

Рекомендации по оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций

Рекомендации по оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций подготовлены в рамках Государственного контракта № 08.Z24.11.0009 от 15.11.2019 г. Министерства просвещения Российской Федерации «Проведение анализа документов, опосредующих профессиональную деятельность педагога» на основе:

- анализа зарубежного опыта организации профессиональной деятельности педагогов общеобразовательных организаций;
- анализа нормативных актов в части использования документов, непосредственно связанных с осуществлением профессиональной деятельности педагогов общеобразовательных организаций в Российской Федерации;
- анализа результатов анкетирования педагогов общеобразовательных организаций по вопросам документального оформления содержания и результатов их педагогической работы;
- результатов проведения экспертного семинара по обсуждению подходов и механизмов оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций.

По результатам анализа зарубежного опыта организации профессиональной деятельности педагогов общеобразовательных организаций выявлено, что при сопоставимом объеме бумажной работы ее содержание у российских и зарубежных учителей в значительной степени различаются. В то время, как у зарубежных учителей превалирует избыточный (по их мнению) объём бумажной работы, возникающий в ходе выполнения содержательных задач их профессиональной деятельности, у российских учителей содержание бумажной работы незначительно связано с содержанием их деятельности и задачами ФГОС общего образования.

Так называемое «развивающее оценивание», которое является достаточно распространенной и успешной педагогической практикой в целом ряде

зарубежных стран с высокими показателями качества общего образования, в профессиональной деятельности педагогов российских общеобразовательных организаций применяется достаточно редко. Письменные отзывы о работе обучающегося в дополнение к формальной оценке, содержащие анализ ошибок обучающихся, направленный на преодоление трудностей в их обучении, применяются не более чем 16 % российских учителей, что почти в четыре раза меньше, чем в целом по всем странам, принимавшим участие в исследовании TALIS 2018, и на 3 п.п. ниже, чем в 2013 году.

Между тем, решение задачи повышения образовательных результатов обучающихся вряд ли возможно без применения развивающего оценивания. В связи с этим, для обеспечения в рамках ключевых целей реализации Национального проекта «Образование» глобальной конкурентоспособности российского образования и вхождения Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования рекомендуется внедрить развивающее оценивание в массовую практику профессиональной деятельности педагогов российских общеобразовательных организаций.

В части документального оформления ее содержания и результатов это включает:

- замещение массива документов, оформляемых педагогами общеобразовательных организаций в настоящее время и связанных преимущественно с излишней отчетностью и ответами на запросы внешних организаций, а не с решением педагогических задач, документами, которые нацелены на анализ образовательных результатов обучающихся, включающий выявление и описание ошибок и направленный на преодоление трудностей в их обучении;

- уменьшение временных и трудовых затрат педагогов за счет применения информационно-коммуникационных технологий и перехода к выполнению и проверке домашних и проверочных заданий в цифровой среде, в том числе посредством внедрения в информационно-образовательную среду общеобразовательной организации специального программного обеспечения,

позволяющего переводить устную речь в электронную форму текстового документа. Применение таких программ позволит педагогу при проверке работ диктовать комментарии об ошибках обучающихся, которые, будучи преобразованными в текстовые файлы, могут автоматически и без значительных временных затрат вставляться в текст работ обучающихся и отправляться им или в цифровой среде, или с помощью электронной почты.

По данным анализа зарубежных исследований и опыта организации профессиональной деятельности педагогов общеобразовательных организаций, не только сам объем бумажной работы, но также срочность и цейтнот при ее выполнении, незапланированный характер поручений в связи со стихийным запросом, отсутствие понимания его целей и необходимость одновременного выполнения рутинных функций влекут за собой повышение уровня стресса в работе педагога. При анализе данных об общей нагрузке российских учителей (TALIS 2018), составляющей до 43-60 часов в неделю, и сопоставлении их с результатами анкетирования и интервьюирования обосновано предположение о высоком уровне испытываемого ими стресса, что влечет негативные последствия как для самих учителей, так и для обучающихся.

