, оформляется в виде дополнительных соглашений к настоящему Соглашению, которые являются его неотъемлемой частью.

4.4. Настоящее Соглашение может быть расторгнуто по инициативе любой Стороны путем письменного уведомления другой Стороны не позднее чем за три месяца до даты его расторжения либо по согласованию Сторон.

4.5. Настоящее Соглашение составлено в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу, по одному экземпляру для каждой из Сторон.

5. Подписи Сторон:

Министерство образования, науки и молодежной политики Республики Коми Заместитель Председателя Правительства Республики Коми – министра образования, науки и молодежной политики Республики Коми

Дорожная карта по внедрению организационно-финансовой модели преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования

Целью стабилизации системы образования является создание единого образовательного пространства для усиления государственных гарантий доступного и качественного образования всего населения Российской Федерации.

Для достижения этих целей необходимо построение эффективной системы управления образованием. В первую очередь, важно закрепить институциональные преобразования, задающие условия для повышения доступности качественного образования.

Необходимо зафиксировать универсальные принципы, которые будут определять направления и механизмы развития системы образования через преобразование институтов управления:

1) **принцип целостного финансово-экономического пространства** (принцип единства), который предполагает единство методологии разработки финансовых нормативов и расчётов финансовых показателей, целей и задач развития системы образования;

2) **принцип комплексности**, предполагает выделение ключевых направлений деятельности, которые тесно увязаны между собой, требующих приоритетной концентрации финансовых ресурсов для достижения стратегических целей;

3) **принцип гибкости**, который предполагает способность системы образования отвечать на внешние воздействия, сохранять управляемость и функциональное равновесие при изменении внешних условий.

Все принципы должны быть объединены в единую систему, способную обеспечить стратегическую устойчивость системы образования, и реализованы через следующие направления:

Таблица 1 - Дорожная карта по внедрению организационно-финансовой модели преобразования организационно-управленческих механизмов регионально-муниципальных систем образования на основании принципов единства систем управления и финансирования образовательных организаций, кадровой политики и оценки качества образования

№ п/п	Наименование мероприятия	Срок выполнения мероприятия	Показатель
1	2	3	4
Реализация мероприятий, направленных на преобразование институтов управления образования			
1	<p>Определение пилотных субъектов Российской Федерации по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации</p>		<p>Приказ Министерства просвещения о пилотном запуске комплекса мер по стабилизации образования в регионах РФ</p>
2	<p>Проектные семинары с представителями пилотных субъектов Российской Федерации (<i>после сессии</i> – <i>проектные команды</i>) по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации</p>		<p>Проект региональной «Дорожной карты» субъектов Российской Федерации по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации</p>
3	<p>Формирование («<i>федеральных региональных</i>») проектных команд в федеральных округах и субъектах Российской Федерации по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации</p>		<p>Приказ Министерства образования и науки субъекта Российской Федерации по формированию проектной команды для реализации проекта по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации</p>
4	<p>Разработка методических рекомендаций (<i>модельная методика</i>) по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации</p>		<p>Письмо Министерства просвещения Российской Федерации «Методические рекомендации по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере</p>

Федерации		общего образования на уровень субъектов Российской Федерации
5	Разработка нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию проекта по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации	Нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, обеспечивающие реализацию проекта по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации
6	Повышение квалификации проектных команд, а также работников региональных органов управления, образовательных округов (управленческих команд) в субъектах Российской Федерации по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации	Программа повышения квалификации управленческих команд по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации Подготовленная проектная команда по преобразованию институтов управления образования
7	Передача органам государственной власти субъекта РФ полномочий (части полномочий) органов местного самоуправления по решению вопросов, непосредственно связанных с предоставлением на территории муниципального района или городского округа общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования,	Создание государственных образовательных организаций путем передачи (части) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов, непосредственно связанных с предоставлением на территории муниципального района или городского округа общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, в пилотных регионах.
8	Формирование муниципальных коллегияльных органов, реализующих государственно-общественный характер управления образованием, включающих представителей органов местного самоуправления, родительскую общественность, руководителей образовательных организаций, представителей общественных организаций (формирование института муниципального заказчика на образование)	Муниципальный коллегияльный орган реализующий государственно-общественный характер управления образованием, включающий представителей органов местного самоуправления, родительскую общественность, руководителей образовательных организаций, представителей общественных организаций (формирование института муниципального заказчика на образование)

