

АТТЕСТАЦИЯ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ работников в действии: региональный опыт



Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Н. Новгород

Приказом Министерства образования и науки РФ от 24 марта 2010 года № 209 был утверждён новый Порядок аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений (далее — Порядок аттестации). Он введён в действие с 1 января 2011 года, однако предполагает, что множество конкретных вопросов проведения аттестации педагогов отдаётся на откуп регионам. И регионы начали своё нормотворчество. Посмотрим, насколько удачно у них получилось.

• нормативная правовая база • аттестационная комиссия • региональный нормативный акт • критерии • процедура аттестации

На страницах журнала¹ мы рассматривали неоднозначность ряда положений нового федерального Порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, голословность и «пустоту» введённых ими критериев. Федеральные чиновники считают, что конкретику и смысл процедурам аттестации обеспечат регионы. Действительно, часто в деятельности региональных и особенно муниципальных органов управления

¹ Вифлеемский А.Б. Новый порядок аттестации педагогических работников школ // Народное образование, 2011. № 2. С. 79–87.

образованием смысла значительно больше, чем в деятельности весьма далёкого от системы образования (особенно дошкольного и общего образования) федерального Министерства образования и науки. Однако, к сожалению, научные ресурсы сконцентрированы на федеральном уровне, а без должной проработки научно обоснованной системы аттестации педагогов не получится. И как не получилось у федеральных органов исполнительной власти разработать новую эффективную систему аттестации педагогов, так в большинстве случаев не получится у региональных чиновников её существенно улучшить. Более того, как показывает уже появившийся опыт, федеральные «рамки» аттестации могут быть наполнены весьма бестолковым и даже вредным содержанием.

Рассмотрим опыт двух регионов (Санкт-Петербург и Ленинградская область) по формированию системы аттестации педагогических работников. Он отражает разные возможности практической реализации новых федеральных положений. И эта противоположность практической реализации весьма симптоматична и усугубляется тесной близостью рассматриваемых регионов, которые только в силу специфики нашего федерального устройства пока что являются разными регионами, а не одним. В случае их объединения было бы весьма интересно посмотреть, какая трактовка победила.

Метод основной: копирование

В большинстве регионов нормативная правовая база новой системы аттестации будет формироваться методом копирования федеральных нормативных правовых актов, положений, методических рекомендаций и «разъяснительных» писем. На самом деле такой подход не самый плохой, так как в этом случае, как минимум, нет риска ухудшить правовое регулирование аттестации по сравнению с федеральным. В противном случае, как мы увидим ниже, можно получить ещё более запутанные и противоречивые документы.

Именно по пути копирования дисциплинированно идут органы управления образованием Ленинградской области. Приказом Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 28.12.2010 № 354 «Об организации аттестации педагогических работников образовательных учреждений Ленинградской области» были утверждены:

- Положение об аттестационной комиссии Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области;
- Положение об экспертных группах при аттестационной комиссии Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области;
- Форма заявления для аттестации педагогических работников на заявленную квалификационную категорию;
- Форма аттестационного листа по установлению уровня квалификации педагогического ра-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ботника требованиям, предъявляемым к первой (высшей) квалификационным категориям;

- Форма аттестационного листа по установлению соответствия педагогического работника занимаемой должности;
- Форма протокола заседания аттестационной комиссии;
- Перечень направлений (профилей) деятельности экспертных групп, создаваемых при аттестационной комиссии (по классификатору специальностей).

Примерные формы заявления и аттестационных листов приведены в приложениях №№ 1-3 к Разъяснениям по применению Положения о порядке аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, направленным письмом Минобрнауки России и Профсоюза работников народного образования и науки РФ от 07.02.2003 № 03-8ин/22-03/11. В Ленинградской области эти рекомендации были превращены в региональный нормативный акт.

В частности, формы заявления и аттестационных листов педагогических работников (по установлению уровня соответствия квалификации педагогического работника требованиям, предъявляемым к первой (высшей) квалификационным категориям и по установлению соответствия педагогического работника занимаемой должности) дословно повторяют рекомендуемые формы. Единственное, что сделали ленинградские чиновники, так это исправили допущенные на федеральном уровне опiski — у них в аттестационных листах по 12 пунктов, тогда как федеральные «любители чертовой дюжины» после 11 пункта в аттестационных листах поставили сразу же 13-й.

Таким образом, в Ленинградской области мы видим осмысленное, вдумчивое

использование федеральных документов, что в существующих условиях можно считать наиболее оптимальным способом.

