

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
АКАДЕМИЯ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ  
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Учебное пособие*



Москва  
2009

**Рытов А.И., Крутова О.Э., Светенко Т.В., Рожков А.И., Абанкина И.В.**  
**Государственная политика в системе общего образования Российской Федерации:** Учебное пособие. – М.: АПКППРО, 2009. – 86 с.

**Рецензенты:**

**Новикова Т.Г.**, д.п.н., профессор АПКППРО  
**Прутченков А.С.**, д.п.н., профессор АПКППРО

Руководитель проекта:

*А.И. Рытов*

Научный руководитель проекта:

*Э.М. Никитин*, доктор педагогических наук, профессор

*Издание осуществляется в рамках проекта ФЦПРО*

*«Разработка и апробация модели многовекторной системы непрерывного образования (повышения квалификации) директоров школ в системе общего образования Российской Федерации с использованием модульных программ», реализуемого в рамках мероприятия 20*

*«Разработка и реализация комплекса мер по формированию управленческого корпуса для системы образования, соответствующего современным требованиям»  
Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы*

Учебное пособие предназначено для подготовки региональных тьюторов, руководителей образовательных учреждений, руководителей и специалистов региональных и муниципальных органов управления образованием, региональных, муниципальных проектных (стратегических) команд, команд развития (модернизации) образовательных учреждений к реализации модульной программы обучения школьных администраторов. Материалы пособия с одинаковым успехом могут быть использованы как для проведения курсов повышения квалификации, так и для самостоятельной работы. Материалы носят практико ориентированный характер, нацелены на деятельностное освоение теоретических основ и нормативной правовой базы государственной политики в системе общего образования Российской Федерации.

Материалы могут представлять интерес для директоров, руководителей и специалистов органов управления образованием, системы дополнительного профессионального образования, системы повышения квалификации работников образования.

**ББК 74.58**

**ISBN 978-5-8429-0403-7**

© АПКППРО, 2009  
© Федеральное агентство по образованию, 2009

Ориентиры инновационного развития российского образования обозначены в ряде программных документов. Предлагаем вам познакомиться с одним из них.

**Стратегия развития образования до 2020 г.<sup>2</sup>**

Необходимым условием формирования инновационной экономики является модернизация системы образования, становящейся важнейшей предпосылкой динамичного экономического роста и социального развития общества, условием благополучия и безопасности страны.

Конкуренция национальных систем образования стала ключевым элементом глобальной конкуренции, требующей постоянного обновления технологий, ускоренного освоения инноваций, быстрой адаптации к запросам и требованиям динамично меняющегося мира. Одновременно возможность получения качественного образования продолжает оставаться одной из наиболее важных жизненных ценностей граждан, решающим фактором социальной справедливости и политической стабильности.

В основу модернизации системы образования должны быть положены такие принципы проектной деятельности, реализованные в приоритетном национальном проекте «Образование», как открытость образования к внешним запросам, применение проектных и командных подходов, логики «деньги в обмен на обязательства», конкурсное выявление и поддержка лидеров, успешно реализующих новые подходы на практике, адресность инструментов ресурсной поддержки и комплексный характер принимаемых решений. Отдельные направления модернизации должны продолжать реализовываться в масштабах национального проектирования.

**Стратегическая цель государственной политики в области образования – повышение доступности качественного образования в соответствии с требованиями инновационного развития экономики и современными потребностями общества.**

Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач.

Первая – **обеспечение качества образовательных услуг и эффективности управления образовательными организациями**, включая:

расширение использования современных образовательных технологий, обеспечивающих расширение осваиваемых обучающимися компетентностей при сохранении сроков обучения, модернизация системы образовательных стандартов общего и профессионального образования с целью обеспечения их соответствия потребностям современной инновационной экономики;

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. М., 2008.

<sup>2</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. М., 2008.

внедрение механизма оценки качества профессионального образования на основе информационной открытости образовательных учреждений и постоянно действующей системы общественного мониторинга (с участием представителей работодателей и общественных объединений), создание в регионах интегрированных центров сертификации и присвоения профессиональных квалификаций;

широкое системное распространение модульных программ профессиональной подготовки, обеспечение возможности выстраивания студентами и учащимися индивидуальных образовательных траекторий;

обеспечение участия общественности и бизнес-организаций в управлении учебными заведениями и контроле качества образования (наблюдательные советы, попечительские советы, школьные управляющие советы);

привлечение объединений работодателей к участию в разработке законодательных и иных нормативных правовых актов в области профессионального образования, формированию перечней направлений подготовки (специальностей), разработке государственных образовательных стандартов профессионального образования;

переход к нормативному подушевому бюджетному финансированию образовательных организаций, в т.ч. предоставляющих услуги профессионального образования, с обеспечением доступа к возможности получения бюджетного финансирования негосударственных образовательных организаций;

распространение практики формирования фондов целевого капитала, обеспечивающих устойчивое финансирование образовательных организаций из средств благотворительных пожертвований;

развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации научно-педагогических, педагогических и управленческих кадров для всех уровней системы образования, включая стимулирование притока в сферу образования молодых кадров.

Вторая – **создание структуры образовательной системы, соответствующей требованиям инновационного развития экономики:**

обеспечение полномасштабного перехода к уровневому высшему образованию, включая предоставление части программ среднего профессионального образования статуса бакалавриата;

предоставление на конкурсной основе поддержки университетам, реализующим во взаимодействии с наукой и бизнесом инновационные программы развития, включая поэтапное формирование научно-образовательных комплексов мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы, решающих кадровые и исследовательские задачи общенациональных инновационных проектов;

расширение масштабов исследовательской и инновационной деятельности в вузах с развитием на их базе инновационной инфраструктуры, включая бизнес-инкубаторы и технопарки, в том числе в рамках реализации мер поддержки малого и среднего предпринимательства;

формирование комплексных учебных центров профессиональных квалификаций (ресурсных центров) на базе учреждений начального и части учреждений среднего профессионального образования, с последующей передачей общеобразовательных и социальных функций учреждений начального профессионального образования системе общего образования;

распространение практики реализации региональных комплексных проектов модернизации общего образования на всей территории страны;

развитие профильного обучения на старшей ступени общего образования, включая расширение возможностей профессиональной подготовки учащихся при усилении акцента на социализацию, развитие способностей и компетентностей;

привлечение ведущих университетов к повышению квалификации учителей, работе с талантливыми детьми, оценке качества школьного образования;

развитие механизмов конкурсной поддержки организаций общего образования, обеспечивающей формирование инновационных образовательных программ и использование новых технологий обучения;

развитие системы дополнительного образования школьников, расширение форм предоставления услуг раннего развития детей и дошкольного образования (с обеспечением двух лет образования до школы каждому ребенку), развитие услуг раннего образования и консультирования для семей с детьми.

Третья – **обеспечение доступности качественного образования вне зависимости от доходов и местожительства, формирование системы целенаправленной работы с одаренными детьми и талантливой молодежью:**

реформирование системы стипендиального обеспечения студентов (существенное увеличение их размера при повышении адресности их предоставления);

обеспечение университетов общежитиями и помещениями для внеаудиторных занятий, отвечающих современным требованиям в рамках реализации проектов, финансируемых на конкурсной основе;

развитие механизмов государственной поддержки образовательного кредитования;

стимулирование расходов на профессиональное образование граждан и работодателей, включая увеличение размера социальных вычетов при определении обязательств по налогу на доходы физических лиц;

создание при университетах подготовительных отделений, финансируемых из федерального бюджета, доступных в первую очередь для граждан, проходивших военную службу по контракту;

развитие механизмов дистанционного образования в организациях высшего и дополнительного образования;

формирование системы работы с одаренными детьми и талантливой молодежью, включая эффективное сопровождение их на всех этапах получения образования, развитие системы интернатов для талантливой молодежи, проведение летних научных лагерей и школ, развитие системы конкурсов и олимпиад, с использованием возможностей ведущих учебных заведений и научных организаций.

Четвертая – **создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров,** включая:

создание системы внешней независимой сертификации и присвоения профессиональных квалификаций;

систематизация и обобщение требований к работникам всех квалификационных уровней, установленных в Российской Федерации в единой национальной квалификационной рамке;

формирование образовательной инфраструктуры, позволяющей человеку на протяжении всей жизни осваивать новые квалификации: создание открытого национального депозитария образовательных модулей и электронных образовательных ресурсов для системы непрерывного профессионального образования на базе современных сетевых технологий, широкого спектра качественных инновационных программ непрерывного профессионального образования, в том числе сетевых;

содействие формированию системы независимой оценки качества непрерывного образования и развитию конкуренции на рынке услуг дополнительного образования;

предоставление поддержки созданию системы информационной и консультационной поддержки граждан и работодателей по вопросам получения непрерывного образования;

содействие повышению мотивации граждан к получению новых квалификаций;

повышение эффективности механизмов ресурсного обеспечения программ непрерывного образования; обеспечивающих в т.ч. создание условий для расширения практики обучения сотрудников предприятиями и организациями; предоставление права на подготовку, переподготовку и повышение квалификации профессиональных кадров организациям, не являющимся образовательными, включая коммерческие организации, с обеспечением доступа указанных организаций к бюджетному финансированию;

создание системы профессионального обучения (и сертификации) под требования российского рынка труда) трудовых мигрантов на контрактной основе с последующей их отработкой по востребованным экономикой России специальностям;

максимально эффективное использование человеческих ресурсов.

**Решение поставленных задач модернизации образования** даст возможность целенаправленно формировать человеческий и квалификаци-

онный капитал страны исходя из необходимости обеспечения инновационного развития экономики и геополитической конкурентоспособности России.

Чтобы обеспечить конкурентоспособность системы образования, необходимо увеличение оплаты труда работников образовательных организаций до уровня, сопоставимого с уровнем оплаты труда квалифицированных работников в коммерческом секторе экономики, а для профессорско-преподавательского состава ведущих университетов – до более высокого уровня, что с учетом потребности в масштабной модернизации технологической базы образования требует обеспечить рост доли расходов на образование в ВВП.

Реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,6% ВВП (в 2006–2007 годах) до 5,5–6% ВВП в 2020 году, в том числе расходы бюджетной системы – с 3,9% до 4,5% ВВП; темп роста государственных расходов в период 2008–2010 годов составит не менее 10–14% в год до 2020 года.

Ключевые этапы и показатели реализации поставленных задач следующие.

До 2012 года:

переход к обучению в общеобразовательных учреждениях и организациях профессионального образования по стандартам нового поколения, отвечающим требованиям современной инновационной экономики;

переход на уровневые программы подготовки специалистов; преобразование не менее 20% учреждений среднего профессионального образования в образовательные учреждения, реализующие программы бакалавриата;

перевод большинства школ и учреждений профессионального образования на нормативное подушевое финансирование;

создание в большинстве школ и учреждений профессионального образования попечительских, наблюдательных и управляющих советов;

разработка стандартизированной программы повышения квалификации «Современный образовательный менеджмент» и проведение аттестации всех руководителей образовательных организаций по завершении ее прохождения;

введение стимулирующих надбавок преподавателям, учителям и управленцам с учетом результативности их деятельности и эффективности использования современных образовательных технологий;

создание условий для обеспечения участия работодателей в оценке профессиональных квалификаций в системе профессионального образования во всех регионах;

предоставление на конкурсной основе поддержки вузам, реализующим программы взаимодействия с наукой и бизнес-сектором (не менее 50 программ), включая строительство 15 университетских кампусов;

обеспечение поддержки студенческой и преподавательской академической мобильности, предоставляемой на конкурсных условиях;

вхождение России в ведущие международные ассоциации по аккредитации образовательных программ и учреждений;

учет фактора проведения регионами институциональных преобразований в сфере образования при предоставлении регионам дополнительной финансовой поддержки;

развитие программ профильного обучения на старшей ступени общего образования;

внедрение различных моделей образования детей дошкольного возраста на базе некоммерческих организаций, учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования, включая нормативное финансирование клубов раннего образования и консультирования для семей с детьми;

предоставление всем детям дошкольного возраста возможности получать услуги дошкольного образования.

2013–2017 годы:

формирование не менее 6–8 научно-образовательных комплексов мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы, решающих кадровые и исследовательские задачи общенациональных инновационных проектов;

достижение образовательной системой страны результатов, необходимых для нахождения по итогам международных сопоставительных исследований в верхней трети рейтинг-листа по всем показателям качества общего образования;

ежегодная поддержка до 100 организаций, реализующих инновационные программы непрерывного профессионального образования;

ежегодная публикация до 50 общественных рейтингов организаций и программ непрерывного профессионального образования (включая программы бюджетного сектора);

сертификация квалификаций 60% трудоспособных мигрантов;

создание условий для участия в программах повышения квалификации и/или переподготовки не менее 20–25% занятого населения.

2018–2020 годы:

формирование не менее 10–12 научно-образовательных комплексов мирового уровня;

создание условий для привлечения молодых кадров в систему профессионального образования с достижением показателей среднего возраста профессорско-преподавательского состава вузов на уровне средних показателей стран ОЭСР;

завершение формирования полномасштабной системы непрерывного образования;

создание не менее 500 центров сертификации и присвоения профессиональных квалификаций; доля программ непрерывного образования, прошедших общественно-профессиональную аккредитацию, – 90%;

удельный вес предприятий и организаций, имеющих программы подготовки и/или переподготовки и повышения квалификации кадров – 20%;

создание условий для участия в программах повышения квалификации и/или переподготовки не менее 25–30% занятого населения.

## Глава 2 Инновационное образование как основной ресурс инновационного развития государства

### Зачем нужен масштабный национальный проект в образовании?<sup>1</sup>

Сегодня связь между современным, качественным образованием и перспективой построения гражданского общества, эффективной экономики и безопасного государства очевидна. Для страны, которая ориентируется на инновационный путь развития, жизненно важно дать системе образования стимул к движению вперед – это и есть первоочередная задача приоритетного национального проекта «Образование».

Для реализации данной задачи в проекте предусмотрено несколько взаимодополняющих подходов. Во-первых, выявление и поддержка «точек роста». Государство стимулирует учреждения и целые регионы, внедряющие инновационные программы и проекты, поощряет лучших учителей, выплачивает премии талантливой молодежи – то есть делает ставку на лидеров и содействует распространению их опыта. Государство поощряет тех, кто может и хочет работать, – это касается и учащихся школ, и студентов вузов, и преподавателей. Поддержку получают наиболее эффективные и востребованные образовательные практики – образцы качественного образования, обеспечивающего прогресс и профессиональный успех.

С другой стороны, ряд направлений проекта нацелен на обеспечение доступности, выравнивание условий получения образования: обеспечение для всех школ высокоскоростного доступа к глобальным информационным ресурсам, размещенным в сети Интернет, поставки учебного оборудования и школьных автобусов, организация образования для военнослужащих.

При этом проект предполагает внедрение новых управленческих механизмов. Создание в школах попечительских и управляющих советов, привлечение общественных организаций (советы ректоров, профсоюзы и т.д.) к управлению образованием – вот способы сделать образовательную систему более прозрачной и восприимчивой к запросам общества. Реализацию этого подхода обеспечивают конкурсные процедуры поддержки, предусмотренные в большинстве мероприятий проекта.

Кроме того, проект приносит значительные изменения в механизмы финансирования образовательных учреждений. Бюджетные средства на реализацию программ развития, как правило, направляются непосредственно в образовательные учреждения, что способствует развитию их финансовой самостоятельности. Распределение средств в общем образовании осуществляется на основе подушевого принципа финансирования с учетом объективных особенностей организации образования для городских и сельских учащихся.

Принципы установления поощрений лучшим учителям и доплат за классное руководство задают основы для введения новой системы оплаты труда учителей, ориентированной на стимулирование качества и результативности педагогической работы.

Каковы основные направления национального проекта «Образование»?

– Дополнительное вознаграждение за классное руководство. Для осуществления дополнительных выплат классным руководителям общеобразовательных учреждений из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ перечисляются средства из расчета 1 тыс. руб. в месяц в классе наполняемостью 25 человек для городской местности и 14 и более человек для сельской местности, в классе с меньшей наполняемостью – с учетом уменьшения размера вознаграждения пропорционально численности обучающихся.

– Поощрение лучших учителей. Ежегодно, начиная с 2006 года, путем открытых региональных конкурсов на основе общественной экспертизы отбираются 10 тыс. учителей, достигших востребованного и признанного обществом уровня педагогической работы. Они получают денежное вознаграждение в размере 100 тыс. руб.

– Стимулирование общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы. Ежегодно 3 тыс. школ, отобранных в субъектах Российской Федерации на конкурсной основе, получают государственную поддержку в размере 1 млн руб. каждая.

– Информатизация образования. До конца 2007 года все российские школы, в том числе сельские, не имеющие доступа к сети Интернет, получают качественное подключение к глобальной сети со скоростью не менее 128Кбит/с.

– Оснащение российских школ учебным оборудованием. В рамках этого направления в российских школы производится поставка интерактивных аппаратных комплексов, нового учебного и учебно-наглядного оборудования для кабинетов физики, химии, географии и биологии, а также аппаратно-программного комплекса (интерактивные доски). В 2007 году, объявленном Годом русского языка, этот перечень дополнен кабинетами русского языка и литературы.

– Поставка школьных автобусов в сельские территории. Для облегчения доставки сельских школьников к местам обучения проводится закупка школьных автобусов за счет средств федерального и региональных бюджетов.

– Поддержка подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств в учреждениях начального и среднего профессионального образования. В рамках этого направления в 2007 году на конкурсной основе государственная поддержка будет оказана 76 образовательным учреждениям начального и среднего

профессионального образования (НПО и СПО). Каждое из учреждений-победителей получит от 20 до 30 млн руб. из федерального бюджета в зависимости от объемов софинансирования, которое оно сможет привлечь.

– Стимулирование учреждений высшего профессионального образования, активно внедряющих инновационные образовательные программы. На конкурсной основе инновационным вузам предоставляются субсидии из федерального бюджета на закупку лабораторного оборудования, приобретение и разработку программного и методического обеспечения, повышение квалификации. В настоящее время по итогам федеральных конкурсов 2006 и 2007 годов производится государственная поддержка 57 инновационных вузов-победителей.