В связи с этим рекомендуется организовать проведение постоянных мониторинговых психологических исследований, направленных на оценку уровня стресса педагогов общеобразовательных организаций, а также разработать и внедрить в постоянную практику тренинги для педагогов по стресс-менеджменту и тренинги руководителей по риск-менеджменту и профилактике уровня стресса на рабочем месте. Кроме того, рекомендуется составление подробного психологического профиля будущих педагогов, используемого при внедрении программ развития их профессионально-значимых личностных качеств.

Проведенный анализ нормативных актов в части использования документов, непосредственно связанных с осуществлением профессиональной деятельности педагогов общеобразовательных организаций в Российской Федерации, показал отсутствие четкого распределения полномочий по

регулированию документарной нагрузки педагогов при одновременной высокой степени неопределенности в нормативном закреплении состава и целевого назначения оформляемых ими документов, должностных обязанностей педагогов и объема их временных и трудовых затрат на подготовку и оформление определенных типов документов. Такая нормативная неопределенность на практике влечет за собой слабо регулируемое и контролируемое возложение на педагогов излишних обязанностей по подготовке и оформлению различных типов документов, не связанных с непосредственным решением педагогических задач и повышением качества образования.

В связи с этим рекомендуется законодательное расширение и уточнение полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования в части нормативного закрепления на федеральном уровне перечня документов, оформляемых педагогами общеобразовательных организаций в рамках осуществления профессиональной деятельности, согласованного с Общероссийским Профсоюзом образования.

При проведении анализа нормативных актов выяснено, что при определении квалификационных характеристик различных должностей педагогических работников в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих (раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования») используются разные подходы к установлению их должностных обязанностей, связанных с подготовкой и оформлением документов. Недостаточно высокий уровень детализации данных обязанностей и значительная степень их неопределенности не позволяет обеспечить необходимые гарантии для педагогических работников в части ограничения объема их документарной нагрузки. В связи с этим рекомендуется синхронизировать подходы к нормативному закреплению в структуре квалификационных характеристик должностных обязанностей, связанных с документарной нагрузкой, применительно к различным должностям педагогов общеобразовательных

организаций, и выделить по каждой должности конкретный перечень таких должностных обязанностей.

Учитывая отсутствие четких и единых правил, регламентирующих вопросы направления в общеобразовательные организации различного рода запросов информации, сохраняется риск неоправданного и неконтролируемого увеличения объема таких запросов и стихийности их направления. В целях устранения указанного риска рекомендуется:

- введение в действующее законодательство нормативного запрета на направление в общеобразовательную организацию запроса о предоставлении информации, которая может быть получена инициатором запроса самостоятельно из открытых источников данных и различного рода информационных систем или уже представлена общеобразовательной организацией в содержании обязательной отчетной документации;

- нормативное закрепление формирования Единого реестра отчетности общеобразовательных организаций и видов запросов информации, направляемых в общеобразовательные организации, а также установление правила, в соответствии с которым запрос информации, не включенный в Реестр, должен быть согласован с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим государственное управление в сфере образования.

Для обеспечения дополнительных гарантий ограничения излишней документальной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций, не связанной с решением их педагогических задач и обеспечением профессионального развития в целях повышения качества образовательной деятельности, рекомендуется разработка и утверждение на федеральном уровне типовых форм трудовых договоров с различными педагогическими работниками общеобразовательной организации и должностных инструкций с точным определением круга основных должностных обязанностей педагогов по подготовке и оформлению определенных типов документов.

В ходе анализа результатов анкетирования педагогов и руководителей

общеобразовательных организаций по вопросам документального оформления содержания и результатов педагогической работы выявлено, что педагоги и руководители общеобразовательных организаций настаивают на сокращении количества мониторингов и проверочных мероприятий, проводимых муниципальными и региональными органами управления в сфере образования. Кроме того, данные анкетирования показывают, что максимальные временные затраты педагогов по запросам внешних ведомств и организаций связаны с запросами органов местного самоуправления. По оценкам руководителей общеобразовательных организаций, ежедневно готовят документы по запросам органов местного самоуправления более 40 % общеобразовательных организаций.