Метод «Креативность»

В отличие от Ленинградской области, в Санкт-Петербурге чиновники решили проявить «креативность» и где только можно и нельзя «вставить свои 5 копеек» в виде Распоряжения Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 31.12.2010 № 2323-р «Об аттестации педагогических работников государственных образовательных учреждений Санкт-Петербурга».

Однако их стремление утвердить что-нибудь отличающееся от федеральных рекомендаций (хотя бы по мелочи) выглядит порой даже смешно или глупо. Например, они решили сделать свои, отличные от рекомендованных свыше, формы аттестационных листов.

Для этого они исключили некоторые пункты (в утверждённой форме их всего 9), однако при этом точно также не проверили их нумерацию, непонятно зачем исключив один пункт из перечня (после пункта 6 сразу следует 8). Чем им так не понравилась цифра 7, неясно.

Кроме того, похоже, что чиновников в образовательном ведомстве Санкт-Петербурга развелось столько, что они просто не знают, что именно написали их коллеги — появляются различные версии одного и того же документа, используемого в процедуре аттестации, и в результате не совсем понятно, каким именно руководствоваться, хотя их все и подписывает председатель Комитета по образованию города Санкт-Петербурга, которая, видимо, не помнит, что же именно подписала. К сожалению, последнее в России становится всё чаще правилом, чем исключением, качество работы юридических служб органов управления образованием всё более ужасает (об этом мы говорили, в частности, и в статье «Дегградация системы управления образованием», опубликованной в № 5 «Народного образования» этого года).

Незадолго до принятия распоряжения Комитета по образованию Санкт-Петербурга «Об аттестации педагогических работников государственных образовательных учреждений Санкт-Петербурга» распоряжением всё того же Комитета по образованию от 11.02.2010 № 145-р был утверждён Административный регламент Комитета по образованию по предоставлению государственной услуги по организации и проведению аттестации педагогических и руководящих работников образовательных учреждений в соответствии с действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации и Санкт-Петербурга. Конечно, утверждая этот административный регламент, питерские чиновники могли и не знать о действиях федерального министерства, ведь новый порядок аттестации был утверждён приказом Министерства образования и науки РФ от 24.03.2010 № 209.

Однако догадаться внести изменения в этот Административный регламент после утверждения своего нового порядка аттестации им следовало. Или хотя бы отменить его, ведь отменили же они десяток собственных нормативных актов, принимая распоряжение № 2323-р.

В результате такой несогласованности, в частности, получается, что утверждены различные формы аттестационных листов и в рамках «государственной услуги по организации и проведению аттестации педагогических и руководящих работников образовательных учреждений» Комитету по образованию надо руководствоваться иной формой аттестационного листа, чем при аттестации педагогических работников государственных образовательных учреждений Санкт-Петербурга.

«Государственную услугу по организации и проведению аттестации педагогических и руководящих работников образовательных учреждений» согласно Административному регламенту предоставляют следующие исполнительные органы государственной власти и организации:

- Комитет по образованию, при котором создаётся главная аттестационная комиссия для аттестации педагогических и руководящих работников на высшую квалификационную категорию; педагогических и руководящих работников образовательных учреждений, находящихся в ведении Комитета по образованию, на первую квалификационную категорию;

- Санкт-Петербургское государственное учреждение «Городской мониторинговый центр», осуществляющее функции многофункционального центра предоставления государственных услуг в Санкт-Петербурге, осуществляет приём документов, необходимых для предоставления государственной услуги, и их передачу в Комитет по образованию.

Получателями этой государственной услуги являются:

- педагогические работники государственных и муниципальных образовательных учреждений Санкт-Петербурга независимо от ведомственной принадлежности, обратившиеся с заявлением по установленной форме для аттестации на высшую квалификационную категорию;

- руководящие работники государственных и муниципальных образовательных учреждений Санкт-Петербурга независимо от ведомственной принадлежности, обратившиеся с заявлением по установленной форме для аттестации на высшую квалификационную категорию;

- руководящие работники государственных и муниципальных образовательных учреждений Санкт-Петербурга, в том числе лица, претендующие на руководящую должность, независимо от ведомственной принадлежности при аттестации на первую квалификационную категорию на основании представления, составленного по форме, содержащейся в приложении 1 к настоящему Регламенту.

Учитывая, что в Регламенте идёт речь об одних заявлениях, а в Порядке аттестации о других, не исключено, что питерские чиновники решили на всякий случай иметь две процедуры аттестации. По крайней мере так получается из совокупности их нормативных актов. Главное — подать заявление по требуемой форме и не запутаться в листах аттестации.