– Формирование сети национальных университетов и бизнес-школ. Цель создания национальных университетов – комплексное кадровое и научное обеспечение перспективного социально-экономического развития регионов. В 2006 году путем объединения региональных вузов было начато создание двух новых крупных университетов в Сибирском и Южном федеральных округах – Сибирского федерального университета и Южного федерального университета. Сверхзадача новых бизнес-школ – подготовка современных управленческих кадров мирового уровня. В рамках этого направления ведется работа по созданию двух бизнес-школ: Высшей школы менеджмента в Санкт-Петербурге на базе факультета менеджмента федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» и Московской школы управления «Сколково». С начала 2007 года в школах сформированы попечительские советы, избраны руководители (деканы), прошли выборы в ученый совет Высшей школы менеджмента СПбГУ.

– Государственная поддержка талантливой молодежи. Ежегодно, начиная с 2006 года, 1250 молодых людей – победителей международных и всероссийских олимпиад и конкурсов получают индивидуальные премии по 60 тыс. руб., а 4100 победителей и призеров всероссийских олимпиад и конкурсов, а также победителей региональных и межрегиональных олимпиад поощряются премиями в размере 30 тыс. руб.

– Организация профессионального образования для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и по контракту. В течение 2006–2007 годов в 24 воинских частях организованы учебные центры, в которых проводится эксперимент по расширению возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими службу по призыву. В его рамках военнослужащие во время службы по призыву, помимо диплома по военно-учетной специальности образца Министерства обороны РФ, смогут также получить дипломы государственного образца о начальном профессиональном образовании. Кроме того, в рамках данного направления в 2007 году за счет средств федерального бюджета

та будет организовано обучение на подготовительных отделениях вузов 5 тыс. человек, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин.

– Государственная поддержка субъектов РФ, внедряющих комплексные проекты модернизации образования. В 2007 году на конкурсной основе отобраны субъекты РФ, которые в 2007–2009 годах получат субсидии из федерального бюджета (таких субъектов 21). Эти субсидии будут предназначены для введения новой системы оплаты труда работников образования, целями которой являются повышение доходов учителей, переход на нормативно-подушевое финансирование общеобразовательных учреждений, развитие региональной системы оценки качества образования, развитие сети общеобразовательных учреждений регионов и расширение общественного участия в управлении образованием.

### Прежде всего – об образовании<sup>1</sup>

Мы должны ответить для себя, какую школу мы создаем, что это за школа будущего? Будет ли наш ребенок радоваться, встречаясь с учителем, или будет просто бояться его? Будут ли его заставлять тупо зубрить, или он все-таки будет приучаться думать? Будет ли школа заниматься его воспитанием, или всем будет наплевать на то, что происходит, на то, что в школьном туалете разбросаны окурки, а иногда и просто шприцы?

Нам не должно быть безразлично, будет ли по окончании школы наш ребенок спортивным, здоровым или хроником с целым букетом заболеваний, полученных в школе.

Важно также, чтобы ребенок для школы был не дополнительной обузой, а источником ее финансового благополучия, материального достатка ее работников. Чтобы в результате выпускники педагогических вузов конкурировали за места в школах. Чтобы школам была предоставлена возможность иметь не один компьютер на 20 учеников, к чему мы стремились последние годы и предьявляли это как наше достижение, а чтобы каждое ученическое место имело свой вход в электронные сети.

Мы должны четко зафиксировать, какие права будут и у ребенка в школе, и у его родителей. Как они будут влиять на школу, как они будут участвовать в организации учебного процесса.

И, конечно, должна быть объективная оценка того, с какими знаниями выходит наш ребенок из школы. Чтобы эти знания оценивали не только учителя, но и родители, и сами дети, и независимые экспертные институты.

Главными требованиями к нашим вузам должны стать не количество докторов и кандидатов наук, аудиторий и квадратных метров площадей, а высокие результаты обучения, рейтинги этих самых университетов.

Нужно, чтобы выпускники техникумов и университетов, придя на рабочее место, не просили бы в

<sup>1</sup> Материалы сайта приоритетных национальных проектов (<http://rost.ru/projects/education>)

<sup>1</sup> Д. Медведев. Точки над «и» // [Российская газета. Федеральный выпуск № 4591 от 16 февраля 2008 г.](#)

очередной раз рассказать им, как все устроено в жизни, а чтобы они были самостоятельными носителями новых знаний и технологий, которых ждут на производстве, были бы на шаг впереди своих коллег.

Нужно создавать школы будущего, новые техникумы и университеты с современными студенческими городками, с широкой научной, экономической и академической самостоятельностью, чтобы они сами находили инвесторов, формировали целевые капиталы для своего устойчивого развития.

Все новые программы обучения должны в полной мере учитывать индивидуальные таланты и интересы каждого учащегося.

Мы должны приглашать на работу лучших мировых профессоров, вовлекать студентов и преподавателей в масштабные исследования и разработки.

И, конечно, всем учителям, которые желают пройти переподготовку по лучшим стандартам современного педагогического образования, надо дать такие возможности.

Результатом нашей работы должна стать система непрерывного образования, доступного для каждого человека, образования, которое развивается на протяжении всей жизни наших людей.

#### **На пути к системности и новому содержанию<sup>1</sup>**

К сожалению, процесс модернизации российского образования нельзя назвать системным. Еще в самом начале наступившего века это привело к размытости целевых установок, и как следствие, к хаотичности распределения ресурсов. В результате темпы развития образования – как общего, так и профессионального сегодня не соответствуют темпам, заданным обществом и государством.

Можно говорить о «критических напряжениях» в системе образования, в числе которых:

- необоснованная конкуренция общего и высшего образования;
- деформация структуры подготовки кадров в системе профессионального образования (в первую очередь, высшего);
- постепенная утрата определяющей роли семьи как института духовно-нравственного воспитания личности;
- снижение доступности качественного образования для малоимущих слоев общества;
- опасное доминирование технологии ЕГЭ как системы оценки знаний школьников;
- преобладание организационно-экономических инноваций и, как следствие, сокращение инновационной активности самих субъектов образовательного процесса.

Безусловно, существенную роль в систематизации и повышении эффективности модернизации российского образования играет приоритетный национальный проект «Образование». Руководство страны проявило политическую волю, не

просто признав необходимость изменений в сфере образования, но и начав поддержку успешных и активных субъектов образовательного процесса (как на индивидуальном, так и на институциональном уровнях).

Несмотря на повышенное внимание к экономическим, организационным аспектам развития сферы образования, не только образовательное сообщество, но и общественность приходят к пониманию необходимости изменений именно в содержании образования. Подтверждение тому – широкое обсуждение концепции изучения новейшей истории России, в которое были вовлечены не только профессионалы-предметники, но и самые широкие слои общественности.

Именно новое содержание образования может обеспечить реализацию миссии российского образования в условиях непрерывного инновационного развития страны. Вместе с тем «территория национальной образовательной системы» должна выполнять ключевую роль в процессе формирования «инновационного поведения» будущих взрослых граждан общества. Разумеется, выполнение этой роли возможно только при сохранении общедоступности качественного образования в сочетании с индивидуализацией и гуманизацией образовательного процесса.

Формирование «инновационного поведения» воспитанников, учащихся и студентов в сочетании с развитием социальных и предметных компетенций на всех уровнях образования должно обеспечиваться системой гарантий и «противовесов» общественного договора как ключевой характеристики гражданского общества.

#### **Дилеммы модернизации**

На развитие национальной образовательной сферы оказывают прямое и опосредованное влияние как внутренние (отраслевые), так и внешние (политические) факторы. Кроме того, развитие образования – это часть социально-экономического развития России, то есть риски и потенциальные возможности здесь во многом общие. Таким образом, есть факторы и тенденции, способствующие развитию российского образования в нужном направлении, а есть объективные обстоятельства, которые, напротив, тормозят ход модернизации.

Возникают в буквальном смысле слова дилеммы, разрешить которые нам необходимо в самые ближайшие годы.

Вот лишь некоторые примеры.

В 2003 году Россия присоединилась к Болонским соглашениям, и интеграция отечественной системы образования в мировое пространство стала необратимой. Найдены и уже внедряются инструменты, обеспечивающие «совместимость» образовательных моделей и взаимодействие систем. Несмотря на это, отечественная система образования остается замкнутой к объективным «вызовам» глобального социума, рынка труда и т.п. «Импорт инноваций» плохо согласован с планом стратегического развития страны, что обусловлено отсутствием системной инновационной политики в образовании.

Образование является важнейшим ресурсом укрепления государственности. Пожалуй, никто не станет отрицать необходимость согласования целей образовательной деятельности со стратегическими приоритетами развития России. При этом в основных документах, определяющих суть государственного строительства, нет четкого декларируемого безусловной национальной значимости системы образования. Стратегические цели развития образования искусственно сужаются до неопределенной системы индикаторов «доступного, качественного, эффективного образования», без конкретизации для каждого из уровней системы и вне основной стратегической «рамки» Плана «2020». Акценты смещаются в сторону решения экономических проблем социальной сферы в ущерб духовно-нравственному воспитанию молодого поколения. Возникает идея доминирования гражданских институтов в формировании содержания образования, а значит, велик риск забыть о том, что содержание образования – феномен национальной культуры и успешности государственного строительства любой страны.

На государственном уровне утверждаются ценности свободы, общественного диалога, семьи как основных ресурсов обеспечения нового качества жизни граждан России. Отдельные инициативы по организации общественного диалога для решения проблем образования на местах востребованы и успешны. При этом процесс строительства гражданского общества усложняется накопившимися противоречиями. Это и кризис семейных ценностей, и продолжающееся разрушение института семейного воспитания. На сегодняшний день нет массовой эффективной практики общественного договора на всех уровнях образования, как нет и социальных институтов, ответственных за решение задачи формирования российской идентичности, в частности, в системе образования.

#### **Общественный договор и социальные установки**

В системе образования происходят необратимые экономические преобразования: образовательные учреждения получают финансово-хозяйственную самостоятельность, развиваются новые подходы в образовательном менеджменте. Необходимо шире использовать эффективные модели социально-ответственного бизнеса в сфере образования, внедрять модели инновационного управления «по результатам» с учетом повсеместного перехода к ЕГЭ, развития федеральной и региональной системы оценки качества образования. При этом в условиях организационной реформы системы образования нельзя забывать о необходимости духовно-нравственного и гражданско-правового воспитания граждан.

Законодательная база реализации необходимых изменений в содержании образования на сегодня сформирована, процесс разработки и внедрения федеральных государственных образовательных стандартов второго поколения имеет нормативно-правовое обеспечение. У нас есть возможность расширения пространства обще-

ственного договора в сфере образования средствами законодательно-нормативного регулирования соответствующих инициатив профессиональных сообществ, социальных групп и бизнеса.

Анализ сегодняшнего состояния системы российского образования показывает, что главным инструментом, обеспечивающим успешность и эффективность проектируемых изменений, должна стать поддерживаемая на государственном уровне практика формирования новых социальных установок участников образовательного процесса. С социально-правовой точки зрения, эта практика будет успешна только в рамках общественного договора о целях, содержании и условиях реализации образовательного процесса (по сути дела – об образовательном стандарте), участниками которого должны стать все государственные и гражданские институты, напрямую и опосредованно имеющие отношение к образованию.

#### **Инновации в образовании: основания и смысл<sup>1</sup>**

Термин «инновация» вошел в обиход еще в 1930-е годы в качестве социологического внутри социологии культуры и культурной антропологии. То, что выходило за рамки традиции и обычая, то и является инновацией, – такова позиция культурной антропологии в первой половине XX века. В целом, инновация противопоставлялась традиционным формам действия, мышления и поведения.

В середине 1980-х годов проводятся широкие исследования различных форм инноваций в педагогике и в системе образования, осуществляется обобщение тех инноваций, которые предложены педагогами и администраторами школ различных ступеней в разных странах, налаживается международное сотрудничество в разработке этого круга проблем. Под инновацией понимается любая новая идея, новый метод или новый проект, который намеренно вводится в систему традиционного образования.

Иными словами, первоначально в социологии образования инновации продолжали противопоставляться традициям.

«Традиции – инновации – институты» – вот та концептуальная схема, которая позволит понять инновационные процессы как в контексте тех традиций, которые уже существуют в культуре и обществе, так и в контексте социального признания инноваций, в качестве базы для осуществления нововведений в системе образования. Такого рода концептуальная схема позволяет избежать, с одной стороны, противопоставления традиций и инноваций, превращения инноваций в нечто, чуждое традициям, а с другой – делает возможным осмысление процессов превращения инноваций в социально признанные нормы и ценности, т.е. в некие институты, формирующиеся в ходе социальных действий и социальных коммуникаций между людьми, а со временем – становящиеся традицией.

<sup>1</sup> Слободчиков В.И. Инновации в образовании: основания и смысл ([http://www.abitu.ru/researcher/methodics/nauka/a\\_1xizkd.html](http://www.abitu.ru/researcher/methodics/nauka/a_1xizkd.html))

<sup>1</sup> Кондаков А., Илюшин Л. Источник: [OPEC.RU](http://OPEC.RU)

Философия образования, которая исходит из приоритета инноваций, должна учитывать именно эти две стороны для того, чтобы не лишиться инновации в образовании и преемственной связи с культурой прошлого и вместе с тем не лишиться их полнокровной связи с будущим, с той системой образования, которая складывается благодаря перманентному потоку инноваций. Философия образования должна фиксировать уже существующие ценности и нормы культуры для того, чтобы выявлять преемственность между тем, что признано в качестве традиции в культуре, и инновациями, показывать «расхождения» между ними. И вместе с тем философия образования должна апеллировать к тем инновациям, которые могут стать истоком новых направлений в педагогике, в содержании и методах обучения, новых институций в образовательных системах. Эта двуединая задача – осмысления как тех ценностей, которые уже отложились в традициях, так и тех ценностей, которые могут сложиться благодаря инновациям, – стоит и перед исследователями инновационных программ и проектов в образовании.

Особое, политическое значение феномен «инновационности» приобрел во второй половине прошлого столетия для характеристики постиндустриальной формации – ее становления и развития. Считается, что введение новшеств (новаций) в экономический оборот резко интенсифицирует экономические основы всех форм социального производства и также резко повысит уровень и качество жизни людей. Еще более краткая формула – это «инновационная экономика», в которой главным продуктом и, соответственно, товаром на мировом рынке должно стать знание.

Так, наиболее развитые страны – США, Великобритания, Япония – прямо провозгласили переход в новую фазу развития – экономику, основанную на знаниях. Начиная с середины 1980-х годов, правительства этих стран сосредоточили свои усилия на ускорении инновационных процессов в экономике и создании национальных инновационных систем.

В развитых странах завершились два важнейших этапа современной научно-технической революции. На первом этапе (1940–1950-е годы) в основном ставились цели создания новых систем вооружений, обеспечения военного-технического превосходства. На втором этапе (1960–1980-е годы) добавилась качественно новая задача – обеспечение стабильных темпов экономического роста, повышения конкурентоспособности ключевых отраслей.

Третий, современный этап характеризуется тем, что страны постиндустриального общества наиболее активно решают задачи, связанные с проблемами глобализации, смещением приоритетов научно-технической политики в сторону повышения качества жизни людей, развития информационных технологий, решения проблем экологии, медицины.

Переход нашей страны на третий этап развития действительно заманчив и кажется достаточно очевидным, если «смело» приступить к построению «инновационной экономики». Именно этот

ход – переход страны на путь инновационного развития – прямо объявляется сегодня и обсуждается в целом ряде нормативных документов. Рассмотрим несколько ключевых понятий инновационного развития, раскрываемых в этих документах:

- инновация – конечный результат творческого труда, получивший реализацию в виде новой или усовершенствованной продукции, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в экономическом обороте;

- инновационная деятельность – создание новой или усовершенствованной продукции, нового или усовершенствованного технологического процесса, реализуемых в экономическом обороте с использованием научных исследований, разработок, опытно-конструкторских работ либо иных научно-технических достижений;

- инфраструктура инновационной деятельности – организации, предоставляющие субъектам инновационной деятельности услуги, необходимые для осуществления инновационной деятельности.

Кажется, действительно просто – чем больше будет всяческих новшеств (изобретений, открытий), доведенных к тому же до продуктивной технологии, тем эффективней экономика во всех своих характеристиках и тем выше качество жизни.

Инновационную деятельность необходимо рассматривать в пространстве вполне определенной социальной практики. С точки зрения конкретного субъекта этой практики, инновационной можно считать всякую деятельность, приводящую к ее существенным изменениям по сравнению с существующей традицией.

Инновационная деятельность – это деятельность, направленная на решение комплексной проблемы, порождаемой столкновением сложившихся и еще только становящихся норм практики либо несоответствием традиционных норм новым социальным ожиданиям. Тогда инновация оправдана, более того, необходима.

Инновационная деятельность осуществляется не в пространстве идей и не только в пространстве действий отдельного субъекта, но становится подлинно инновационной только тогда, когда инновационный опыт осуществления этой деятельности становится доступным другим людям. Это предполагает фиксацию инновационного опыта, его культурное оформление и механизмы трансляции.

Если инновационная деятельность отвечает трем предыдущим условиям, то ее особый смысл заключается в направленности на преобразование существующей практики либо на порождение принципиально новой практики. В этом случае в ней должен присутствовать вектор «институционализации» – организационно-управленческое оформление нововведений и их нормативное закрепление в изменяющейся практике.

Еще одно принципиальное различие необходимо провести между понятиями «новация» и «инновация». Основанием такого различия должны служить конкретные формы, содержание и масштаб преобразовательной деятельности.

Так, если деятельность кратковременна, не носит целостного и системного характера, ставит своей задачей обновление (изменение) лишь отдельных элементов некоей системы, то мы имеем дело с новацией. Если деятельность осуществляется на основе некоторого концептуального подхода и ее следствием становятся развитие данной системы или ее принципиальное преобразование, то мы имеем дело с инновацией. Можно ввести ряд и более конкретных критериев различения этих двух понятий.

Дополнительные различия в понятийном аппарате инновационной деятельности возможно осуществить, если выстроить схему полного цикла возникновения и реализации любой инновации в той или иной общественной практике:

- источник инноваций (наука, политика, производство, экономика и др.);

- инновационное предложение (новация, изобретение, открытие, рационализация);

- деятельность (технология) по реализации новации (обучение, внедрение, трансляция);

- инновационный процесс (формы и способы укоренения новации в практике);

- новый тип или новая форма общественной практики.

Приведем лишь один пример разворачивания полного цикла инновационных преобразований из истории отечественного образования:

- источник инновации – уровень развития педагогической и возрастной психологии в СССР в 50-х годах;

- инновационное предложение – научный коллектив Эльконина-Давыдова доказывает возможность формирования основ теоретического мышления у младших школьников;

- технология осуществления – разрабатываются принципиально новые учебные программы по основным предметам в начальной школе;

- инновационный процесс – открытие лабораторий и экспериментальных школ в разных регионах страны по формированию учебной деятельности в младшем школьном возрасте;

- новая форма практики – «система развивающего обучения» как новый тип образовательной практики.