Кроме того, собираемые данные, как правило, направлены на внешнюю подотчетность и не используются в последующем для решения задач профессиональной деятельности педагогов общеобразовательных организаций.

Для изменения ситуации рекомендуется корректировка содержания отчетности общеобразовательных организаций и замена сбора данных как контролирующей и надзорной процедуры внедрением системы сбора и менеджмента данных как цифрового сервиса их консолидации и анализа, направленного на организацию рефлексии самого педагога, необходимого ему для выявления проблем в его профессиональной деятельности и связанный с другими подсистемами профессионального развития, методического сопровождения и ресурсного обеспечения.

Разработка и внедрение рекомендуемой системы сбора и менеджмента данных предполагает:

- принцип однократного сбора информации и многократного, многоцелевого ее использования;
- режим открытых данных и минимизацию запросов, регламентацию и обоснование запросов информации к общеобразовательной организации, а также трансляции запроса от администрации к педагогу;
- расписание сбора и внесения данных в систему, синхронизацию точек и

дат сбора данных в интересах различных уровней управления;

- четкую регламентацию ответственности за сбор и запросы данных по уровням: педагог, администрация общеобразовательной организации, вышестоящие органы управления в сфере образования;

- запрет на сбор данных и информационные запросы вне установленного и ограниченного перечня.

Внедрение новой парадигмы информационного менеджмента в системе государственного управления при регулировании документарной нагрузки педагогов и совершенствование управленческих механизмов регулирования документарной нагрузки педагогов в общеобразовательной организации представлены соответственно на схемах 1 и 2.

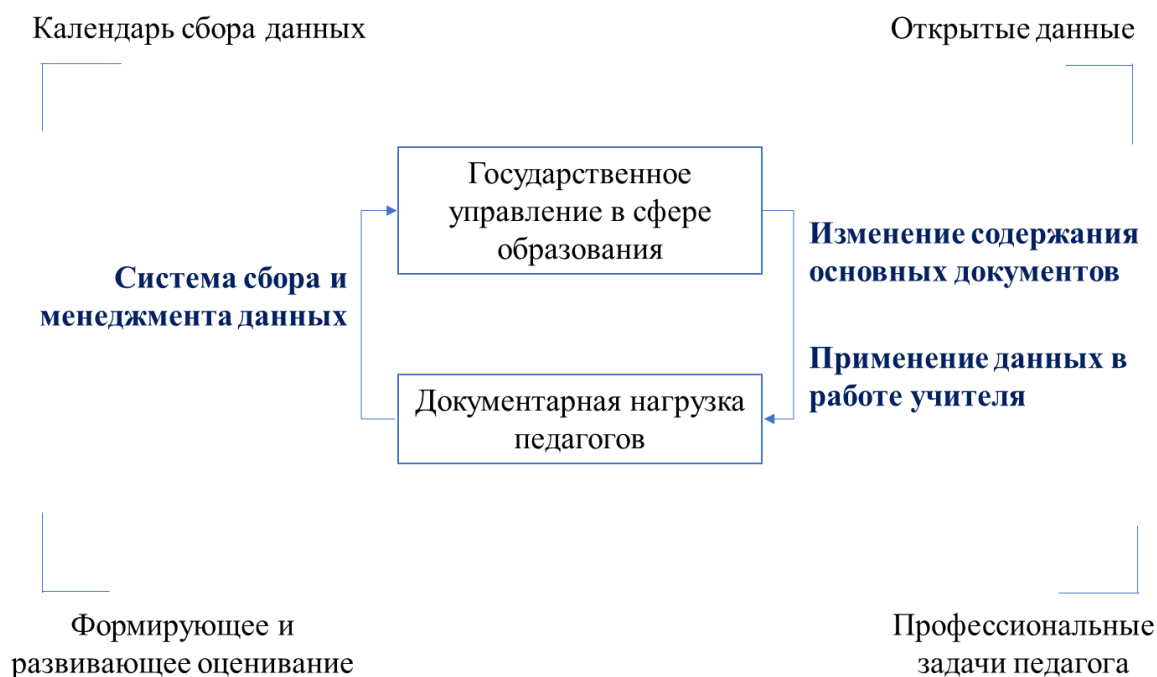


Схема 1. Государственное управление в сфере образования по вопросу документарной нагрузки педагогов в общеобразовательной организации