В то же время, если прочитать новую форму представления в аттестационную комиссию Комитета по образованию работодателя на аттестацию педагогического работника (Приложение 3 к распоряжению Комитета по образованию от 31.12.2010 № 2323-р), то она запомнится надолго. Причём весьма интересно, пыталась ли оценить себя лично и своих собственных работников по «показателям профессиональных, деловых качеств аттестуемого, результатам его профессиональной деятельности» председатель Комитета по образованию и что у неё получилось?

Показателей для оценки целых 26, критериев оценивания руководителям образовательных учреждений, которые должны подписать представление, предлагается поменьше:

0 баллов — оцениваемый показатель отсутствует.

1 балл — показатель представлен в минимальном объёме.

2 балла — нормативно достаточный уровень показателя.

3 балла — высокий уровень оцениваемого показателя.

Исходя из своеобразных «критериев оценивания» получается, что педагогам надо быть «двоечниками», но лучше «троечниками».

Однако на самом деле в таблице для ряда показателей присутствует ещё и такая «оценка руководителя», как «невозможно оценить». При этом совершенно непонятно, почему может быть «невозможно оценить» такие показатели, как «участие аттестуемого в конкурсах профессионального мастерства», «владение современными технологиями (в том числе ИКТ)», «компетентность в учебном предмете или профессиональной сфере деятельности», «выполнение правил по охране труда

и пожарной безопасности»? Зато действительно «невозможно оценить» такие показатели, как «компетентность в субъективных условиях педагогической деятельности», «умение реализовать педагогическое оценивание»!

Однако есть и такие показатели, которые руководители, готовя представление, просто обязаны оценить. В частности, в представлении к ним отнесены «эмпатийность и социорефлексия». В отличие, например, от «общей культуры (в том числе коммуникативной)» или «самоорганизованности», оценить «уровень» этого «показателя» руководителю придётся обязательно.

Сейчас разрабатываются различные модели оценки компетентности педагогов, в том числе распространение получает практика оценки компетентности педагога в области личностных качеств, которая отражает выраженность у педагога определённых характеристик, описывающих его как специалиста, способного эффективно справиться с педагогической деятельностью.

Считается, что раскрыть компетентность в области личностных качеств можно через три ключевых показателя: эмпатийность и социорефлексия, самоорганизованность, общая культура.

Эмпатийность и социорефлексия — прежде всего этот параметр отражает такое базовое свойство личности педагога, как любовь к детям. Эмпатийным называют человека, способного поставить себя на место другого, способного к сопереживанию. Социорефлексия проявляется в стремлении и умении человека посмотреть на себя глазами других людей, оценить себя со стороны. Социорефлексия педагога — это стремление к анализу и осмыслению своих действий, поступков, своих личностных качеств, учёт представлений учащихся о том, как его (педагога) воспринимают, умение видеть себя «глазами учеников (воспитанников, других участников образовательного процесса)».

Самоорганизованность предполагает, что педагог хорошо умеет планировать, распределять текущие дела по времени, внутренне дисциплинирован, у него порядок в бумагах, на рабочем месте, в классе. Педагог с высокими показателями по самоорганизации хорошо ориентируется во времени, заранее предполагает временные затраты и выполняет работы в установленный срок.

Общая культура, интеллигентность педагога — это сочетание жизненных установок и ценностных ориентаций, культуры речи и культуры межличностных отношений, приверженность общечеловеческим ценностям: добру, красоте, свободе.

И нам представляется, что эмпатийность и социорефлексию на практике оценить значительно сложнее, чем самоорганизованность и общую культуру, которые, судя по документу питерских чиновников, можно и не оценивать. Однако представляется, что сами требования питерских чиновников (руководители образовательных учреждений должны выставлять педагогам официальные оценки за «любовь к детям», как следует из определения эмпатийности) ещё должны найти осмысление в педагогической науке.

Мы не будем говорить о степени представленности показателя «любовь к детям» у педофила. Мы только заметим, что аттестация педагогов, как известно, проводится для установления соответствия уровня квалификации педагогических работников требованиям, предъявляемым к квалификационным категориям (первой или высшей), или подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям на основе оценки их профессиональной деятельности.

Требования, предъявляемые к категориям, ничего про «любовь к детям» не говорят. Базовым документом, который определяет требования к педагогам, является в настоящее время Приказ Минздравсоцразвития РФ от 26.08.2010 № 761н «Об утверждении Единого квалификационного

справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования». Должностные обязанности по должности «учитель» весьма обширны, но также не содержат такой должностной обязанности как «любовь к детям». И вносить психологические категории в правовые вопросы абсолютно бессмысленно, так как объективной оценки (каждым руководителем школы!) педагогических работников просто невозможно получить.

Соответствуют ли закону процедуры аттестации педагогов в Санкт-Петербурге?