Обозначим три, наиболее важные сегодня, интерпретации понятия «образование»:

- образование – это вполне самостоятельная форма общественной практики (система деятельности, структур организации и механизмов управления), особая социальная инфраструктура, пронизывающая все другие социальные сферы, которая, с одной стороны, обеспечивает целостность общественного организма, а с другой – является мощным ресурсом его исторического развития;

- образование – это универсальный способ трансляции культурно-исторического опыта, дар одного поколения другому; общий механизм социального наследования, механизм связывания некоторой общности людей и способа их жизни, передачи и сохранения норм и ценностей общей жизни во времени;

- образование – это всеобщая культурно-историческая форма становления и развития существенных сил человека, обретения им образа человеческого во времени истории и пространстве культуры, человека – способного к самообразованию, а тем самым и к саморазвитию.

Что же такое сегодня «инновационное образование»? Это такое образование, которое способ-

Различение понятий «новация» и «инновация»

Критерии	Новация	Инновация
Масштаб целей и задач	Частный	Системный
Научный контекст	В рамках существующих теорий	Выходит за рамки существующих теорий
Характер действий (качество)	Относительно легко вписывается в существующие «нормы» понимания и объяснения	Может вызвать ситуацию непонимания, разрыва и конфликта, поскольку противоречит принятым «нормам»
Характер действий (количество)	Ограниченный по масштабу и времени	Целостный, продолжительный
Тип действий	Информирование субъектов практики, передача «из рук в руки» локального новшества	Проектирование новой системы деятельности в данной практике
Реализация	Апробация, внедрение как управленческий подход (сверху или по договоренности с администрацией)	Проращивание, культивирование (изнутри), организация условий и пространства для соответствующей деятельности
Результат, продукт	Изменение отдельных элементов в существующей системе	Полное обновление позиции субъектов практики, преобразование связей в системе и самой системы
Новизна	Инициатива в действиях, рационализация, обновление методик, изобретение новой методики	Открытие новых направлений деятельности, создание новых технологий, обретение нового качества результатов деятельности
Последствия	Усовершенствование прежней системы, рационализация ее функциональных связей	Возможно рождение новой практики или новой парадигмы исследований и разработок

но к саморазвитию и которое создает условия для полноценного развития всех своих участников; отсюда главный тезис: инновационное образование – это развивающее и развивающееся образование.

В соответствии с этим новым пониманием должно меняться и наше видение самой структуры сферы образования; в самом первом приближении оно начинает выступать перед нами в своих трех предметных проекциях: образовательная среда – как социокультурное содержание образования, образовательные институты – как организованная система деятельности субъектов образования, образовательные процессы – как содержание совместно-распределенной деятельности субъектов образования. Необходимо также обозначить и два основных механизма обеспечения целостности этой структуры: образовательная политика, реализующая функцию самоопределения образования среди других общественных практик, и управление образованием, скрепляющее его как целостную сферу.

Этот новый образ образования – развивающего, инновационного – требует пересмотра наших устоявшихся представлений о нем.

### Международные тенденции в инновационном развитии образования<sup>1</sup>

К началу XXI века научно-техническая революция привела к быстро развивающимся процессам глобализации. В мир высоких технологий и интернет вошли понятия «глобальная экономика», «глобальная экология», «глобальное образование». Существуют различные и противоположные точки зрения на происходящий процесс глобализации, но его нельзя остановить, так как он объективно закономерен.

Глобальное образование выступает наиболее эффективным средством позитивного развития процессов глобализации, так как только образованное общество и образованное человечество может критично и разумно противопоставить позитивные процессы развития негативным, избежать анархии и насилия. Именно глобальное образование может обеспечить активное участие мировой науки и общечеловечности в управлении миром в новом тысячелетии.

Человечество, озабоченное своим выживанием, все больше обращается к проблемам образования, его развития и совершенствования, поскольку уже сейчас решается, каким будет новый век – просвещенным или невежественным, гуманным или агрессивным.

В XXI веке и новом тысячелетии проблемы образования становятся приоритетными во всем мире, так как они определяют будущее каждой страны в отдельности и планеты в целом.

Перед нами стоит стратегическая задача воспитания образованной и ответственной личности, способной обеспечить не только собственное жиз-

нетворчество, но и разумную жизнедеятельность других людей.

Пришло время, когда каждому человеку необходимо получить комплекс экологических, экономических и юридических знаний в системе глобального образования и рационально использовать Интернет как инструмент непрерывного самообразования. Глобальное образование открывает огромный мир информации и дает большие возможности для успешной и компетентной деятельности на мировом уровне; действительно, с его помощью можно стать «человеком мира» – это реальность современного глобального образования, а перспективы его непредсказуемы.

Состоявшаяся в апреле 1995 г. в Нью-Йорке по инициативе Американского Форума для глобального образования и под эгидой ЮНЕСКО международная конференция «Мосты в будущее» определила роль и основные направления развития глобального образования в XXI веке. Глобальное образование было признано важнейшим направлением развития современной педагогической науки и практики, целью которого является подготовка человека к жизни в тревожном, быстро меняющемся и взаимозависимом мире, к решению нарастающих глобальных проблем.

Важно отметить, что глобальное образование объединяет различные образовательные системы многих государств и религий, отличающихся по своим философским, историческим, культурным и педагогическим традициям, по-разному декларирующих свое отношение к глобальному образованию, но использующих его возможности в собственных целях.

Развитию глобального образования способствуют различные научные конференции, встречи и другие международные мероприятия. Так, например, существенный вкладом в развитие в глобального образования стал проведенный в Австрии в сентябре 2000 г. Международный симпозиум, на котором обсуждались необходимость и значение развития глобального образования в новом веке, в том числе через новые обучающие технологии.

Содержание глобального образования, по мнению американских исследователей, состоит из следующих основных направлений:

- изучение систем (экономических, политических, экологических, технологических),
- изучение гуманитарных ценностей (общих и различных),
- изучение универсальных проблем (война и мир, права человека, окружающая среда),
- изучение глобальной истории (развитие глобальной системы, гуманитарных ценностей).

Само понятие «глобальное образование» активно используется на разных уровнях:

- на уровне глобальной мегасистемы (планетарном), то есть на уровне взаимодействия и взаимообогащения национальных образовательных систем, межгосударственных, межрегиональных связей и международного сотрудничества,
- на уровне конкретных образовательных систем (школ и классов, образовательных центров, университетов и т.д.), то есть на уровне содержа-

ния интернационального (международного) образования, развивающего планетарное мышление и сознание, и организации процесса обучения в соответствии с современными образовательными стандартами, новыми информационными и обучающими технологиями.

• вместе с прогрессивными учеными разных стран мы считаем, что глобальное образование – это не просто совокупность множества национальных образовательных пространств и систем, это особая «мегасистема», где задаются и реализуются цели национальной и мировой образовательной политики, где функционируют специфические связи и отношения между государствами и их образовательными системами, направленные на всемерное расширение возможностей развития личности.

В последние десятилетия изменения в характере обучения происходят в контексте глобальных образовательных тенденций, которые получили название «мегатенденций» (М. Кларин). К их числу относятся:

- массовый характер образования и его непрерывность как новое качество,
- значимость как для индивида, так и для общественных ожиданий и норм,
- ориентация на активное освоение человеком способов познавательной деятельности,
- адаптация образовательного процесса к запросам и потребностям личности,
- ориентация обучения на личность учащихся, обеспечение возможностей его самораскрытия.

В процессе глобализации мировое образование вступает в качественно новый этап – международную интеграцию, которая является результатом развития и углубления предшествующего этапа – интернационализации - и доведения его до уровня интеграции национальных систем. Для интеграции становятся характерными возрастающие за счет согласованной международной образовательной политики взаимное сближение, взаимодополняемость и взаимозависимость национальных образовательных систем, синхронизация действий, достигаемая на основе регулирования их наднациональными институтами, постепенное перерастание национальными образовательными системами своих государственных рамок и зарождение тенденций к формированию единого образовательного пространства как наиболее эффективной формы реализации задач будущего (А. Лиферов).

Личность учителя в глобальном образовании – это личность носителя культуры и ее творца, преемника и создателя мирового педагогического опыта. По мировым стандартам современный учитель – это творческая индивидуальность, обладающая оригинальным проблемно-педагогическим и критическим мышлением, создатель многовариантных программ, опирающихся на передовой мировой опыт и новые технологии обучения, интерпретирующий их в конкретных педагогических условиях на основе диагностического целеполагания и рефлексии.

По общему признанию, конец 20-го столетия – это период «глобальных инноваций» во всех об-

ластях культуры, экономики, техники, общественной и индивидуальной жизни. Глобальные инновационные процессы сопровождаются ускорением развития всех сторон общественной жизни, что обостряет и углубляет противоречие между темпами общественного и индивидуального социокультурного развития. Многие научные работы посвящены решению этой проблемы через образование, понимая особую роль образования в создании цивилизованного гражданского общества.

Например, в исследованиях Института критического мышления (Калифорния) были изучены перспективы развития образования, рассмотрены направления и пути реформирования образования в современном демократическом обществе.

В настоящее время во многих экономически развитых государствах существуют различные концепции развития школы как в государственном, так и частном секторе. Конкретным примером тому является разработанная в США накануне нового века и уже внедряемая концепция школы XXI века (школы будущего).

Современная школа	Школа будущего
Фокус направлен на развитие базовых умений	Фокус направлен на развитие мыслительных умений
Результат отдельно от процесса обучения	Целостное определение процесса обучения
Обучение индивидуальное и самостоятельное	Совместное с учащимися решение учебных задач
Обучение строится по иерархически последовательным распоряжениям (указаниям)	Обучение строится с учетом реальных проблем и задач
Администрация руководит процессом обучения	В центре внимания – учащийся, учитель руководит процессом обучения
Отдельных (элитных) учеников учат мыслить (думать)	Всех учащихся учат мыслить (думать)
(What Work Requires of Schools'A Scans Report for America 2000)	

Такая «Школа будущего» предполагает создание указанных (в таблице) педагогических условий, необходимых для реализации теории критического мышления и внедрения с этой целью инновационных образовательных моделей, в том числе личностно ориентированной и индивидуально-творческой, так как на современном этапе развития образовательных систем основным является «индивидуальный стиль» деятельности.

Поскольку комплекс индивидуальных особенностей может лишь частично удовлетворить требования какого-либо вида деятельности, человек мобилизует свои ценные для данной работы качества, компенсируя те, которые препятствуют достижению успеха.

В связи с гуманизацией образования возникает вопрос о границах изменения стиля и о границах педагогического воздействия, а также о степени влияния совместимости стилей деятельности учителя и ученика на развитие познавательной актив-

<sup>1</sup> Проблема развития образования в России в контексте Глобального образования (<http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/dan>)

ности последнего. При рассмотрении данных вопросов выделены две важнейшие задачи современного образования:

во-первых, максимизировать процесс восприятия материала и обеспечить развитие познавательного стиля деятельности учащихся;

во-вторых, помочь учителю найти свой стиль педагогической деятельности, наиболее соответствующий его индивидуальным особенностям, и, что наиболее важно, уметь варьировать им в зависимости от особенностей стилей деятельности учащихся.

Наиболее значимым, с одной стороны, является вопрос успешного обучения всего класса с учетом индивидуальных особенностей каждого ученика, с другой – приспособление лиц с разными индивидуально-психологическими особенностями к педагогической деятельности, то есть к деятельности с постоянно изменяющимися условиями.

Развитие индивидуального стиля познавательной деятельности учащихся происходит в процессе взаимодействия учителя и учащихся. Но зачастую происходят конфликты между учителями и учениками, что препятствует развитию интереса учащихся к предмету, а иногда и учебной деятельности в целом. Это происходит по причине несовместимости особенностей нервной системы. То, чего ожидает учитель от своих учеников, основывается на его собственных предпочтениях в сфере обучения, а когда эти предпочтения не совпадают с учебными предпочтениями учащихся, возникает конфликт стилей.

Понятие «конфликт стилей», введенное американскими психологами, используется при несоответствии между «стилем обучения», то есть стилем деятельности учителя, и «стилем учения», т.е. стилем деятельности учащегося.

В ходе исследований американских психологов был выявлен такой факт, что наивысшую заинтересованность в изучении предмета достигают те учащиеся, деятельность которых соответствует по типу нервной деятельности учителю.

Поскольку современная система образования не предусматривает возможности формирования классов на основе особенностей стилей деятельности учеников и учителей, то главная задача, стоящая перед учителем, заключается в поиске компенсирующих методов обучения, предотвращающих «стилевые» конфликты.

Именно с учетом особенностей индивидуально-го стиля деятельности учителю необходимо строить свою деятельность при дифференцировании учеников на основании того, какая группа признаков преобладает в их учебной деятельности.

Впервые о таком разграничении заговорил известный отечественный психолог Б.М. Теплов, который на основе данных математической статистики выделил стили с доминированием «аналитических», то есть левополушарных и «синтетических» – правополушарных тенденций. Далее исследованиями индивидуальных психологических особенностей в мыслительной деятельности занимались многие отечественные и зарубежные психологи.

Этой же проблемой когнитивной психологии занимались американские ученые Р. и К. Данн. Они выделили две теории обучения:

теория когнитивного стиля (Analytic) – ему соответствуют рационалистичность, технологичность, регламентированность;

теория мозгового полушария (Global) – ему соответствуют гибкость, спонтанность, импровизация.

На основании такого деления можно сделать вывод о том, что для обеспечения максимальной эффективности образования, развития творческой индивидуальности учеников необходим индивидуальный подход, реализуемый диагностично.

На основе анализа психолого-педагогических исследований, как отечественных, так и зарубежных, был сделан вывод, что для успешного формирования индивидуального стиля деятельности необходимо учитывать:

диагностический, дифференцированный и индивидуальный подходы к обучению и воспитанию;

соответствие индивидуального стиля деятельности учителя и учащегося;

эволюцию уровней усвоения знаний: репродуктивный -> эвристический -> креативный.

Исследования, проведенные в 1993 г. Р. и К. Данн в США более чем в семидесяти учебных заведениях, показали, что идентичные методы, применяемые в групповом обучении, могут быть продуктивными для одних и сдерживающими процесс обучения других. Данные исследования показали, что ученики, индивидуальные особенности которых не учитываются в процессе планирования и осуществления педагогического процесса, впоследствии составляют «группу риска» и могут стать опасными членами общества, склонными к правонарушениям. Выявлено, что в большинстве случаев в группу риска входят кинестеты с тактильным уровнем восприятия информации и правополушарные визуалы.

Модель, созданная ученым из США Д. Колбом, состоит из четырех фаз обучения, каждая из которых предполагает некоторые качества, способности и умения со стороны учащихся:

фаза конкретного опыта – способность к восприимчивости нового опыта;

фаза рефлексивного наблюдения – способность к интерпретации опыта;

фаза абстрактной концептуализации – способность к целостному пониманию – схватыванию, выработке понятий и представлений, выстраивающих данные наблюдения в последовательную, логическую теорию;

фаза активного экспериментирования – способность использовать свои теоретические представления для принятия решений, решения проблем, что, в свою очередь, ведет к приобретению нового опыта.

Развитие образования в каждой отдельной стране и составляет сущность развития глобального образования в целом, которое может происходить только через взаимообмен и обогащение мирового педагогического опыта.

## Глава 3 Законодательство РФ об общем образовании как основа управления современной школой

Право представляет собой нормативную основу существования общества, организованного в государство. Право регулирует наиболее значимые отношения в обществе, в том числе и сферу образования, которая, как известно, занимает важнейшее место в социализации человека и формировании его личности. Воздействие права на общественные отношения обеспечивает их упорядоченность и стабильность и создает тем самым условия для развития всего общества в целом.

### Объективное и субъективное право

Термин «право» используется в нескольких значениях. Во-первых, он обозначает совокупность правил (норм), регулирующих поведение людей (для его обозначения обычно используется термин «объективное право»). Во-вторых, право может пониматься как возникающая на основе норм поведения (права в объективном смысле) возможность человека действовать определенным образом (в том числе, требовать совершения тех или иных действий другими людьми) или, наоборот, не совершать тех или иных действий. Такое право называется «субъективным». Для понимания различия между двумя значениями термина «право» приведем простой пример: в Конституции РФ и Законе РФ «Об образовании» закрепляется право на получение общедоступного и бесплатного общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях – данные нормы являются объективным правом, а вот возникшее на основе этих норм возможность конкретного человека поступить и получать общее образование в соответствующем образовательном учреждении является субъективным правом данного конкретного лица.

Объективное право как правила поведения людей должно быть определенным образом выражено во вне, чтобы содержание этих правил могло восприниматься членами общества. Способы объективного выражения и закрепления норм права в юриспруденции называются источниками права. Основным источником права являются письменные документы, которые называют нормативными правовыми актами (часто используются и синонимы: «законодательство», «нормативная база» и т.д.). Однако нормативными правовыми актами не исчерпывается вся совокупность источников права. К их числу относятся прецеденты (решения судебных и административных органов по конкретной ситуации), обычаи (нормы обычного права), религиозные нормы. В России, кроме законодательства, источниками права являются прецедент (ограничено, в части решений Конституционного Суда РФ) и обычное право (например, обычаи делового оборота в сфере гражданского права).

### Характеристика источников права в Российской Федерации

Нормативный правовой акт представляет собой изданный в установленном порядке уполномоченным государственным органом (органом местного самоуправления) письменный документ, устанавливающий (изменяющий или отменяющий) те или иные правовые нормы (правила поведения). Нормативные правовые акты следует отличать от большой массы иных документов юридического характера, носящих индивидуальный (распорядительный) характер. Последние не содержат правовых норм, а являются правоприменительными актами. Они рассчитаны на однократное применение в отношении конкретных лиц и прекращают свое действие с реализацией конкретных указанных в них субъективных прав и обязанностей. Для большего понимания данного различия приведем следующий пример из сферы лицензирования образовательных учреждений. Лицензирование осуществляется на основании Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ, – это нормативный правовой акт, содержащий правила проведения данной процедуры. На основании его применения лицензирующий орган издает индивидуальный правовой акт о выдаче (отказе в выдаче) лицензии, который является результатом применения норм права, содержащихся в Положении, в отношении конкретного образовательного учреждения, и порождает возникновение у него субъективного права ведения образовательной деятельности.