<p>9</p> <p>Мониторинг эффективности реализации проекта по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации в части преобразования институтов управления образованием</p>		<p>Анализ реализации проекта по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации в части преобразования институтов управления образованием</p>
<p>Реализация мероприятий, направленных на преобразование финансово-экономических институтов в системе общего образования</p>		
<p>10</p> <p>Разработка федеральной Методики расчета норматива бюджетного финансирования образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, обеспечения единий подход по расчету объема средств на финансовое обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение бесплатного и общедоступного образования</p>		<p>Приказ Министерства просвещения Российской Федерации об утверждении Методики расчета норматива бюджетного финансирования образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, обеспечения единий подход по расчету объема средств на финансовое обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение бесплатного и общедоступного образования</p>
<p>11</p> <p>Формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей организационно-финансовые механизмы сетевой формы реализации образовательных программ, обеспечение программ, возможность освоения обучающимися образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность</p>		<p>Нормативно-правовая база, регламентирующая организационно-финансовые механизмы сетевой формы реализации образовательных программ, возможность освоения обучающимися образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность</p>
<p>12</p> <p>Принятие нормативно-правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации по расчёту норматива бюджетного финансирования образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования</p>		<p>Нормативно-правовые акты на уровне субъектов Российской Федерации по расчёту норматива бюджетного финансирования образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования</p>

13	<p>Формирование федеральной Методики системы оплаты труда работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, основанной на базовом окладе, позволяющей ввести дифференциацию уровня оплаты труда в зависимости от выполнения нормируемых трудовых функций и категории учителя.</p>		<p>Приказ Министерства просвещения Российской Федерации об утверждении Методики системы оплаты труда работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования</p>
14	<p>Принятие нормативно-правовых актов на уровне субъекта Российской Федерации по принятию Положения о системе оплаты труда работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, основанной на базовом окладе, позволяющей ввести дифференциацию уровня оплаты труда в зависимости от выполнения нормируемых трудовых функций и категории учителя.</p>		<p>Нормативно-правовые акты субъекта Российской Федерации по принятию Положения о системе оплаты труда работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, основанной на базовом окладе, позволяющей ввести дифференциацию уровня оплаты труда в зависимости от выполнения нормируемых трудовых функций и категории учителя.</p>
15	<p>Повышение квалификации проектных и управленческих команд пилотных субъектов Российской Федерации по преобразованию финансово-экономических институтов в системе общего образования</p>		<p>Подготовленная региональная команда по преобразованию финансово-экономических институтов в системе общего образования</p>
16	<p>Мониторинг эффективности реализации комплекса мер по стабилизации образования в части преобразования финансово-экономических институтов в системе общего образования</p>		
Реализация мероприятий, направленных на преобразование институтов развития кадров в общем образовании			
17	<p>Разработка новой модели профессиональной карьеры и сопровождения профессионального развития педагогических работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные</p>		<p>Методические рекомендации по реализации новой модели профессиональной карьеры и сопровождения профессионального развития педагогических работников образовательных организаций,</p>

	программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования		реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования
18	Разработка единой федеральной методики, раскрывающей содержание и механизмы реализации персонализированной системы повышения квалификации педагогических работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования		Приказ Министерства просвещения Российской Федерации об утверждении единой Методики персонализированной системы повышения квалификации педагогических работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования
19	Разработка новой модели аттестации педагогических работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования		Приказ Министерства просвещения Российской Федерации об утверждении порядка проведения аттестации педагогических работников образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования
20	Формирование единой системы отчетности и системы проверок школ: формирование типового регионального реестра отчетов, номенклатуры и регламентов проверок школ.		Реестр отчетов, номенклатуры и регламентов плановых и внеплановых проверок школ
21	Мониторинг эффективности реализации комплекса мер по преобразованию институтов развития кадров в общем образовании		