Проблемами обязательности оценки «эмпатичности и социорефлексии» должен заинтересоваться профсоюз работников образования, а вот другими нарушениями действующего федерального законодательства в Санкт-Петербурге в рамках регламентации процедуры аттестации педагогов вполне могло бы заинтересоваться территориальное управление Федеральной антимонопольной службы.

Распоряжением Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 18.03.2011 № 412-р «О формах экспертных заключений для аттестации педагогических работников государственных образовательных учреждений Санкт-Петербурга» утверждены формы экспертных заключений об уровне профессиональной деятельности педагогического работника образовательного учреждения.

Экспертные заключения предусматривают оценку критерия «Владение навыками пользователя персонального компьютера», с двумя показателями: «курсы пользователя ПК» и «квалификационное испытание пользователя ПК». И если прохождение квалификационных испытаний вопросов не вызывает в рамках предоставления государственных заданий на оказание государственных услуг в сфере образования, то ограничение учитываемых курсов повышения квалификации тремя государственными учреждениями — нарушение антимонопольного законодательства.

Статьёй 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конку-

ренции» установлен запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов, органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ. В частности, запрещаются согласованные действия органов государственной власти субъектов РФ и организаций, если такие согласованные действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов, разделу товарного рынка по территориальному принципу, объёму продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков).

При этом под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот, а под товарным рынком — сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменён другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее — определённый товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за её пределами (статья 4 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Таким образом, повышение квалификации педагогических работников (в том числе и по направлению «пользователь ПК») в соответствии с действующим антимонопольным законодательством является

товарным рынком, а распоряжение Комитета по образованию города Санкт-Петербург явным образом приводит к устранению конкуренции на данном рынке по отношению к педагогическим работникам государственных образовательных учреждений, проходящих повышение квалификации для обеспечения дальнейшего прохождения аттестации.

Поскольку товарный рынок оказания платных услуг по повышению квалификации педагогических работников в целях последующего прохождения ими аттестации равнодоступен для любых его участников, нормативный акт Комитета по образованию города Санкт-Петербурга в этой части подлежит отмене как нарушающий федеральное законодательство (пункты 3, 4 статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Как бороться с незаконными действиями чиновников

Бороться с незаконными действиями региональных чиновников можно и нужно, точно так же как можно успешно оспаривать и законность действий чиновников федерального Минобрнауки, достаточно часто нарушающих федеральное законодательство. Чтобы оспорить явно незаконное распоряжение Комитета по образованию Санкт-Петербурга, достаточно просто написать обращение в территориальное управление Федеральной антимонопольной службы (это можно сделать и с помощью сайта в сети Интернет). Причём написать обращение может и любой педагог, который хочет, чтобы ему засчитали при аттестации курсы, которые он прошёл в другом учреждении, а может и образовательное учреждение (как государственное, так и негосударственное), которое оказывает услуги по повышению квалификации и чьи права в данном случае явно нарушаются.

Именно так поступило в аналогичном случае Общество с ограниченной ответственностью «Школа подготовки водителей «Центр-Авто», директор которого обратил-

ся с жалобой на действия Минобрнауки России, Минтранса России и МВД России в Федеральную антимонопольную службу России (дело № 115/214-09). Подчеркну, что автошкола не побоялась обратиться с жалобой на действия не только Минобрнауки России, но и МВД России! По сравнению с этим жалоба на незаконный нормативный акт Комитета по образованию не требует особой смелости.

Минобрнауки России совместно с ГИБДД МВД России было подготовлено письмо, в котором прописывались требования к образовательным учреждениям и организациям, осуществляющим подготовку и переподготовку водителей транспортных средств различных категорий, по их оснащению техническими средствами, а также требования к квалификации педагогических кадров, утверждённые Минобрнауки России и согласованные Минтрансом России и МВД России от 30.12.2008 № ИК-2218/03 и № 13/5-255.

Решением от 15.12.2009 № ПС/44963 Минобрнауки России, МВД России и Минтранс России признаны нарушившими часть 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции. Нарушение выражено в согласовании ненормативного акта, предъявляющего к хозяйствующим субъектам требования, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, и необоснованно препятствующего осуществлению ими хозяйственной деятельности.

Эти требования к образовательным учреждениям и организациям, осуществляющим подготовку и переподготовку водителей транспортных средств различных категорий, по их оснащению техническими средствами, а также требования к квалификации педагогических кадров были отменены Приказом Минобрнауки Российской Федерации от 26.11.2009 № 680 на основании представления Генеральной прокуратуры РФ от 29.08.2009 № 72/1-640-2009 и письма Министерства юстиции РФ от 10.07.2009 № 01/7697-ДК. **НО**