Нормативные правовые акты являются основным источником права в Российской Федерации. Кроме того, важную роль играют общепризнанные принципы, нормы международного права и международные договоры, подписанные и ратифицированные Россией. Содержащиеся в них правовые нормы согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы и имеют высшую юридическую силу (если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора). Примером норм международного права в сфере образования является Конвенция о правах ребенка, принятая единогласно 20 ноября 1989 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и вступившая в силу для Российской Федерации как правопреемника СССР 15 сентября 1990 г.

Систему законодательства Российской Федерации составляет весьма большое количество разнообразных по содержанию, форме и юридической силе нормативных правовых актов. Значимость и роль нормативного правового акта в системе законодательства определяется, прежде всего, его юридической силой. По юридической



силе все нормативные правовые акты можно разделить на законы и подзаконные акты. Законы принимаются законодательными (представительными) органами власти, а подзаконные акты – исполнительными органами власти. Среди законов важнейшую роль играет Конституция Российской Федерации, принятая Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция носит высшую юридическую силу, все законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не могут ей противоречить.

Российская Федерация является федеративным государством и состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Согласно п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим система законодательства РФ об образовании усложняется наличием в ней не только единых общегосударственных (федеральных) нормативных правовых актов, но и актов органов субъектов РФ, принимаемых в соответствии с их компетенцией. Кроме того, согласно ст. 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое осуществляется в пределах закрепленных за ними полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществляя свои полномочия, органы местного самоуправления могут издавать нормативные правовые акты, которые входят в правовую систему России.

### **Судебная практика (судебные прецеденты)**

Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Правовой статус Конституционного Суда определен ст. 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.

Конституционный Суд РФ обладает особой компетенцией, в которой центральное место занимают исключительные полномочия Конституционного Суда рассматривать по запросам уполномоченных должностных лиц и государственных органов дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, а также проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. В случае, если Конституционный Суд придет к выводу о неконституционности того или иного положения закона, он принимает соответствующее постанов-

ление, которое окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Таким образом, Конституционный Суд обладает правом так называемого «негативного» правотворчества, т.е. может отменять (признавать утратившим силу) положения законов, не соответствующие Конституции РФ. Однако при этом Конституционный Суд не вправе самостоятельно принять новые правовые нормы, в том числе вместо норм, признанных им неконституционными. Такое право остается за правотворческими органами.

Кроме нормативных правовых актов, актов международного права, решений Конституционного Суда РФ, важное значение в правовом регулировании, в том числе сферы образования, занимают *решения судов высших инстанций (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ)*, причем не только по конкретным делам, но и содержащие обобщения судебной практики. Пленумы Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда с достаточной регулярностью принимают постановления, в которых рассматриваются вопросы применения норм права в какой-либо сфере жизни (например, вопросы применения Трудового кодекса РФ, пенсионного законодательства, гражданского законодательства и т.д.). Данные решения (по своей сути составляющие судебный прецедент) юридически не являются источником права в Российской Федерации, т.е. не содержат правовых норм, а являются неким ориентиром для судов более низкой инстанции при рассмотрении аналогичных дел. Однако фактически роль таких решений достаточно велика. Они обеспечивают реализацию принципа единообразного применения законодательства на всей территории РФ, создавая тем самым обязательные варианты решения распространенных судебных споров и дел. На практике суды более низких инстанций практически никогда не принимают решения, идущие в разрез с мнением Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ. В связи с этим любому специалисту, занимающемуся теми или иными юридическими вопросами, следует знать и отслеживать принимаемые судами высших инстанций решения и обобщения судебной практике по своей проблематике.

Федеральное законодательство (федеральные нормативные правовые акты) является *единым и одинаковым образом действует* на всей территории Российской Федерации, поэтому в рамках данного учебного модуля остановимся на подробнее на его структуре и содержании.

Как уже отмечалось выше, высшую юридическую силу на территории РФ имеет Конституция РФ. Все законы и иные нормативные правовые акты не могут противоречить Конституции.

Законы, издаваемые на федеральном уровне, могут быть двух видов: федеральные конституционные законы и федеральные законы. *Федеральные конституционные законы* издаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ (ч. 1 ст. 108 Конституции), и регулируют основы государственного строя в Российской Федерации. К их числу относятся федеральные конституционные законы от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и др. Кроме того, путем издания федерально конституционного закона осуществляется внесение изменений в саму Конституцию РФ (правда пока ни одного такого закона не принято) и создание новых субъектов РФ (в том числе, путем объединения имеющихся субъектов РФ).

*Федеральные законы* издаются по различным вопросам, требующим законодательного регулирования, и не могут противоречить Конституции РФ и федеральным конституционным законам. Федеральные законы могут быть разделены на два вида: текущие и кодифицированные. К *кодифицированным* законам относятся кодексы, содержащие комплексное правовое регулирование той или иной обособленной сферы правовых отношений (например, Гражданский кодекс РФ). Текущие федеральные законы издаются по различным вопросам, требующим законодательного регулирования. **Следует отметить, что по своей юридической силе текущие законы и кодексы равны.**

Федеральные конституционные законы, федеральные законы о поправках к Конституции и федеральные законы издаются в особом порядке, предусмотренном Конституцией РФ. Они принимаются Государственной Думой Федерального Собрания, далее направляются на одобрение Совету Федерации Федерального Собрания, а потом (при одобрении) направляются для подписания и обнародования Президенту Российской Федерации. Дата, которая указывается в официальных реквизитах любого федерального закона, представляет собой дату подписания закона Президентом РФ. Для того чтобы закон вступил в силу, он должен быть **официально опубликован** в соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Федеральные конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию *в течение семи дней после их подписания Президентом РФ* в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации» (специальный еженедельный журнал). Официальной считается первая публикация закона в одном из перечисленных изданий.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы вступают в силу одновременно на

всей территории РФ *по истечении десяти дней после их официального опубликования*, если самими законами не установлено иное. Последний случай имеет место достаточно часто. Так, например, в п. 2 ст. 29 упоминавшегося выше Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ устанавливается, что он вступает в силу в части изменений в Закон РФ «Об образовании» с 1 января 2008 года.

Кроме федеральных конституционных законов и федеральных законов законодательное регулирование в Российской Федерации осуществляется еще и такими документами, как *законы РФ, основы законодательства РФ и законы РСФСР*. Первые и вторые документы представляют собой законодательные акты, принятые в постсоветской России в период с 1991 по 1993 г. (до вступления в силу Конституции РФ 1993 г.), при этом вторые несут кодифицированный характер (обеспечивают комплексное регулирование той или иной сферы жизни). *Законы РСФСР* продолжают, но уже в крайне малой степени, составлять правовую систему России, их количество и значение постоянно уменьшается, а сферу образования они вообще уже не регулируют. Примером действующих в настоящий момент законов РФ является базовый законодательный акт сферы образования – Закон РФ «Об образовании», а примером кодифицированных законодательных актов, принятых в РФ до Конституции 1993 г., – Основы законодательства Российской Федерации о культуре. **Изменения и дополнения в такие законодательные акты вносятся текущими федеральными законами в общем порядке.**

К числу подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, относятся: *указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти*, прежде всего, приказы Министерства образования и науки РФ. Подзаконные акты базируются на нормах федеральных законов и не могут им противоречить.

*Указы Президента РФ* как главы государства обладают наибольшей юридической силой среди подзаконных актов. В сфере общего образования в настоящее время роль указов Президента РФ не столь велика, пожалуй, можно выделить только два указа Президента РФ от 6 апреля 2006 г. по реализации приоритетного национального проекта «Образование»: «О денежном поощрении лучших учителей» № 324 и «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» № 325. Кроме того, следует иметь в виду, что указами Президента РФ утверждается система и структура федеральных органов исполнительной власти, а также регламентируется порядок издания и опубликования ими нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты Правительства РФ издаются в форме *постановлений* на основании тех или иных федеральных законов и указов Президента РФ. В сфере образования роль постановлений Правительства РФ весьма велика. Прежде всего, постановлениями Правительства РФ утверждены все типовые положения об образова-

тельных учреждениях тех или иных типов и видов, в том числе Типовое положение об общеобразовательном учреждении (утверждено постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196). Кроме того, постановлениями Правительства РФ регулируются вопросы труда и социальных гарантий педагогических работников (рабочее время, отпуска, досрочное назначение трудовых пенсий), вопросы создания автономных учреждений как типа государственных и муниципальных учреждений, правила оказания платных образовательных услуг, вопросы лицензирования образовательной деятельности и т.д.

В соответствии с Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (с последующими изменениями и дополнениями) нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение десяти дней после их подписания. Если иное не предусмотрено самим нормативным правовым актом Президента РФ или Правительства РФ, то они вступают в силу по истечении семи дней после их первого официального опубликования.

Значительный удельный вес в системе подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, занимают указы Министерства образования и науки РФ и некоторых иных федеральных органов исполнительной власти. Прежде всего, следует отметить, что из трех видов федеральных органов исполнительной власти, предусмотренных указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (федеральные министерства, службы и агентства) **функции по нормативно-правовому регулированию** в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности **осуществляют только министерства**. Федеральные службы и агентства могут издавать нормативные правовые акты (не путайте их с распорядительными, правоприменительными актами) только в случаях прямо предусмотренных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Так, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки утверждены показатели деятельности и критерии государственной аккредитации высших учебных заведений на основании Положения о государственной аккредитации высшего учебного заведения, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1999 г. № 1323. Кроме нормативных правовых актов федеральных органов, осуществляющих управление в сфере образования, важное значение имеют нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, например, Министерства здравоохранения и социального развития РФ по вопросам, связанным

с трудовыми и социальными правами педагогических работников. Например, приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 6 февраля 2007 г. № 91 утверждены Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам.

В целях защиты прав и законных интересов граждан и организаций, обеспечения соответствия Конституции РФ, федеральным законам нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, упомянутым Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, устанавливаются *определенные требования к процедуре и условиям издания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти*.

1. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. **Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается**. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Следовательно, любые письма (инструктивные, методические и т.п.), исходящие от Минобрнауки России, Рособразования и Рособнадзора или их структурных подразделений (департаментов, управлений, отделов), носят заведомо *не общеобязательный (нормативный), а рекомендательный и (или) информационный (разъясняющий) характер*.

2. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций (в том числе, образовательных учреждений), имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, *подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ*.

3. Нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, *приобретают юридическую силу только после их регистрации и официального опубликования в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» или «Российской газете» (опубликование осуществляется в течение десяти дней после регистрации)*. Без регистрации и опубликования такие документы не влекут правовых последствий, считаются не вступившими в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

В практике деятельности бывшего Министерства образования РФ случаи признания норматив-

ных актов недействующими по причине отсутствия их государственной регистрации либо в связи с отказом Минюста России в таковой, несколько раз имели место. Так, наиболее известным и имеющим весьма серьезные последствия, является признание недействующим приказа Министерства образования РФ и Государственного комитета РФ по высшему образованию Приказ Министерства образования Российской Федерации от 31 августа 1995 года № 463/1268 «Об утверждении тарифно-квалификационных характеристик (требований) по должностям работников учреждений образования, объемных показателей по отнесению учреждений образования к группам по оплате труда руководителей».

**Таким образом, среди всей массы юридических документов, издаваемых Минобрнауки России и иными федеральными органами исполнительной власти, юридическое значение**

**источника права, содержащего нормативные (общеобязательные) положения, имеют только нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России и опубликованные в официальных изданиях («Российская газета» и/или «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»)**. При этом следует иметь в виду, что публикации в любых других изданиях (в том числе, учрежденных федеральными органами исполнительной власти, например, «Вестнике образования») не являются официальными, следовательно, на опубликованные в них тексты нельзя ссылаться при отстаивании своей позиции. Данный момент следует знать, поскольку нередко случаи расхождения текстов, публикуемых в различных неофициальных изданиях, с официальными текстами.

## Глава 4

### Разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере общего образования

Разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере общего образования осуществляется рядом федеральных законов: Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями), Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) и Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями).

#### Компетенция федеральных органов государственной власти

В соответствии с данными законами к компетенции Российской Федерации относятся:

разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях;

установление порядка лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений;

установление форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, в том числе единого государственного экзамена, порядка проверки экзаменационных работ и системы оценки результатов, а также порядка подачи и рассмотрения апелляций;

организация проведения единого государственного экзамена на территории Российской Федерации, в том числе разработка контрольных измерительных материалов для проведения еди-

ного государственного экзамена и обеспечение ими государственных экзаменационных комиссий в субъектах Российской Федерации, организация и осуществление централизованной проверки экзаменационных работ участников единого государственного экзамена, формирование и ведение федеральных баз данных об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;

установление порядка приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения, в том числе порядка проведения дополнительных вступительных испытаний при поступлении в государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования;

установление перечня олимпиад школьников и порядка их проведения;

установление порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений и работников органов управления образованием;

утверждение федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований;

установление общих принципов финансирования образовательных услуг, образовательного ценза педагогических работников, федеральных требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;

утверждение порядка проведения экспертизы учебников, рекомендуемых или допускаемых

к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также ежегодное утверждение на основе экспертизы федеральных перечней таких учебников;

утверждение порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также утверждение перечня этих организаций;

информационное и научно-методическое обеспечение системы образования, разработка в пределах своей компетенции базисных учебных планов и примерных программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), учебной литературы и учебных пособий. Создание единой для Российской Федерации системы информации в области образования;

формирование и ведение федеральных баз данных в области образования;

организация контроля качества подготовки выпускников (государственной (итоговой) аттестации) по образовательным программам среднего (полного) общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

По указанным вопросам управления системой общего образования в Российской Федерации могут издаваться только федеральные законы и подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти.

**Полномочия Российской Федерации в сфере образования, которые передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации**

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (вступает в силу в этой части 1 января 2009 г.) внесены ряд изменений в структуру разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ. Появляется отдельная категория полномочий Российской Федерации в области образования, которые при этом передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. К числу таких полномочий относятся:

осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением высших учебных заведений, ряда учреждений дополнительного профессионального образования, научных организаций и российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, располо-

женных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением высших учебных заведений, ряда учреждений дополнительного профессионального образования, научных организаций и российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями, а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодательства РФ в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний.

Данные полномочия передаются в отношении всех образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ, за исключением высших учебных заведений и учреждений дополнительного профессионального образования, научных организаций, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные требования, а также образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы, и федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

**Таким образом, полномочия по лицензированию, государственной аккредитации и осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере общего образования закрепляются как федеральные полномочия, но они передаются для осуществления органам государственной власти субъектов РФ в порядке, предусмотренном ст. 28<sup>1</sup> Закона РФ «Об образовании».** При реализации данных полномочий органы государственной власти субъектов РФ могут издавать необходимые нормативные акты. При этом осуществление данных полномочий финансируется из федерального бюджета и федеральные органы исполнительной власти (Министерство образования и науки РФ и Федеральная служба по контролю и надзору в сфере образования и науки) имеют полномочия по нормативному правовому регулированию порядка осуществления данных полномочий и осуществлению контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий.

**Компетенция органов государственной власти субъектов РФ**

К самостоятельным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере общего образования относятся:

обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством 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 РФ;

организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа, оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;

организация предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;

обеспечение и проведение государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, включая проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена в установленном порядке, формирование и ведение баз данных субъектов РФ об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;

установление порядка и осуществление создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта РФ;

установление для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, дополнительных к федеральным требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников,

оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;

информационное обеспечение в пределах своей компетенции образовательных учреждений, организация обеспечения учебниками в соответствии с федеральными перечнями учебников, рекомендательных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждений, и учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе в таких образовательных учреждениях;

организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации и проведение аттестации педагогических работников образовательных учреждений субъекта РФ и муниципальных образовательных учреждений.

**Компетенция органов местного самоуправления**

Органы местного самоуправления *городских округов и муниципальных районов* обладают следующими полномочиями в сфере общего образования:

организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования;

утверждение порядка и осуществление создания, реорганизации, ликвидации, утверждения уставов (и изменений в них) муниципальных образовательных учреждений;

обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

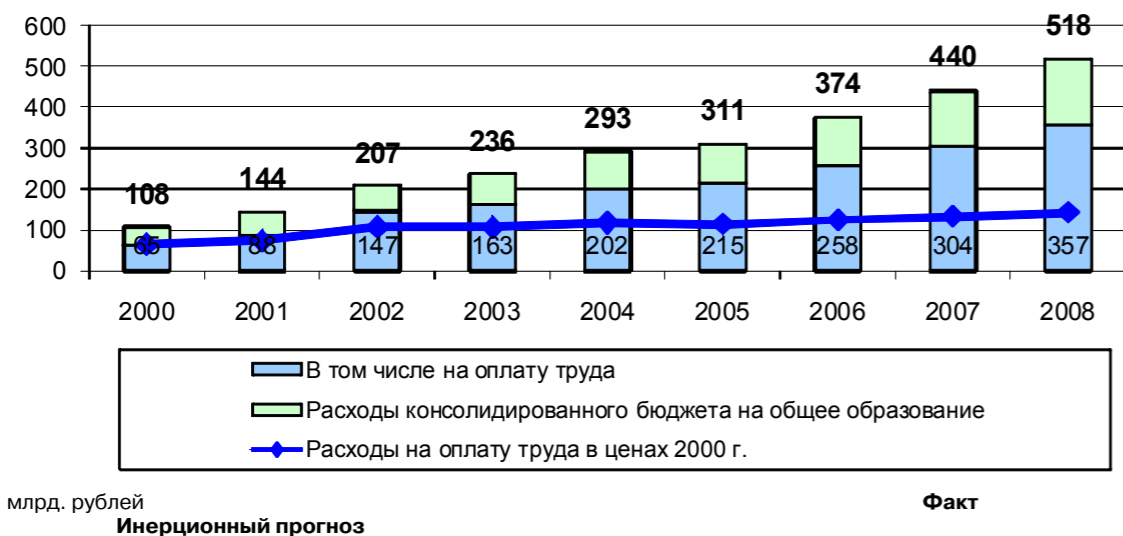
учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.

**Таким образом, систему нормативных правовых актов в Российской Федерации, регулирующих сферу образования, составляют акты трех уровней: федерального, регионального и муниципального.** В полном объеме данная трехуровневая система нормативных правовых актов действует в сфере общего образования в отношении муниципальных образовательных учреждений. При этом, правовое регулирование деятельности немногочисленных образовательных учреждений реализующих общеобразовательные программы, не являющихся муниципальными (федеральных, субъектов РФ и негосударственных) осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Следует особо отметить, что органы государственной власти субъектов РФ обладают полномочиями в отношении находящихся на их территории федеральных и негосударственных образовательных учреждений, учредителями которых они не являются.