Схема 2. Совершенствование управленческих механизмов регулирования документарной нагрузки педагогов в общеобразовательной организации

По данным, полученным при анализе результатов анкетирования, почти у 40 % опрошенных педагогов общеобразовательных организаций значительное время затрачивается на подготовку обязательных документов в ущерб взаимодействию с обучающимися в классе или в рамках внеурочной деятельности. В то же время лишь каждый пятый респондент подтвердил, что основное время посвящено работе с обучающимися в классе или в рамках внеурочной деятельности. В общих трудозатратах педагогов на подготовку и оформление документов лишь у 40 % респондентов более половины трудозатрат касаются подготовки и оформления документов, непосредственно связанных с содержанием и результатами педагогической работы. В общей структуре временных затрат педагогов на оформление документов, отражающих содержание и результаты педагогической работы, меньше всего времени отводится на работу с документами, направленными на индивидуализацию обучения (индивидуальные планы работы с разными категориями обучающихся).

В связи с этим, изменение состояния и уровня документарной нагрузки в деятельности педагогов российских общеобразовательных организаций должно быть направлено не только на уменьшение собственно объёма такой нагрузки,

но и на изменение содержания основных документов, которые должен заполнять учитель (при минимизации времени на участие в подготовке ответов на внешние запросы и оформлении отчетности, не связанные напрямую с профессиональными задачами, определяемыми федеральными государственными образовательными стандартами и профессиональным стандартом педагога).

Для решения данной задачи рекомендуется разработать для внедрения в массовую педагогическую практику формы новых документов, оформляющих содержание и результаты педагогической работы и направленных на решение собственно педагогических задач в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов общего образования и профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)», в том числе по формированию универсальных учебных действий, работе с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обучающимися, испытывающими трудности в обучении. Кроме того, рекомендуется разработать методические рекомендации по разработке и внедрению указанных форм документов.

По результатам обсуждения подходов и механизмов оптимизации документальной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций в рамках экспертного семинара участниками выделено еще ряд проблем, связанных с существующим объемом и содержанием указанной нагрузки, и подготовлены рекомендации по их решению.

Поскольку задача заключается не только в сокращении объема ненужной бумажной нагрузки и освобождении ресурсов и времени, необходимых педагогу для работы непосредственно с обучающимися в классе, но и в определении того, как могут быть использованы в профессиональной деятельности педагога данные, на сбор которых тратится существенная доля его временных и трудовых затрат, необходимо дальнейшее исследование востребованности этих данных самими педагогами и их возможности

послужить основанием для перехода к моделям профессиональной деятельности, построенным на доказательном подходе.

Учитывая необходимость применения комплексного инструментария для многофакторной оценки условий формирования, объема и содержания документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций, а также ее влияния на результаты их профессиональной деятельности, участниками экспертного семинара рекомендовано проведение эксперимента по освобождению педагогов нескольких пилотных общеобразовательных организаций от подготовки документов, не связанных с непосредственным решением педагогических задач в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов общего образования и профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)». При этом должно быть обеспечено включенное наблюдение за их деятельностью и постоянный мониторинг изменений в содержании профессиональной деятельности педагогов и образовательных результатах обучающихся.

В связи с тем, что существенная доля документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций складывается из подготовки отчетности и информации по внешним запросам, которые не упорядочены и во многих случаях носят стихийный характер, предусматривая при этом ограниченность времени на подготовку соответствующих документов, участниками экспертного семинара рекомендована разработка и внедрение в организационно-управленческую практику в сфере образования единого календаря сбора информации как интегрированного графика контрольных и оценочных процедур, включающих федеральные, региональные, муниципальные и внутришкольные процедуры, а также необходимые отчетные формы, требуемые к заполнению по результатам мероприятий.