Тенденции экономического развития школьного образования

Вряд ли кто-то будет оспаривать высокие темпы роста расходов на образование на всех уровнях бюджетной системы, в том числе региональном и муниципальном. Достаточно посмотреть статистические данные за последние пять-семь лет, чтобы в этом убедиться (рис. 1.). Тем не менее, не удастся достичь радикальных перемен в области оплаты труда учителей – зарплата продолжает отставать от конкурентоспособного уровня, препятствующего негативному отбору кадров в системе общего образования. Расчеты в рамках инерционного прогноза показывают, что без системных изменений даже в 2008 году зарплата учителей не превысит 65% средней зарплаты по экономике.



млрд. рублей

Инерционный прогноз

Факт

Рис. 1. Расходы на общее образование и на оплату труда из средств консолидированного бюджета РФ

Сегодня в сфере образования работает более 9% занятых. По уровням образования они распределяются следующим образом (тысяч человек):

- дошкольное – 1 500,
- общее – 2 800,
- дополнительное образование детей – 380,
- начальное профессиональное – 280,
- среднее профессиональное – 205,
- высшее профессиональное – 650,
- дополнительное профессиональное – 75.

Как показывают обследования, средний возраст российских учителей – 43 года, директоров – 49 лет. При этом пенсионного возраста достиг примерно каждый шестой учитель страны. Учитывая средний возраст учителей и директоров, средний стаж работы учителем составляет 18,8 лет и 22,3 года для директоров. При этом пенсионного возраста достиг примерно каждый шестой учитель страны. По регионам картина сильно дифференцирована – есть регионы, в которых численность учителей пенсионного возраста менее 10%, а есть регионы, в которых она превышает 30% и даже достигает 40%. На рис. 2 представлены 10% регионов, в которых самая низкая доля учителей пенсионного возраста и 10% регионов с самой высокой долей пенсионеров среди учителей.

Как показывает анализ, динамика во всех регионах негативная – доля учителей пенсионного возраста возрастает практически везде, включая Москву и Санкт-Петербург. К регионам, которым удается удержать невысокую долю пенсионеров, относятся, в первую очередь, регионы Поволжья, а к регионам с очень высокой долей пенсионеров

среди учителей – регионы Севера и Дальнего Востока. Для них проблема приобретает критический характер, поскольку многие учителя пенсионного возраста не способны внести в школьное преподавание все те новации, которые необходимы для достижения высокого качества обучения.

Большая часть учителей – представители сельского учительства, они живут и работают в сельской местности (39,3% учителей и 37,2% директоров). Примерно треть учителей работает в столицах регионов – областном или краевом центре (34,5%), остальные – в других городах и поселках городского типа.

Образовательный уровень учителей довольно высок: по федеральной выборке большинство имеют диплом о высшем образовании (84,2%), еще примерно десятая часть – о среднем специальном (12,0%). Среди директоров высшее образование имеют практически все – 94,6%. Среди директорского корпуса имеют ученую степень – 3,6% (среди учителей – 0,7%). При этом большинство учителей имеет разряд ЕТС не выше 13-го (среднее значение – 12,4), что естественно, определяет уровень их зарплаты.

Учителя и директора школ, как правило, удовлетворены своим образованием. Они считают полученное ими образование очень важным личным социальным приобретением. Главные причины недовольства своей профессией учителя и директора школ видят в недостаточном уровне заработной платы и низком престиже профессии учителя в обществе.

Подавляющее большинство учителей, имеющих солидный стаж работы, не хотят менять про-

Доля учителей пенсионного возраста в школах (в %)

(10% регионов, первых в рейтинге, и 10% регионов, последних в рейтинге)

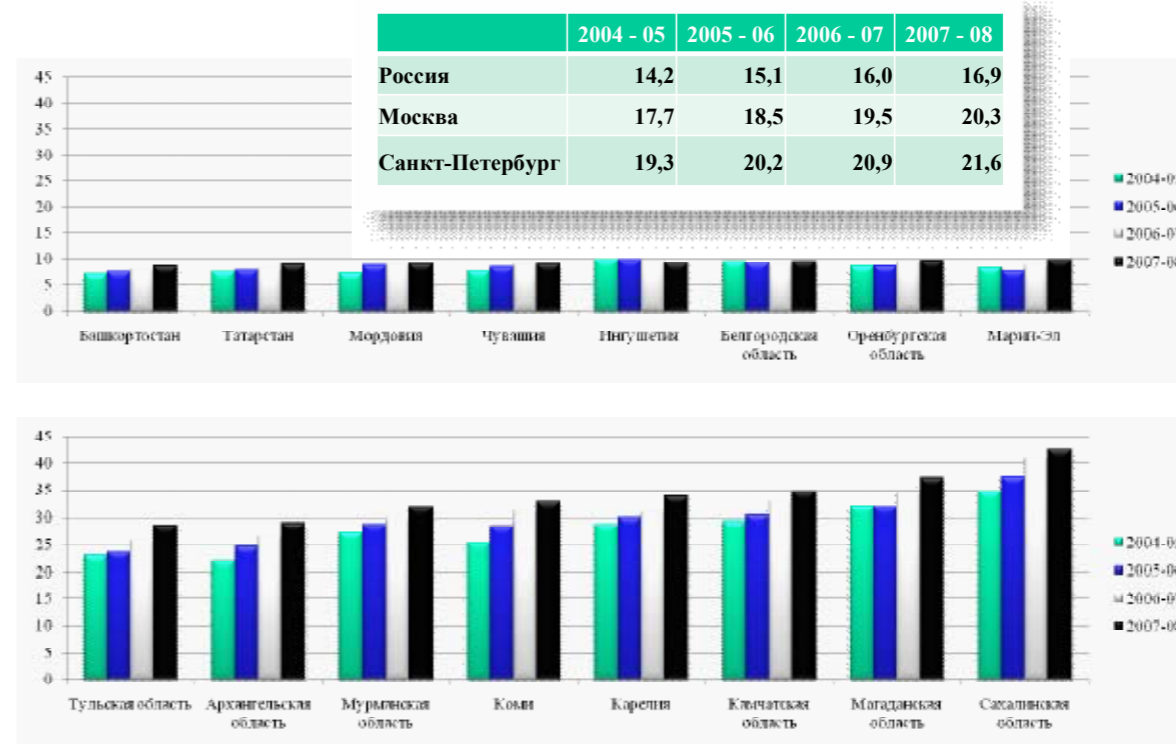


Рис. 2.

фессию и продолжали бы заниматься педагогическим трудом, причем, как показывают исследования, в той же самой школе, где работают сейчас. Стимулом для них служит не простое «зарабатывание» денег на жизнь, а реализация своего призвания. Иначе обстоит дело с молодыми учителями.

Молодые учителя проявляют большую готовность, чем другие, сменить профессию и уйти из школы.

Доля учителей со стажем работы до 10 лет неуклонно снижается все последние годы практически во всех регионах. Например, в Москве еще в 2003/2004 учебном году доля молодых учителей

Доля учителей со стажем работы менее 10 лет (в %)

(10% регионов, первых в рейтинге, и 10% регионов, последних в рейтинге)

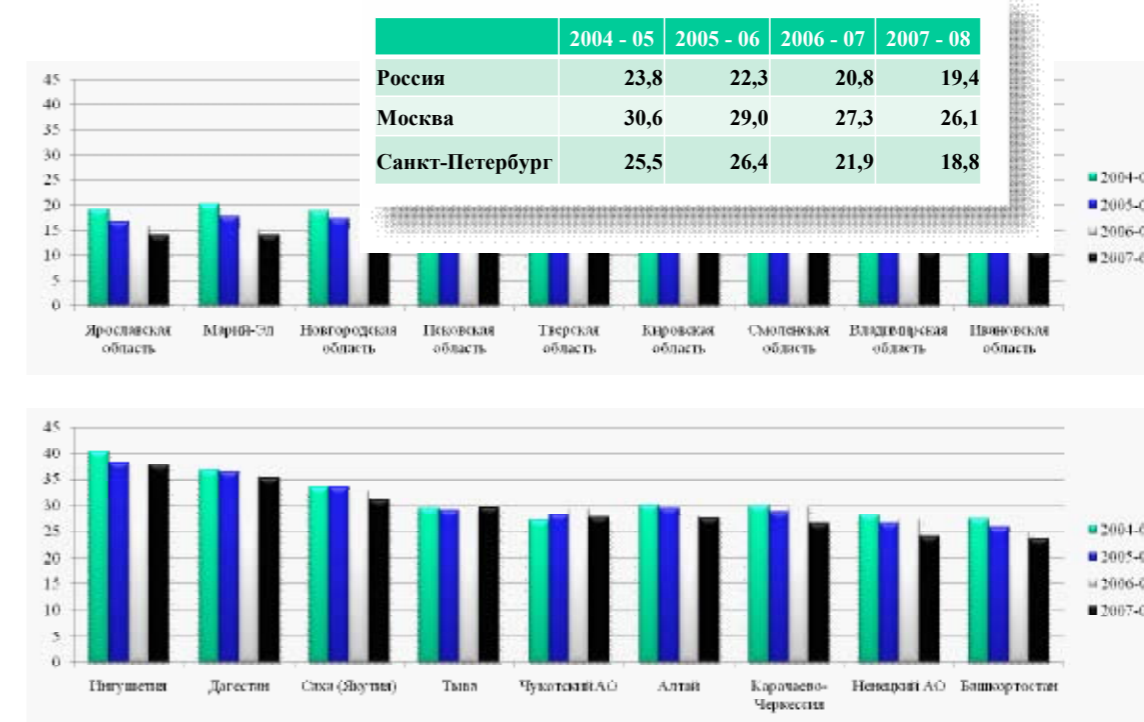


Рис. 3.

превышала 30%, за последние 4 года она сократилась более чем на 15% и упала до 26%. В Санкт-Петербурге наблюдается еще более резкая негативная динамика - за последние три года доля молодых учителей сократилась более чем на 30%, она упала с 26,4% до 18,8%. На рис. 3 представлены 10% регионов, в которых самая низкая доля учителей со стажем работы менее 10 лет, и 10% регионов с самой высокой долей учителей со стажем работы менее 10 лет.

Оплата учителей по логике «урочной почасовке» ведет к росту числа класс-комплектов и, соответственно, к уменьшению наполняемости классов. В результате, в стране очень низкое соотношение «число учеников, приходящееся на 1 учителя». Последние два года это соотношение удерживается на уровне 10,5. В странах – лидерах по качеству школьного образования это соотношение почти в два раза выше. Так, в европейских странах, которые занимают первые места по результатам международного исследования качества образования 15-летних школьников (PISA), соотношение ученик/учитель находится на уровне 17–20. Например, в Финляндии, которая тоже испытывает демографические проблемы, соотношение равно 17, в Великобритании, Германии и Бельгии – 19, в Голландии – 20, в азиатских странах это соотношение еще выше. В Японии оно составляет 21, а в Южной Корее – более 28. Здесь неубедительны аргументы того рода, что в России решающее влияние на негативную динамику этого показателя оказывает масштабность сельской школы – в городских школах страны учится около 70% школьников. Тем не менее, даже в городских школах

это соотношение не превышает 15. Следует подчеркнуть, что ряд регионов, такие как Тюменская, Калининградская, Самарская, Московская области, провели масштабную работу по оптимизации численности учителей и удерживают значение этого показателя на относительно высоком уровне 13–14. В других регионах, где такая работа не проводится, указанное соотношение стремительно сокращается и составляет не более 7–8. На рис. 4 представлены 10% регионов, в которых соотношение ученик/учитель находится на самом высоком уровне, и 10% регионов, в которых это соотношение самое низкое.

В результате в нашей школьной системе закрепляется феномен «много учителей на низкой зарплате». Это также препятствует процессам обновления и омоложения учительского корпуса. Средняя недельная часовая нагрузка на учителя – порядка 22–24 часов в неделю. За этой средней цифрой на практике стоят две полярности, обе нежелательные для качества образования – одна группа учителей, не имеющих никакого приработка вне школы, имеет более 27 часов аудиторной нагрузки в неделю; другая – имеет всего по 8–10–12 часов, значительную занятость вне школы, работая в школе «по остаточному принципу». Очевидно, что в обоих случаях такая учительская работа сводится к простому «урокодательству» и, опять же, все это негативно сказывается на качестве образования.

В рамках комплексной модернизации школьного образования, которая осуществляется сейчас в пилотных регионах, одна из задач напрямую связана с введением новых экономических механизмов,

стимулирующих повышение качества образования и эффективности использования бюджетных средств. При этом ключевым направлением является обеспечение институциональной взаимосвязи между переходом на нормативно-подушевое финансирование в условиях развития региональной сети образовательных учреждений и введением новой системы оплаты труда в школе.

Регионы-лидеры накопили опыт внедрения нормативного финансирования школ в расчете на одного учащегося. В процессе внедрения различных моделей нормативно-подушевого финансирования в ряде регионов возникали как положительные, так и негативные эффекты.

К положительным эффектам, обеспечивающим повышение эффективности использования бюджетных средств, следует отнести:

- оптимизацию количества класс-комплектов в соответствии с сокращением числа учащихся,
- применение новых педагогических технологий, стимулирование информатизации обучения и реструктуризации сети образовательных учреждений,
- повышение нормативов и за счет этого повышение заработной платы учителей и приближение ее к конкурентоспособному уровню,
- повышение соотношения ученик/учитель и ученик/технический персонал в результате рационализации численности педагогического и административно-управленческого персонала,
- рост доли школьников, обучающихся в школах, обеспечивающих более высокое качество образования,
- финансирование расходов на развитие материально-технической и информационной базы.

Несмотря на положительные эффекты перехода на нормативно-подушевое финансирование, пока не появилось признаков успешного решения проблемы привлечения молодых преподавателей, что следует отнести к негативным эффектам. Первые шаги решения этой проблемы предприняты лишь в некоторых регионах, реализующих комплексные проекты модернизации образования в рамках Национального проекта «Образование». Судить об эффективности их действий можно будет через 2–3 года.

Опасения в учительской среде сегодня очень распространены. Эти опасения имеют объективную природу. Во-первых, повышение реальной заработной платы связано с внутришкольной оптимизацией численности занятых, об этом известно регионам на примере лидеров, об этом неоднократно высказывались руководители МОНа, об этом пишет пресса. Боязнь стать жертвой этой оптимизации вполне реальна. Во-вторых, повышение зарплаты напрямую связано с качеством работы и оценкой достижений, причем учащихся, а также внедрением внешней общественной оценки. Учителя не привыкли к внешним оценкам и к ответственности за качество работы. Эти нововведения их настораживают, ставят под сомнения их прошлые достижения, а с учетом среднего возраста нашего учительства перестроиться довольно трудно.

Уже на примере успешных регионов, реализующих комплексные проекты модернизации образования в 2007 году, стало ясно, что введение новой системы оплаты труда ставит реальный заслон урокодательству, что те учителя, которые привыкли зарабатывать аудиторной нагрузкой, имея по полторы-две ставки, могут проиграть тем учителям, которые готовы продемонстрировать высокое качество работы, проявленное в достижениях учащихся, грамотно сочетать аудиторную и внеаудиторную нагрузку, вести воспитательную работу и т.д.

Существенным риском для внедрения нормативно-подушевого финансирования стало существенное сокращение численности учащихся. Во многих регионах рост норматива позволяет лишь компенсировать сокращение численности учащихся, но не дает возможности сформировать резерв для создания фонда стимулирующих выплат, обеспечить заметный рост зарплаты группе учителей за качество, результативность и достижения учащихся.

При переходе на нормативно-подушевое финансирование существенно возросла самостоятельность школы в распоряжении средствами, повысилась ее автономия. Образовательное учреждение самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников; разрабатывает и утверждает образовательную программу и учебный план в рамках государственного образовательного стандарта. Более того, школа самостоятельно определяет:

- соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;
- соотношение фонда оплаты труда педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;
- внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;
- порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

Это позволяет школе сократить зоны неэффективной занятости и за счет внутренних резервов обеспечить существенный рост зарплаты лучшим учителям. Однако для решения этих задач руководство школы вынуждено идти на оптимизацию численности персонала.

Новый механизм распределения бюджетных ресурсов связан с необходимостью введения нормативного подушевого финансирования учреждений образования, а также зависит и от задействования механизма связи заработной платы с качеством и результативностью труда. Тем самым создается здоровая конкурентная образовательная среда как в рамках муниципальной общеобразовательной сети, так и внутри самих общеобразовательных учреждений, когда качество образования и работы учителей и общеобразовательных учреждений, с одной стороны, ложится в основу школьного экономического механизма, с другой – выступает как экономически стимулируемая конечная цель этой работы.

### Соотношение учащихся и учителей в школах

(10% регионов. первых в рейтинге. и 10% регионов. последних в рейтинге)

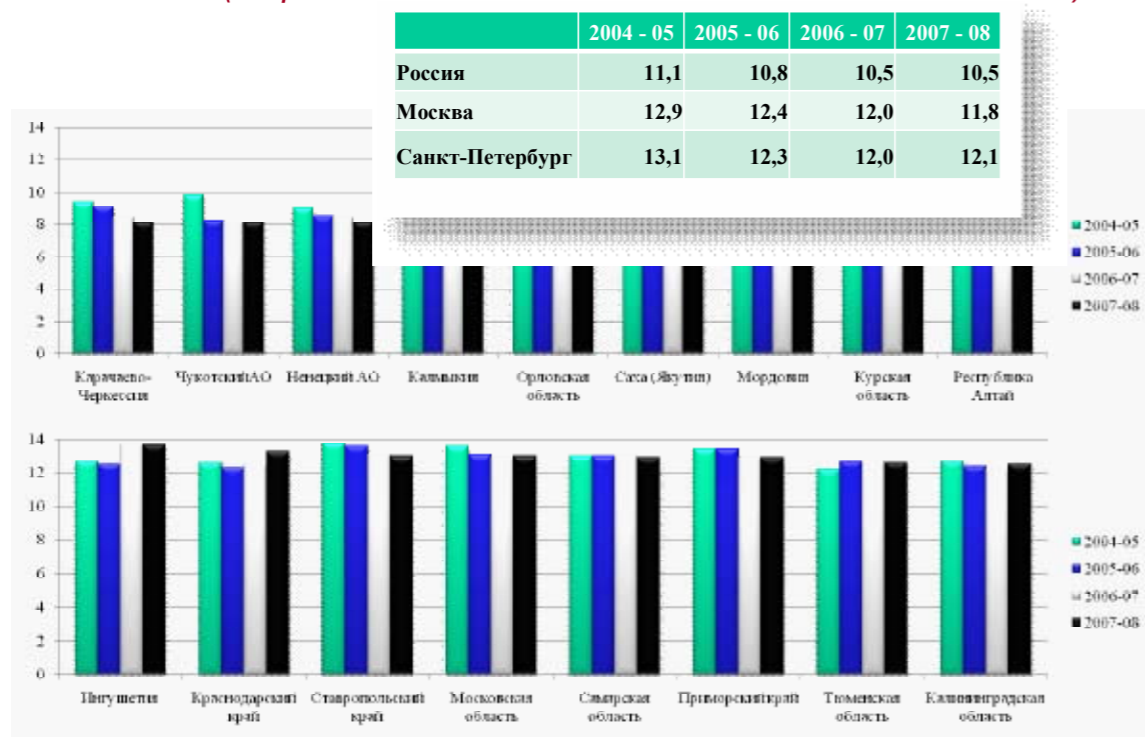


Рис. 4.

Прямое доведение бюджетных средств до образовательных учреждений на принципах нормативно-подушевого финансирования должно сопровождаться постоянным совершенствованием системы, уточнением применяемых норм обеспечения в соответствии с современными требованиями к учебному процессу и внедрением новой системы оплаты труда, направленной на повышение доходов учителей.

Институциональное оформление внедрения перспективных моделей нормативно-подушевого финансирования сдерживается слабой проработанностью в регионах нормативной правовой базы и недостаточной подготовленностью кадров к осуществлению комплексных преобразований.

Статистика свидетельствует, что введение нормативного подушевого финансирования без доведения до уровня образовательного учреждения не

оказывает значимого влияния качество образования.

На начальном этапе перехода на нормативно-подушевое финансирование неизбежно остро возникает вопрос структурной реорганизации сети образовательных учреждений, адекватной в удовлетворении потребности качественного и доступного образования. Основной проблемой, препятствующей быстрому переходу на нормативно-подушевое финансирование, является большое количество малокомплектных и малочисленных школ. С точки зрения экономической эффективности эти школы являются затратными и неэффективными. Особенно проблемными являются школы с наполняемостью до 100 обучающихся. Фактические расходы в этих школах превышают нормативные более чем в 3–5 раз. При этом следует отметить, что численность учеников средних школ в течение многих лет уменьшается (рис. 5.).

Хотя по последним данным в целом по России темпы снижения учащихся общеобразовательных школ несколько замедлились, при определении задания необходимо учитывать демографическую ситуацию в регионе. В связи с уменьшением численности учащихся задание общеобразовательным учреждениям объективно постоянно снижается. В настоящее время это снижение численности (в терминологии новой редакции БК РФ – уменьшение объемных показателей задания учредителя) пока, как правило, не приводит к уменьшению общего размера финансирования благодаря существенно увеличивающимся затратам на образование (рис. 6.).

Но постепенно уменьшение задания может привести к уменьшению и общего объема финансирования. Поэтому переход от финансирования «факта существования» общеобразовательных учреждений к финансированию реально оказываемых образовательных услуг должен, безусловно, сопровождаться существенной работой по развитию сети школ, причем как оптимизации самой сети, так и внутренней структуры управления школой, в частности, рационализацией штатного расписания. Иначе денег на выполнение задания, определенных на основе нормативно-подушевого финансирования может просто не хватить на оплату неоправданно «раздутых» штатов школьных работников (диспропорции в численности обучающихся и численности учителей показаны на рис. 7.).

Соотношение ученик/учитель в России почти в полтора раза ниже, чем в благополучной Европе. Стоит ли при этом удивляться низкой зарплате учителей? В числе главных задач системы общего образования в настоящее время – повышение

зарплаты учителей и, соответственно, повышение норматива подушевого финансирования. Но повышение на сколько? Чтобы был уже не «минимально допустимый»? А какой? В каком регионе сколько средств хватит? Но ведь средства можно распределять по-разному, хотя их все равно всегда не хватает.

Особую проблему для большинства регионов представляют сельские малокомплектные школы. Поэтому при определении видов региональных и муниципальных расходных обязательств необходимо, кроме финансирования непосредственно заданий, предусматривать средства на развитие сети, модернизацию сельских базовых школ, обеспечение сельских поселений школьными автобусами и т.п. Только комплексный подход к определению потребностей в финансировании общего образования позволит обеспечить выполнение таких требований задания на предоставление образовательных услуг, как соблюдение необходимых условий обучения и обеспечения качества образования. Стратегия развития региональной сети образовательных учреждений на основе интеграции, кооперации и сетевого взаимодействия позволяет оптимизировать решения, принимаемые на муниципальном уровне, а также уточнять структуру нормативов.

Ключевой задачей при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования в условиях развития региональной сети образовательных учреждений служит мониторинг происходящих изменений. Принимаемые на основе анализа результатов мониторинга управленческие решения позволяют снижать риски ухудшения финансового положения учреждений при недостаточной численности учащихся, вызванными объективны-

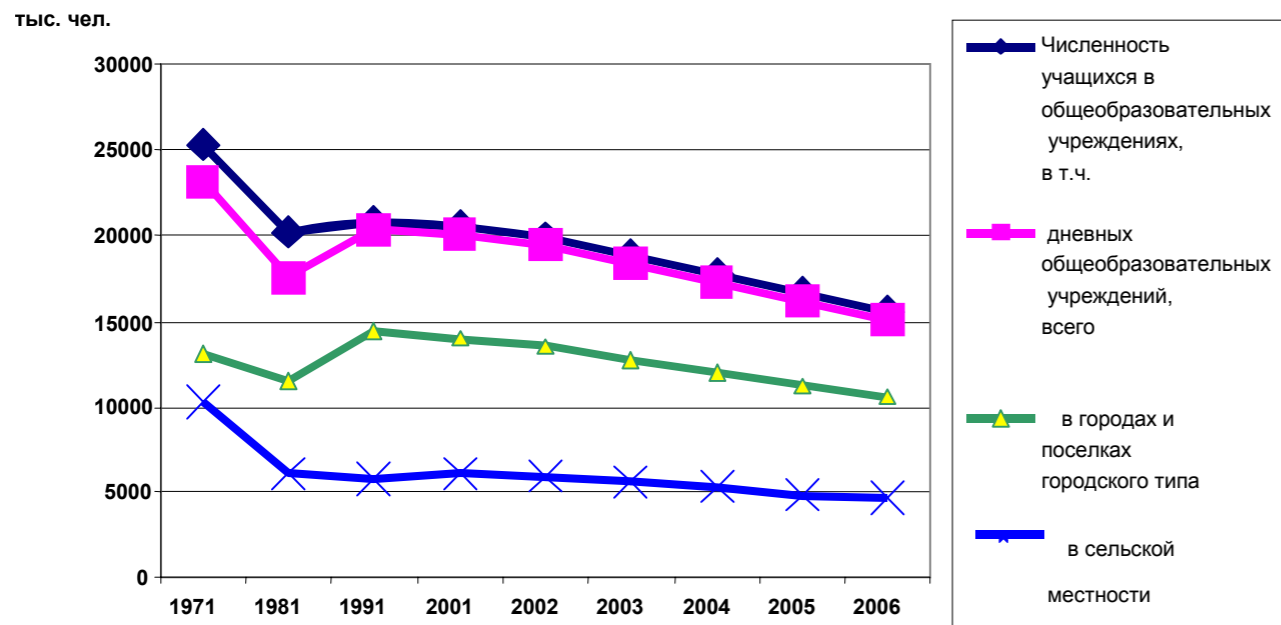


Рис. 5. Динамика численности обучающихся общеобразовательных учреждений

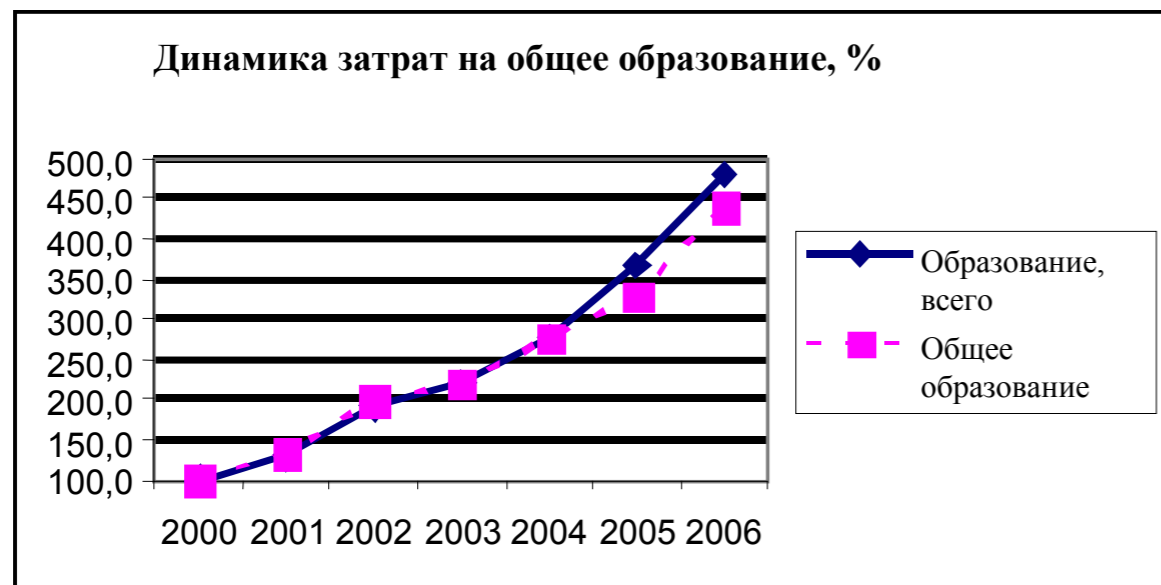


Рис. 6.

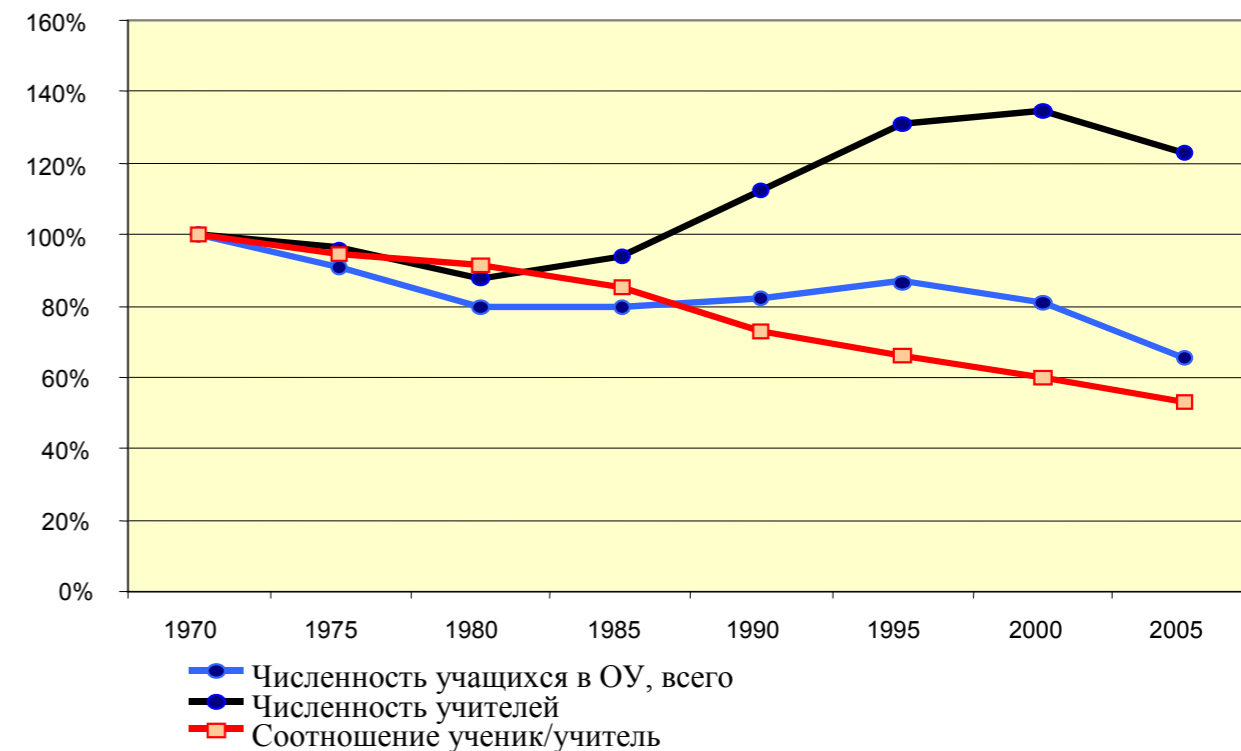


Рис. 7. Динамика изменения численности учащихся и преподавателей в общем образовании

ми демографическими факторами, неадекватной структурой сети и негативными тенденциями расселения.

Внедрение новых экономических механизмов нацелено на сокращение зон неэффективности, к которым относятся:

1) ликвидация диспропорции в структуре работающих в отрасли – рационализация соотношения педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;

2) оптимизация соотношения ученик/учитель – поэтапное приближение к нормативному уровню;

3) снижение учебной нагрузки на учащихся за счет использования современных педагогических технологий; установление рационального сочетания основного и дополнительного образования, обеспечивающих фундаментальность и развитие творческих способностей учащихся.

Другим источником повышения подушевых нормативов финансирования служит использование внутренних резервов, к которым могут быть отнесены:

1) повышение подушевых нормативов финансирования за счет сокращения контингента учащихся по демографическим причинам;

2) развитие сети образовательных учреждений, в том числе:

✓ превращение учреждений с малой наполняемостью классов в филиалы крупных школ;

✓ развитием семейных форм воспитания для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что позволяет оптимизировать число детских домов;

✓ сокращение числа филиалов учреждений начального профессионального образования в связи с уменьшением числа выпускников 9-х классов;

3) высвобождение средств на выполнение отдельных полномочий (выплате денежных средств на содержание детей в семьях опекунов, приемных родителей) в размере выделяемой на эти цели субсидии из федерального бюджета (в соответствии с Федеральными законами № 207-ФЗ от 5 декабря 2006 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей»).

Сокращение зон неэффективности и использование внутренних резервов роста позволяет стабилизировать нормативы подушевого финансирования общего образования и обеспечивать их рост в зависимости от стоящих перед регионами задач, в первую очередь повышения заработной платы учителей.

В соответствии с законом о разграничении полномочий в субвенцию должны быть включены и расходы на дополнительное образование детей в общеобразовательных учреждениях. Расчеты расходов на дополнительное образование должны основываться на средней стоимости услуг по дополнительному образованию и учитывать охват программами дополнительного образования, реализуемыми общеобразовательными учреждениями.

В реализации принципа доведения подушевых нормативов финансирования до образовательного учреждения регионам и муниципалитетам целесообразно принять реестры расходных обязательств по уровням управления, что будет способствовать освоению новых технологий при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования. Составление таких реестров призвано обеспечить нацеленность бюджетного процесса на достижение конечных результатов, исключить дублирование функций и тем самым преодолеть неэффективность использования бюджетных средств.

На первоначальном этапе внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования в ряде регионов стали очевидными причины несоответствия объема средств, заложенных в нормативе, с фактической потребностью в средствах по отдельным учреждениям и муниципальным образованиям. К этим причинам следует отнести:

- неадекватную современным требованиям организацию сетей общеобразовательных учреждений;

- размещение школ в приспособленных зданиях;

- наличие значительного количества классов с наполняемостью ниже нормативной, особенно в сельских малокомплектных школах;

- наличие классов, реализующих различные образовательные программы, а также наличие детей, подлежащих индивидуальному обучению на дому;

- соотношение фонда оплаты труда педагогических работников и административно-обслуживающего персонала выше нормативного;

- фактический размер средней ставки по оплате труда педагогов в ряде учреждений выше применяемого в методике разряда.

Разрабатываемые региональные модели нормативно-подушевого финансирования вскрыли следующие проблемы и ограничения:

- недостаточное наполнение нормативов (бюджетные ограничения);

- ухудшение финансового положения учреждений при недостаточной численности учащихся, вызванными объективными демографическими факторами;

- при снижении финансирования отток квалифицированных кадров, и как результат – снижение доступности и качества обучения;

- появление новых статей расходов, таких как приобретение автотранспортных средств для подвоза учащихся, открытие интернатов при школах, организация «дистантного» обучения, что требует дополнительного финансирования;

- разная наполняемость классов в городских и сельских школах.

Действующая модель нормативного финансирования во многих регионах России в настоящий момент имеет следующие недостатки.

*Во-первых*, нормативное финансирование полностью реализуется практически только на уровне передачи субвенций муниципальным образова-

ниям. Лишь небольшая часть общеобразовательных учреждений финансируется по нормативам.

*Во-вторых*, законодательно не установлены нормативы по видам образовательных учреждений.

*В-третьих*, доля учебных расходов, установленная в настоящее время, недостаточна для обеспечения учебного процесса.

*В-четвертых*, распределение финансирования на уровне муниципальных образований носит субъективный характер. Принцип распределения не прозрачен и во многом зависит от фактических расходов, сложившихся за предыдущие годы.

Наличие проблем и бюджетных ограничений означает, что внедрение моделей нормативно-подушевого финансирования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем может сопровождаться социальными рисками:

- уменьшением размера субвенции муниципальному образованию в связи с уменьшением количества учащихся;

- при дефиците бюджета возможным сокращением расходов по другим статьям, что ухудшает финансовое положение учреждения;

- нерациональным распределением бюджетных средств внутри муниципального образования в связи с отсутствием механизма доведения средств до каждого образовательного учреждения на основе принципов нормативно-подушевого финансирования.

В целях сведения рисков к минимуму в регионах применяется система обоснованных коэффициентов. В частности, для снижения рисков и негативных социальных последствий используются такие подходы, как:

- расчет норматива не на фактическое количество учащихся, а с применением поправочного коэффициента наполняемости;

- применение коэффициентов, учитывающих особенность сети образовательных учреждений муниципалитетов;

- разработка механизма доведения бюджетных средств до каждого образовательного учреждения на основе согласительных процедур между регионом, муниципалитетом и самим образовательным учреждением;

- использование финансовых, организационных и кадровых ресурсов региональных и муниципальных программ развития образования для сокращения зон неэффективности, развития сети образовательных учреждений на принципах интеграции, кооперации и сетевого взаимодействия

- проведение разъяснительной работы, обучение руководителей и специалистов работе в новых условиях.