По мнению экспертов, для решения задач оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций необходимо увеличение

в образовательных организациях количества специалистов, занимающихся системным администрированием и техническим сопровождением электронных ресурсов и выступающих вместо педагогов операторами по заполнению ряда необходимых форм документов с использованием новых информационных систем и систем взаимодействия. По данным исследования TALIS 2018, введение должностей учебно-вспомогательного состава, который мог бы взять на себя часть административно-бумажной нагрузки, считает целесообразным большая часть российских участников исследования.

С учетом реальных финансовых возможностей общеобразовательных организаций целесообразно рассматривать и дополнительные варианты организационно-управленческих решений по оптимизации документарной нагрузки педагогов, особенно интегративных, нацеленных на сопряжение ряда взаимосвязанных задач. В качестве одного из таких организационно-управленческих решений может быть рекомендовано введение в общеобразовательных организациях института помощника-стажера / ассистента учителя, обеспечивающего возможность привлечения к решению практических задач по документальному оформлению содержания и результатов педагогической работы обучающихся по программам в рамках УГСН «Образование и педагогически науки» в образовательных организациях среднего профессионального и высшего образования. Возможность выполнения функций помощника-стажера педагога общеобразовательной организации в рамках объема основной профессиональной образовательной программы, отведенного на практику, обеспечит обучающимся раннюю адаптацию в педагогической профессии и корпоративной среде общеобразовательной организации, и одновременно повысит практикоориентированность педагогического образования. Для оценки эффективности предлагаемого решения целесообразно провести его апробацию в нескольких общеобразовательных организациях в партнерстве с профильными образовательными организациями.

Таким образом, в соответствии с заказом на выполнение работ (оказание)

услуг, на основе результатов работ в пп. I.1., I.2., I.5., I.6. разработаны рекомендации по оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций, содержащие следующие предложения:

1. Предложения по осуществлению нормативного правового регулирования объема документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций

1.1. внести дополнения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части расширения и уточнения полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования по нормативному закреплению перечня документов, оформляемых педагогами общеобразовательных организаций в рамках осуществления профессиональной деятельности;

1.2. разработать и нормативно закрепить единый перечень документов, оформляемых педагогами общеобразовательных организаций в рамках осуществления профессиональной деятельности, согласованный с Общероссийским Профсоюзом образования;

1.3. обеспечить единообразие подходов к нормативному закреплению в структуре квалификационных характеристик педагогических работников должностных обязанностей, связанных с документарной нагрузкой, применительно к различным должностям педагогов общеобразовательных организаций, и выделить по каждой должности конкретный перечень таких должностных обязанностей;

1.4. ввести нормативный запрет на направление в общеобразовательную организацию запросов о предоставлении информации, которая может быть получена инициатором запроса самостоятельно из открытых источников данных и различного рода информационных систем или уже представлена общеобразовательной организацией в содержании обязательной отчетной документации;

1.5. нормативно закрепить формирование Единого реестра отчетности общеобразовательных организаций и видов запросов информации,

направляемых в общеобразовательные организации, а также правило, в соответствии с которым запрос информации, не включенный в Реестр, должен быть согласован с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим государственное управление в сфере образования;

1.6. разработать и утвердить на федеральном уровне типовые формы трудовых договоров с различными педагогическими работниками общеобразовательной организации и должностных инструкций с точным определением круга основных должностных обязанностей педагогов по подготовке и оформлению определенных типов документов.

2. Предложения по реализации мер государственного управления в сфере образования

2.1. разработать и внедрить систему сбора и менеджмента данных как цифрового сервиса их консолидации и анализа, направленного на организацию рефлексии самого педагога, необходимого ему для выявления проблем в его профессиональной деятельности и связанный с другими подсистемами профессионального развития, методического сопровождения и ресурсного обеспечения, предусматривающего:

- принцип однократного сбора информации и многократного, многоцелевого ее использования;

- режим открытых данных и минимизацию запросов, регламентацию и обоснование запросов информации к общеобразовательной организации, а также трансляции запроса от администрации к педагогу;

- расписание сбора и внесения данных в систему, синхронизацию точек и дат сбора данных в интересах различных уровней управления;

- четкую регламентацию ответственности за сбор и запросы данных по уровням: педагог, администрация общеобразовательной организации, вышестоящие органы управления в сфере образования;

- запрет на сбор данных и информационные запросы вне установленного и ограниченного перечня.