При реализации нормативно-подушевого финансирования в регионах применяется две группы коэффициентов. К первой группе относятся коэффициенты, учитывающие различия в стоимости образовательной услуги:

по ступеням обучения;

по видам образовательных программ (*профильное обучение, обучение в лицейских (гимна-*

*зических) классах в зависимости от ступени обучения, классах коррекции и т.д.);*

по типам и видам образовательных учреждений (*центры образования, начальные школы-детские сады и прогимназии, вечерние школы, лицеи (гимназии) и т.д.*).

Вторую группу коэффициентов составляют коэффициенты, учитывающие специфику контингента обучаемых, например, такие как индивидуальное обучение на дому, и территориальную расположенность, например, труднодоступные горные районы, территории крайнего Севера и т.д.

Работа по корректировке структуры норматива направлена на достижение первоочередной цели – максимально наполнить норматив для решения задачи предоставления образовательной услуги установленного объема в соответствии с государственным стандартом.

Расчет показателей подушевого бюджетного финансирования, способ и порядок этого расчета является необходимым, но не достаточным условием реализации принципа «деньги за учеником». Главное, что норматив финансирования должен отражать результат работы учреждения, способствовать внедрению новых педагогических технологий, обеспечивать рост доходов учителей, в чем и заключается его стимулирующая функция.

Наиболее эффективное использование бюджетных средств, выделяемых муниципальным образованиям на реализацию образовательными учреждениями государственного стандарта общего образования, достигается при условии применения нормативного принципа распределения средств по образовательным учреждениям, что невозможно осуществить без создания условий для развития реальной самостоятельности школ.

На начальном этапе внедрения нормативного подушевого финансирования большинство директоров школ фактически не являлись распорядителями бюджетных средств, не знали своей сметы расходов. Проект сметы образовательного учреждения формировался в централизованных бухгалтериях часто без их участия, они только формально подписывали составленную смету.

Серьезной проблемой при ведении самостоятельного учета является нехватка у руководителей образовательных учреждений навыков бюджетного планирования и бухгалтерского учета, а также отсутствие программного обеспечения. Процесс выведения общеобразовательных учреждений на экономическую самостоятельность не может осуществляться без квалифицированных кадров – грамотных руководителей образовательных учреждений, бухгалтеров, финансистов.

Внедрение моделей нормативно-подушевого финансирования будет сопровождаться активизацией процессов развития сети образовательных учреждений. Проведение мероприятий по развитию сети общеобразовательных учреждений, а внутри учреждений – оптимизации штатов (соотношения педагогического, административно-управленческого и вспомогательного персонала) позволит сократить «непроизводительные» расходы и направить их на повышение оплаты труда,

учебных расходов, в конечном счете повысить качество предоставляемых услуг.

В целях недопущения резких отклонений размеров субвенций, рассчитанных на нормативной основе, от сложившейся потребности необходимы механизмы учета различий в месторасположении общеобразовательных учреждений, транспортной удаленности, предполагающие направление дополнительных средств. В частности, главам муниципальных образований может быть предоставлено право переноса средств в дотацию для приобретения автобуса или оплаты подвоза нанимаемым транспортом учащихся в близлежащие более крупные школы.

Переход на принципы нормативно-подушевого финансирования, наряду с запущенным параллельно процессом развития сети общеобразовательных учреждений, должен обеспечить в конечном счете повышение качества и доступности образовательных услуг в системе общего образования.

Переход на принципы нормативно-подушевого финансирования общего образования требует проведения подготовительной работы. Такая работа включает следующие основные этапы.

*Первый этап* – аналитический: анализ финансово-экономической ситуации в системе образования на региональном, муниципальном уровнях и в общеобразовательных учреждениях, выявление проблем и бюджетных ограничений, анализ рисков и социальных последствий.

*Второй этап* – выбор модели нормативно-подушевого финансирования, адекватной условиям организации сети образовательных учреждений, разработка и обоснование коэффициентов и программы адаптационного периода.

*Третий этап* – проведение семинаров-совещаний с главами муниципальных образований, руководителями и специалистами муниципальных органов управления образованием, директорами общеобразовательных учреждений по вопросам разработки и внедрения нормативов бюджетного финансирования.

*Четвертый этап* – подготовка проектного варианта методики расчета региональных нормативов бюджетного финансирования.

*Пятый этап* – предварительный расчет расходов регионального бюджета на образование в соответствии с подушевыми нормативами.

*Шестой этап* – утверждение Порядка расчета региональных нормативов постановлением органов власти субъекта федерации.

*Седьмой этап* – принятие закона «Об областном бюджете на 200... год», устанавливающего нормативы бюджетного финансирования.

Как уже было показано выше, одним из важнейших условий внедрения нормативно-подушевого финансирования является подготовка к *финансовой самостоятельности*. Финансовая самостоятельность образовательных учреждений может быть обеспечена в двух формах:

– бухгалтерской службой, возглавляемой главным бухгалтером, как структурным подразделением образовательного учреждения;

– централизованной бухгалтерией при муниципальном органе управления образованием на основе возмездного договора (с обязательным наличием у образовательного учреждения своего счета и самостоятельного баланса).

В регионах успешно реализующих принципы нормативно-подушевого финансирования можно выделить универсальную карту-схему внедрения нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем. Такая карта-схема должна будет включать следующие виды работ:

- организацию учебно-методического и консультационного сопровождения внедрения механизма нормативного подушевого финансирования в систему общего образования;

- отработку в пилотных муниципалитетах и образовательных учреждениях механизма нормативно-подушевого бюджетного финансирования;

- подведение итогов пилотной апробации и внесение корректировки в выбранную модель нормативно-подушевого финансирования;

- разработку и утверждение методик расчета нормативов подушевого бюджетного финансирования для общеобразовательных учреждений и учреждений дополнительного образования на региональном уровне. Формирование консолидированного бюджета системы образования с применением методик расчета нормативов подушевого финансирования и доведение средств субвенций до уровня муниципалитетов исходя из принципов нормативного бюджетного финансирования;

- внедрение механизма подушевого бюджетного финансирования с уровня муниципалитета до конкретного образовательного учреждения;

- организацию и проведение мониторинга внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем в условиях развития сети образовательных учреждений.

При доведении субвенции, рассчитанной с применением подушевых нормативов финансирования, до муниципалитетов необходимо применять адаптационные коэффициенты. Выравнивание расходов вводится для того, чтобы не допустить резких изменений объемов выделяемых бюджетных средств муниципалитетам и, следовательно, общеобразовательным учреждениям. Задача при введении нормативно-подушевого финансирования заключается в том, чтобы поэтапно добиваться снижения количества корректирующих коэффициентов. Именно на это должны быть, в частности, направлены такие мероприятия, как создание новых образовательных центров для старшеклассников с нормативной наполняемостью классов и продолжение мероприятий по развитию сети образовательных учреждений на принципах кооперации, интеграции и сетевого взаимодействия.

Анализируя опыт регионов, внедряющих различные модели нормативно-подушевого финансирования, можно выявить четыре основных подхода к формированию программы адаптации:

- Применение адаптационных коэффициентов на основе расчета не фактической численности учащихся, а приведенной численности.

- Сужение коридора значений адаптационных коэффициентов, включая диапазон допустимых отклонений.

- Формирование фонда сбалансированности на адаптационный период, за счет которого производится коррекция нормативов.

- Стимулирующая адаптация – зависимость получения средств из регионального фонда софинансирования социальных расходов (ФССР) от результатов внедрения нормативно-подушевого финансирования в муниципальных образованиях и доведении их до образовательных учреждений. В этом случае наряду с программой модернизации образования в регионе реализуется программа реформирования регионального финансов. В рамках реформирования межбюджетных отношений на региональном уровне вводятся несколько фондов, таких как Фонд компенсаций (ФК), фонд выравнивания (ФВ), фонд софинансирования социальных расходов (ФССР), фонд развития (ФР) и т.д. У каждого из этих фондов – своя задача, но они позволяют наладить взаимодействие региона и муниципалитетов в достижении общих целей. Так, например, выплаты из ФССР носят стимулирующий характер, и их получение ставится в зависимость от результатов внедрения новых механизмов финансирования социальной сферы, например, таких как нормативно-подушевое финансирование в образовании, т.е. это обусловленные выплаты.

Важнейшим условием разработки обоснованной программы адаптации к внедрению нормативно-подушевого финансирования служит опора на демографический прогноз и прогноз социально-экономического развития региона и муниципалитетов. Расчет объема субвенции на среднесрочную перспективу должен быть произведен в соответствии с прогнозом численности детей в возрасте от 0 до 17 лет включительно, с учетом индекса потребительских цен прогноза социально-экономического развития региона, оценкой налогового потенциала и другими факторами.

В большинстве регионов России нормами регионального законодательства установлено, что период применения адаптационных (выравнивающих) коэффициентов ограничен тремя годами. В последующие годы выравнивания размеров субвенции не предусмотрено. За этот период муниципальным образовательным системам предоставлена возможность реализовать мероприятия по развитию сети общеобразовательных учреждений и оптимизировать свои расходы.

В период действия программы адаптации формализованный алгоритм расчета норматива бюджетного финансирования, основанный на выполнении стандартной образовательной программы и использующий коэффициенты удорожания по различным программам, дает возможность руководителю образовательного учреждения определять объем финансовых ресурсов. Образовательные учреждения самостоятельно разрабатывают сме-

ту доходов и расходов по статьям экономической классификации. По истечении адаптационного периода объем ассигнований, причитающихся муниципальному общеобразовательному учреждению, определяется на основе подушевых нормативов в соответствии с принятыми Методическими рекомендациями.

Принцип подушевого нормативного финансирования мотивирует руководителя образовательного учреждения формировать экономическую стратегию развития образовательного учреждения. В рамках реализации проекта предполагается разработать комплекс мер, помогающий руководителю в результате экономического анализа ситуации на уровне учреждения принять грамотные управленческие решения. К ним могут относиться:

- сокращение неэффективных расходов;
- оптимизация штатов, гармонизация соотношения педагогического, административного и учебно-вспомогательного персонала;
- применение комплекса современных педагогических технологий, обеспечивающих повышение качества образования взамен «урокодательству»;
- развитие сетевого взаимодействия, новых форм обучения с использованием современных интерактивных возможностей и ИКТ-технологий.

В условиях новых финансовых механизмов руководителю образовательного учреждения предоставляется реальное право управления всеми ресурсами.

Анализ пилотного внедрения в 2006 году нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений в регионах России показал, что в некоторых из них более приемлем метод адаптации не путем расчета объемов субвенций на «условно приведенную численность», а путем поиска диапазона допустимых отклонений. В связи с этим в рамках реализации проекта предусматривается разработка предложений по внесению изменений в региональную нормативную правовую базу.

В отдельных регионах, например, в Тверской области, объявлена программа последовательного снижения коэффициентов адаптации муниципалитетов от значений 2006 года к значению равному единице.

Рассматриваются два способа последовательного снижения коэффициентов адаптации:

- равномерное снижение коэффициентов адаптации для муниципалитетов, имеющих значение  $K_{\text{Ад} 2006} > 1$ . Темп снижения может быть выбран равным, например, 10% в год. В этом случае муниципалитеты, имеющие различные исходные значения  $K_{\text{Ад} 2006}$ , достигнут значения  $K_{\text{Ад}} = 1$  за разное время;

- неравномерное снижение коэффициентов адаптации для муниципалитетов, имеющих значение  $K_{\text{Ад} 2006} > 1$ . Программа снижения коэффициентов адаптации для муниципалитетов определяется расчетными формулами.

Программа адаптации к внедрению нормативно-подушевого финансирования образовательных учреждений в виде сужающегося коридора по-



правочных коэффициентов требует установления динамики снижения на уровне Постановления исполнительных органов власти субъекта Федерации. Внутри этого коридора полномочия по установлению поправочных коэффициентов каждого отдельного общеобразовательных учреждений передаются в распоряжение местных органов самоуправления.

Применение нормативного финансирования по схеме постепенного сокращения фонда сбалансированности позволит дополнительно определить объективные факторы удорожания образовательных услуг и уточнить их перечень на последующие годы. Возможна стратегия создания фонда стимулирования качества образования по мере сокращения фонда сбалансированности. Создание фонда стимулирования возможно за счет выноса надбавок за реализацию профильного обучения, реализацию обучения в учреждениях повышенного уровня (лицей, гимназии) и др. за рамки норматива бюджетного финансирования. В этом случае повышение финансирования общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные программы, реализующих программы профильного обучения и др., планируется осуществлять на конкурсной основе за счет средств Фонда стимулирования качества образования.

Успешность внедрения нормативно-подушевого финансирования характеризуется достижением следующих результатов:

- приближение норматива бюджетного финансирования на реализацию государственного стандарта общего образования к универсальной норме. Это означает уменьшение дифференциации между нормативами бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования на одного учащегося в сельской и городской местности, направленное на решение проблемы обратной связи между расходами и качеством (в малокомплектных школах наиболее высокие расходы на одного учащегося при самом низком качестве). Для поддержки инновационных образовательных учреждений, лицеев, гимназий предполагается введение проектного метода финансирования на конкурсной основе;

- обеспечение улучшения материального обеспечения учебного процесса через увеличение и законодательное закрепление фиксированной доли учебных расходов в нормативе бюджетного финансирования на реализацию государственного стандарта общего образования;

- повышение квалификации административных и финансовых работников муниципальных органов управления образованием и школ по вопросам нововведений в механизме нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений за счет:

- организации и проведения обучения руководителей, экономистов, бухгалтеров общеобразовательных учреждений и главных бухгалтеров централизованных и кустовых бухгалтерий органов управления образованием муниципальных районов и городских округов по вопросам нормативно-подушевого финансирования на уровне образо-

вательных организаций, региональных и муниципальных образовательных систем;

- организации и проведения обучающих семинаров по применению вариативных моделей развития сети образовательных учреждений на принципах кооперации, интеграции и сетевого взаимодействия;

- законодательное (институционально закрепленное) обеспечение внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования образовательных учреждений, разработка и адаптация методического обеспечения:

- расчет норматива подушевого финансирования основных общеобразовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях;

- порядок расчета субвенций на финансирование муниципальных общеобразовательных учреждений;

- порядок доведения средств до общеобразовательных учреждений;

- разработка программы обязательной адаптации к внедрению моделей формирования бюджета на нормативно-подушевой основе с использованием поправочных коэффициентов.

Важным фактором успешной реализации нормативно-подушевого финансирования служит организация информационного и консультационного сопровождения для работников органов управления образованием, способствующих освоению технологий внедрения перспективных моделей нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений, с использованием современных медиа- и интернет-технологий.

В решение этой задачи входит:

- организация информационного сопровождения для работников органов управления образованием и руководителей образовательных учреждений;

- формирование сетевой экспертной группы, обеспечивающей консультационное сопровождение работников органов управления образованием, способствующих освоению технологий внедрения перспективных моделей нормативного подушевого финансирования общего образования;

- создание и поддержка Интернет-сайта по технологиям внедрения перспективных моделей нормативного подушевого финансирования общего образования в условиях развития региональной сети образовательных учреждений на принципах кооперации, интеграции и сетевого взаимодействия;

- консультирование работников органов управления образованием по вопросам освоения технологий внедрения перспективных моделей нормативного подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем с использованием современных медиа- и интернет-технологий.

Разработка механизмов взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований по внедрению моделей нормативно-

подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем предполагает решение взаимосвязанных проблем трех уровней:

- проблем, связанных с задействованием нормативного механизма субвенций муниципалитетам на реализацию основных общеобразовательных программ, решение которых невозможно без изменения бюджетного процесса в регионе;

- проблем, связанных с нормативным характером доведения средств субвенций до образовательных учреждений, решение которых (в частности, в сельской местности) невозможно без изменения структуры сети муниципальных образовательных учреждений;

- проблем, связанных с эффективным использованием этих средств в образовательных учреждениях, решение которых невозможно без передачи образовательным учреждениям всех финансово-хозяйственных функций, предусмотренных законодательством.

Разрабатываемый порядок определения и доведения до общеобразовательных учреждений затрат, рассчитанных с использованием нормативов бюджетного финансирования на одного обучающегося, предполагает нормативно-правовое закрепление на региональном уровне следующих положений:

- неуминимение уровня финансирования по статьям расходов, включенным в величины нормативов (заработная плата с начислениями, прочие текущие расходы на обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с учебной деятельностью общеобразовательных учреждений),

- возможность использования нормативов не только на уровне межбюджетных отношений (бюджет региона – бюджеты муниципальных районов и городских округов), но и на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет – общеобразовательное учреждение) и на уровне образовательного учреждения.

Взаимодействие органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления, обеспечивающих эффективную реализацию перехода на принципы нормативно-подушевого финансирования общего образования, с необходимостью ставит вопрос оценки результативности использования средств (как субвенции, передаваемой муниципальным образованиям на реализацию государственного стандарта общего образования, так и средств программной части бюджета), направляемых в систему общего образования. Результативность рассматривается как соответствие достигнутых результатов деятельности поставленным целям и задачам по модернизации региональной и муниципальных образовательных систем.

Подход к разработке механизмов взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований, обеспечивающих эффективную реализацию перехода на принципы

нормативно-подушевого финансирования общего образования разворачивается на трех уровнях.

На *первом уровне* определяется подушевой норматив для расчета субвенции на общее образование (межбюджетный уровень), предусматривающий применение различных коэффициентов.

В целях предоставления каждому муниципальному образованию субвенции из регионального бюджета в объемах не ниже фактически сложившихся за последний финансовый год к объему финансирования, определенному на основе подушевого принципа для каждого муниципалитета, должен применяться адаптационный коэффициент в соответствии с выбранной моделью.

На *втором уровне* определяется механизм использования подушевого норматива при бюджетном финансировании муниципальных образовательных учреждений (внутрибюджетный уровень), устанавливающий порядок расчета поправочного коэффициента для образовательных учреждений (в сторону увеличения/уменьшения до фактических расходов на обеспечение государственных гарантий общедоступного и бесплатного общего образования, в предшествующем введению нормативного подушевого финансирования, финансовом году).

На данном уровне в общем объеме средств, выделяемых образовательному учреждению, учитываются также расходы, не входящие в состав регионального расчетного подушевого норматива. При этом объем данных средств определяется муниципалитетом по каждому образовательному учреждению, с применением поправочных коэффициентов и исходя из средних расчетных показателей, сложившихся за предшествующие годы.