2.2. организовать проведение постоянных мониторинговых психологических исследований, направленных на оценку уровня стресса педагогов общеобразовательных организаций;

2.3. разработать и внедрить в постоянную практику тренинги для педагогов по стресс-менеджменту и тренинги руководителей по риск-менеджменту и профилактике уровня стресса на рабочем месте;

2.4. организовать составление подробного психологического профиля будущих педагогов, используемого при внедрении программ развития их профессионально-значимых личностных качеств.

3. Предложения по совершенствованию организационно-управленческих механизмов регулирования документарной нагрузки педагогов в общеобразовательной организации

3.1. увеличить в общеобразовательных организациях количество специалистов, занимающихся системным администрированием и техническим сопровождением электронных ресурсов и выступающих вместо педагогов операторами по заполнению ряда необходимых форм документов с использованием новых информационных систем и систем взаимодействия;

3.2. ввести в общеобразовательных организациях в режиме апробации и в партнерстве с профильными образовательными организациями институт помощника-стажера / ассистента учителя, обеспечивающего возможность привлечения к решению практических задач по документальному оформлению содержания и результатов педагогической работы обучающихся по программам в рамках УГСН «Образование и педагогически науки» в образовательных организациях среднего профессионального и высшего образования;

3.3. провести эксперимент по полному освобождению педагогов нескольких пилотных общеобразовательных организаций от подготовки документов, не связанных с непосредственным решением педагогических задач в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов общего образования и профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего,

основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)», обеспечив при этом включенное наблюдение за их деятельностью и постоянный мониторинг изменений в содержании профессиональной деятельности педагогов и образовательных результатах обучающихся;

3.4. разработать и внедрить в организационно-управленческую практику в сфере образования единого календаря сбора информации как интегрированного графика контрольных и оценочных процедур, включающих федеральные, региональные, муниципальные и внутришкольные процедуры, а также необходимые отчетные формы, требуемые к заполнению по результатам мероприятий.

4. Предложения по организации педагогической работы педагогов общеобразовательных организаций в части документального оформления ее содержания и результатов.

4.1. внедрить развивающее оценивание в массовую практику профессиональной деятельности педагогов российских общеобразовательных организаций, предусмотрев для этого:

- замещение массива документов, оформляемых педагогами общеобразовательных организаций в настоящее время и связанных преимущественно с излишней отчетностью и ответами на запросы внешних организаций, а не с решением педагогических задач, документами, которые нацелены на анализ образовательных результатов обучающихся, включающий выявление и описание ошибок и направленный на преодоление трудностей в их обучении;

- уменьшение временных и трудовых затрат педагогов за счет применения информационно-коммуникационных технологий и перехода к выполнению и проверке домашних и проверочных заданий в цифровой среде, в том числе посредством внедрения в информационно-образовательную среду общеобразовательной организации специального программного обеспечения, позволяющего переводить устную речь в электронную форму текстового документа;

4.2. разработать для внедрения в массовую педагогическую практику формы новых документов, оформляющих содержание и результаты педагогической работы и направленных на решение собственно педагогических задач в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов общего образования и профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)», в том числе по формированию универсальных учебных действий, работе с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обучающимися, испытывающими трудности в обучении, а также методических рекомендаций по разработке и внедрению указанных форм документов.

Рекомендации по оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций, подготовленные в форме предложений, указанных в пп. 3.2, 3.3., 4.1., 4.2., разработаны с учетом их направленности на достижение целей Национального проекта «Образование».

Рекомендации по оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций, подготовленные в форме предложений, указанных в пп. 2.2., 2.3., 2.4., разработаны с учетом их направленности на решение педагогических задач в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов общего образования и профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)».

Рекомендации по оптимизации документарной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций, подготовленные в форме предложений, указанных в пп. 1.1., 1.2., 1.3., 1.4., 1.5., 1.6., 2.1., 3.1., 3.4., разработаны с учетом их направленности на совершенствование подходов к регламентации вопросов документального оформления содержания и результатов педагогической работы.