*Третий уровень* предусматривает реализацию принципа нормативного подушевого финансирования на уровне образовательного учреждения. Данный принцип заключается в самостоятельности образовательного учреждения при определении доли расходов в общем объеме средств на оплату труда работников и материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса.

Образовательное учреждение самостоятельно:

- в установлении штатного расписания и заработной платы работников в соответствии с новой системой оплаты труда, ориентированной на качество и результативность;

- в разработке школьного компонента государственного стандарта общего образования;

- в разработке образовательной программы и в выборе учебного плана;

- в определении базовой и стимулирующей части ФОТа (но не ниже рекомендованной);

- в определении соотношения ФОТа педагогического и учебно-вспомогательного персонала (но не ниже рекомендованного);

- в порядке распределения стимулирующей части ФОТ в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами при участии общественных органов школьного самоуправления.

Порядок формирования смет образовательных учреждений на основе нормативно-подушевого финансирования общего образования, доведение средств до бюджетополучателей и их расходование муниципальными образовательными учреждениями с учетом самостоятельного ведения бюджетного учета прописывается в рекомендациях муниципальным образованиям органа управления образованием субъекта РФ, согласованных с финансовым органом субъекта РФ.

#### **Глава 6. Осуществление государственного надзора и контроля в образовательном учреждении**

Основными нормативными документами, регулирующими проведение мероприятий по контролю и надзору являются Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ (далее – Федеральный закон № 134-ФЗ) и Кодекс РФ об административных правонарушениях. Кроме указанных документов, практически в каждом отраслевом ведомстве, осуществляющем контроль и надзор, приняты свои правила, порядки и рекомендации по проведению мероприятий по контролю (надзору) с учетом своей специфики. Есть такие документы для проведения проверок в сфере образования:

- постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 года № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2008 г. № 46);
- приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 июня 2008 года № 1238 «Об утверждении форм актов о результатах проверок» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 16 июня 2008 года, регистрационный № 11837);
- Методические рекомендации по проведению органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере образования, выездных (инспекционных) проверок соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, а также организации контроля за исполнением предписаний об устранении нарушений (письмо Рособрнадзора от 4 июня 2008 года № 01-251/09-01) (далее – Методические рекомендации по проведению выездных (инспекционных) проверок);
- Методические рекомендации по проведению камеральных проверок органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере образования (письмо Рособрнадзора от 4 июля 2008 г. № 01-298/09-01) (далее – Методические рекомендации по проведению камеральных проверок).

В соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона № 134-ФЗ любое мероприятие по контролю (надзору) должно осуществляться только на основании распоряжения (приказа) о проведении данного мероприятия.

В распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю указываются:

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение мероприятия по контролю;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится мероприятие по контролю;
- цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю;
- правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;
- дата начала и окончания мероприятия по контролю.

Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю либо его заверенная печатью копия предъявляется должностным лицом, осуществляющим мероприятие по контролю, руководителю или иному должностному лицу юридического лица одновременно со служебным удостоверением.

Мероприятие по контролю может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю.

Продолжительность мероприятия по контролю не должна превышать один месяц.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю, на основании мотивированного предложения должностного лица, осуществляющего мероприятие по контролю, руководителем органа государственного контроля (надзора) или его заместителем срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Таким образом, самым первым действием руководителя образовательного учреждения, когда пришла проверка, должно быть знакомство с распоряжением (приказом) о проведении проверки и служебным удостоверением проверяющего. При этом особое внимание необходимо обратить на то, чтобы мероприятие по контролю (надзору) осуществлялось именно тем лицом, которое указано в распоряжении (приказе), и именно в те сроки, а также, чтобы предмет проверки, указанный в распоряжении (приказе), соответствовал запрашиваемым проверяющим документам, сведениям и т.д.

П. 26 Методических рекомендаций по проведению (инспекционных) проверок предусматривает дополнительные обязанности для руководителя проверяемой организации или уполномоченного им лица, которые должны обеспечить надлежащие условия для работы комиссии (проверяющего), а также своевременно представить все необходи-

мые для проведения проверки материалы и документы.

При проведении проверки руководитель проверяемой организации или уполномоченное им лицо:

- организывает по требованию председателя комиссии (проверяющего) встречу членов комиссии с руководителями основных подразделений (лицами, исполняющими их обязанности) и иными работниками проверяемой организации, обучающимися (воспитанниками) и их родителями (законными представителями);
  - предоставляет членам комиссии (проверяющему) на срок проведения проверки отдельное служебное помещение, обеспечивающее сохранность документов, оборудованное необходимой мебелью, компьютерами (с программным обеспечением, согласованным с председателем комиссии), организационно-техническими средствами, в том числе средствами связи;
  - предоставляет по письменному запросу председателя комиссии (проверяющего) и в установленный им срок все необходимые для достижения целей проверки документы (справки, письменные объяснения и иные материалы), заверенные копии документов как на бумажном, так и на магнитном (по возможности) носителе (копии документов на бумажных носителях должны быть сшиты, пронумерованы, подписаны уполномоченным лицом и скреплены печатью проверяемой организации);
  - дает устные и письменные объяснения по существу предмета проверки;
  - обеспечивает доступ к информационным ресурсам автоматизированных систем, используемых в деятельности организации, в режиме «только для чтения».
- В зависимости от периодичности выделяются плановые и внеплановые мероприятия по контролю.
- В отношении одного юридического лица каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года.
- Внеплановой проверке, предметом которой является контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, подлежит деятельность юридического лица при выявлении в результате планового мероприятия по контролю нарушений обязательных требований.
- Внеплановые мероприятия по контролю проводятся органами государственного контроля (надзора) также в случаях:
- получения информации о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
  - возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества;

- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

Таким образом, из указанного можно сделать вывод о том, что внеплановые проверки могут проводиться только в указанных и ни в каких иных случаях, а плановые – никак не чаще, чем один раз в два года. Проверить, соблюден ли проверяющим указанный срок, поможет журнал учета мероприятий по контролю (надзору).

Юридические лица и предприниматели ведут журнал учета мероприятий по контролю, который ведется в соответствии с требованиями, установленными ч. 5 ст. 9 Федерального закона № 134-ФЗ.

В журнале учета мероприятий по контролю должностным лицом органа государственного контроля (надзора) производится запись о проведенном мероприятии по контролю, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля (надзора), дате, времени проведения мероприятия по контролю, о правовых основаниях, целях, задачах и предмете мероприятия по контролю, о выявленных нарушениях, о составленных протоколах, об административных правонарушениях и о выданных предписаниях, а также указываются фамилия, имя, отчество, должность лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю, и его (их) подпись.

Журнал учета мероприятий по контролю должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица.

Руководитель образовательного учреждения обязательно должен проконтролировать, чтобы проверяющий сделал запись в этом журнале и проверить ее соответствие распоряжению (приказу) о проведении мероприятия по контролю и служебному удостоверению проверяющего.

П. 11 Методических рекомендаций по проведению выездных (инспекционных) проверок в дополнение к этому предусматривает проведение комплексных и тематических проверок. Комплексная проверка направлена на всестороннее изучение и оценку соответствия деятельности проверяемых организаций обязательным для исполнения требованиям.

Тематическая проверка направлена на изучение и оценку соответствия деятельности проверяемых организаций обязательным для исполнения требованиям по отдельному направлению или отдельному вопросу их деятельности.

Ст. 8 Федерального закона № 134-ФЗ установлены ограничения для проверяющих при проведении мероприятий по контролю.

Проверяющий не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени

которого действуют должностные лица (т.е. если, например, в школу пришел сотрудник органа государственной власти субъекта РФ по контролю и надзору в сфере образования, то он не вправе проверять соблюдение правил пожарной безопасности, однако, если данный сотрудник обнаружил нарушения, не относящиеся к его компетенции, то он вправе сообщить о выявленных нарушениях в компетентные органы);

- осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении мероприятий по контролю должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц либо их представителей (следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 27.8 КоАП РФ осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых. Таким образом, отсутствие при проведении мероприятия по контролю руководителя или уполномоченного им лица существенно нарушает права и законные интересы юридического лица и может служить основанием для признания результатов такого осмотра недействительными);

- требовать представление документов, информации, образцов (проб) продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки (так, например, будет являться незаконным требование проверяющего из органа государственной власти субъекта РФ по контролю и надзору в сфере образования предъявить санитарно-гигиенические заключения на находящуюся в учебных классах мебель);

- требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами;

- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю.

Таким образом, в Федеральном законе № 134-ФЗ достаточно четко прописаны ограничения при проведении мероприятий по контролю. В случае, если проверяющий явно выходит за пределы своих полномочий, то ему можно на это указать и предложить отказаться от своих незаконных требований, однако, если это не помогает, данные требования лучше выполнить, так как ст. 19.4 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль). Целесообразнее потом обжаловать незаконные действия проверяющего, чем доказывать свою невиновность.

Права сотрудников Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и органов государственной власти субъектов РФ по контролю и надзору в сфере образования установлены в п. 13 постановления Правительства РФ от 20 февраля 2007 года № 116:

- посещать в порядке, установленном законодательством РФ, при предъявлении служебного удостоверения (иного документа, подтверждающего их полномочия) проверяемую образовательную организацию или орган управления образованием;

- проверять деятельность образовательной организации или органа управления образованием в соответствии с утвержденным планом проверки либо на основании информации о возможных нарушениях, изложенной в обращениях граждан, юридических лиц или поступившей из иных источников;

- запрашивать материалы и документы, необходимые для проведения проверок;

- осуществлять экспертизу документов;
- осуществлять экспертизу качества образования, проводить тестирование обучающихся и воспитанников образовательных организаций.

Следует отметить, что за исключением последнего пункта, данными правами обладают все проверяющие уполномоченных на проведение контроля и надзора органов.

Соответственно данным правам корреспондируют обязанности проверяемых юридических лиц не препятствовать осуществлению данных прав, в противном случае сотрудники последних могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 19.4 КоАП РФ.

По результатам мероприятия по контролю должностным лицом (лицами) органа государственного контроля (надзора), осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы в двух экземплярах.

В соответствии с п. 1 ст. 9 Федерального закона № 134-ФЗ в акте указываются:

- дата, время и место составления акта;
- наименование органа государственного контроля (надзора);

- дата и номер распоряжения, на основании которого проведено мероприятие по контролю;

- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю;

- наименование проверяемого юридического лица, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю;

- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;

- сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;

- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи;

- подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле органа государственного контроля (надзора). Необходимо очень внимательно знакомиться с указанным актом, поскольку отсутствие замечаний и подпись руководителя проверяемого юридического лица означает, что последний согласен со всеми фактами и обстоятельствами, выявленными в результате проверки. В случае несогласия с изложенными в акте проверки фактами необходимо написать в данном акте свои замечания и возражения. Если же акт проверки направлен по почте, то необходимо выразить свои возражения письменно и направить их в адрес проверяющего органа заказным письмом с уведомлением о вручении или подать их лично. Отказываться о подписи акта проверки не рекомендуется, поскольку такой отказ не будет иметь никаких юридических последствий для результатов мероприятия по контролю (проверяющий просто занесет сведения об отказе от подписи в акт осмотра в присутствии двух понятых).

В случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

В предписании об устранении выявленных нарушений в обязательном порядке должен быть указан срок устранения каждого выявленного нарушения. При этом указанный срок должен быть разумным, т.е., например, если в результате проверки соблюдения правил пожарной безопасности в школе были выявлены, что стены покрашены горючей масляной краской, то, понятно, что снять данную краску и покрасить стены новой за два дня практически невозможно.

Предписание выдается руководителю образовательного учреждения под подпись. С полученным предписанием необходимо сразу же ознакомиться и в случае несогласия сразу же выразить свои замечания, которые могут быть учтены органом контроля (надзора). Если несогласие носит принципиальный характер (например, нарушение неустранимо в указанные сроки или устранение выявленного нарушения находится за пределами возможностей юридического лица), а проверявший орган не согласен на изменение своих требований, то можно обратиться в суд в порядке, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Федеральный закон № 134-ФЗ не раскрывает механизма исполнения предписания и отчета о таком исполнении. Данный механизм раскрывается в отраслевых документах. Так, п. 45 Методических

рекомендаций по проведению выездных (инспекционных) проверок проверяемая организация, которой было направлено предписание, должна исполнить его в установленный срок и представить в уполномоченный орган отчет об исполнении предписания, включающий в себя:

а) письмо на бланке проверяемой организации с описанием сведений об исполнении предписания;

б) заверенные в установленном порядке копии документов, подтверждающих исполнение предписания.

Отчет об исполнении предписания высылается проверяемой организацией в адрес уполномоченного органа по почте заказным отправлением с уведомлением о вручении.

В случае непредставления проверяемой организацией в установленные сроки отчета об устранении нарушений и при наличии письменного заявления руководителя проверяемой организации руководитель уполномоченного органа может принять решение о продлении сроков устранения нарушений с учетом уважительных (объективных) причин, не позволивших в установленные сроки устранить указанные нарушения.

В случае, если отчет об исполнении предписания подтверждает факт исполнения предписания, в адрес проверяемой организации по почте направляется письмо уполномоченного органа о принятии отчета проверяемой организации об исполнении предписания.

В случае, если на основании отчета об исполнении предписания невозможно установить факт исполнения или неисполнения предписания проверяемой организацией, на основании приказа руководителя уполномоченного органа может быть проведена внеплановая проверка.

Также п. 48 Методических рекомендаций по проведению выездных (инспекционных) проверок предусматривает, что в случае, если проверяемая организация, осуществляющая образовательную деятельность, не исполнила предписание в установленный срок или отчет об исполнении предписания не подтверждает факт исполнения предписания, руководителем уполномоченного органа с учетом характера нарушений принимается одно из следующих решений:

- о приостановлении действия лицензии полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам;

- об аннулировании лицензии;

- о приостановлении действия свидетельства о государственной аккредитации полностью или по отдельным образовательным программам;

- о лишении свидетельства о государственной аккредитации.

Одновременно с этим руководителем уполномоченного органа может быть принято решение о направлении информации о неисполнении предписания учредителю проверяемой организации (в вышестоящий орган исполнительной власти) и в органы прокуратуры (по месту нахождения организации или субъекта РФ) для рассмотрения во-

проса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Федеральный закон № 134-ФЗ не выделяет каких-либо различий при проведении мероприятий по контролю (надзору) в форме выездных (инспекционных) проверок и камеральных проверок. Однако при осуществлении камеральных проверок в сфере образования в дополнение к требованиям Федерального закона № 134-ФЗ органы государственной власти субъекта РФ по контролю и надзору в сфере образования руководствуются Методическими рекомендациями по проведению камеральных проверок.

Проверки проводятся по месту нахождения уполномоченного органа его должностными лицами (работниками) в пределах их компетенции путем изучения документов и сведений, представленных проверяемыми организациями и другими лицами.

В целях обеспечения проведения проверки уполномоченным органом запрашиваются у проверяемой организации необходимые документы и при необходимости иная информация о деятельности проверяемой организации, относящаяся к предмету проверки.

В запросе о представлении документов содержится перечень документов, которые проверяемая организация должна представить в уполномоченный орган.

Запрос о предоставлении документов для проведения проверки и копия приказа (распоряжения) о проведении проверки направляются руководителю проверяемой организации по почте с уведомлением о вручении или посредством факсимильной связи не позднее чем за 10 рабочих дней до даты начала проверки.

Проверяемая организация направляет запрашиваемые документы вместе с сопроводительным письмом в уполномоченный орган по почте

с уведомлением о вручении и описью вложения либо непосредственно представляет в уполномоченный орган под расписку о получении. При этом рекомендуется уведомление о вручении и опись вложения хранить до окончания проверки, а в расписке о получении требовать указания всех полученных документов.

Если запрошенные документы не могут быть представлены проверяемой организацией в уполномоченный орган в установленный в запросе о предоставлении документов срок или отсутствуют, руководитель проверяемой организации или уполномоченное им лицо до истечения срока представления документов направляет в уполномоченный орган письмо с мотивированным объяснением причин невозможности исполнения указанного запроса.

Следует обратить внимание, что в случае непредставления документов по истечении срока их представления или повторного непредставления полного комплекта запрошенных документов руководитель уполномоченного органа может принять решение:

- о проведении проверки по имеющимся в наличии у уполномоченного органа документам (материалам);
- о проведении внеплановой выездной (инспекционной) проверки;
- об информировании органов прокуратуры для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении;
- о подготовке и подаче требования в суд для истребования необходимых для проведения проверки документов.

Также к особенностям проведения камеральных проверок следует отнести и то, что обмен всеми документами осуществляется преимущественно посредством почтовой связи.

## СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Стратегия развития образования до 2020 года.....	3
Глава 2. Инновационное образование как основной ресурс инновационного развития государства.....	6
Глава 3. Законодательство РФ об общем образовании как основа управления современной школой .....	15
Глава 4. Разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере общего образования.....	19
Глава 5. Тенденции экономического развития школьного образования .....	22
Нормативные документы и рекомендации федеральных органов исполнительной власти .....	38

### Нормативные документы и рекомендации федеральных органов исполнительной власти

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).
3. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 года № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2008 г. № 46).
4. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 июня 2008 года № 1238 «Об утверждении форм актов о результатах проверок» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 16 июня 2008 года, регистрационный № 11837).
5. Методические рекомендации по проведению органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере образования, выездных (инспекционных) проверок соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, а также организации контроля за исполнением предписаний об устранении нарушений (письмо Рособрнадзора от 4 июня 2008 года № 01-251/09-01).
6. Методические рекомендации по проведению камеральных проверок органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере образования (письмо Рособрнадзора от 4 июля 2008 г. № 01-298/09-01).

*Учебное издание*

**Рытов А.И., Крутова О.Э., Светенко Т.В. и др.**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В СИСТЕМЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Учебное пособие*

Редактор *Н.А. Песняева*

Верстка *Е.В. Конобеева*

---

Лицензия серия ЛР № 021321 от 14.01.99.

Подписано в печать 12.03.2009.

Формат 60x90/8. Объем 5,0 п.л.

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Тираж 310 экз. Заказ № 16.

Издательство Академии повышения квалификации  
и профессиональной переподготовки работников образования  
125212, Москва, Головинское шоссе, д. 8, корп. 2.

Отпечатано в типографии АПКППРО  
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23.