



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

for **TEACHERS**
EDUCATION 2030

РУКОВОДСТВО

ПО РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ

УЧИТЕЛЕЙ

ОБЗОР

Опубликовано Организацией Объединенных Наций
по вопросам образования, науки и культуры
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

© UNESCO 2015



Данная публикация предлагается в открытом доступе под лицензией Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>).
Используя содержание данной публикации, пользователи соглашаются с правилами пользования Репозитория открытого доступа ЮНЕСКО (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-rus).

Название оригинала : *Teacher Policy Development Guide*
Опубликовано в 2015 г. Организацией Объединенных Наций
по вопросам образования, науки и культуры

Использованные названия и представление материалов в данной публикации не являются выражением со стороны ЮНЕСКО какого-либо мнения относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или их соответствующих органов управления, равно как и линий разграничения или границ.

Ответственность за взгляды и мнения, высказанные в данной публикации, несут авторы. Их точка зрения может не совпадать с официальной позицией ЮНЕСКО и не накладывает на Организацию никаких обязательств.

Оформление обложки: Aurélie Mazoyer

Типография: ЮНЕСКО

Отпечатано в: Франция

ED-2015/WS/14



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры



РУКОВОДСТВО

ПО РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ

УЧИТЕЛЕЙ

Вступительное слово

На Международном образовательном форуме в Инчхоне (Республика Корея) в мае 2015 г. глобальное Образовательное сообщество под руководством ЮНЕСКО сформулировало приоритеты общей образовательной повестки дня в рамках Целей устойчивого развития (ЦУР) на следующие 15 лет. Участники Форума настояли на включение в перечень ЦУР Образовательной цели (ЦУР 4), направленной на «Обеспечение инклюзивного и справедливого качественного образования и создание возможностей для обучения на протяжении всей жизни для всех».

Участники единогласно признали важную роль учителей и их педагогической практики для организации эффективного обучения на всех уровнях образования, что будет способствовать достижению ЦУР 4. Именно поэтому участники обязались «гарантировать, чтобы учителя и воспитатели были наделены соответствующими правами и возможностями, их прием на работу осуществлялся должным образом, проводилась качественная подготовка, присваивалась соответствующая квалификация и обеспечивалась мотивация и поддержка в рамках располагающих достаточными ресурсами, действенных и эффективно управляемых систем». Предоставление на устойчивой основе такого педагогического ресурса в образовательных системах не может быть реализовано без формирования фактологически обоснованной контекстуализированной и чувствительной политики в отношении учителей и норм, которые должны разрабатываться при полном участии всех заинтересованных сторон.

Опираясь на уроки, полученные с момента своего основания в Осло (Норвегия) в 2008 г. в рамках политического диалога и обзора ключевых тенденций в педагогической политике и практике, Международная целевая группа по подготовке учителей для программы «Образование для всех» (далее Целевая группа) объединила свои ресурсы для создания *Руководства по разработке политики в*

отношении учителей. Основной задачей Руководства является поддержка реализации планов в отношении учителей в рамках ЦУР и Образования на период до 2030 г. посредством предоставления в распоряжение государств-членов и партнеров инструмента, который будет способствовать разработке или пересмотру национальной политики в отношении учителей.

Руководство включает в себя пять основных разделов. В Главе 1 представлены цели, обоснование, сфера действия и целевая аудитория Руководства. В Главе 2 обоснована необходимость формирования политики в отношении учителей в рамках секторального плана и приоритетов национального развития. В Главе 3 рассмотрены наиболее важные аспекты политики в отношении учителей и их корреляции. В Главе 4 описаны этапы процесса разработки политики в отношении учителей, а в Главе 5 представлены этапы осуществления национальной политики в отношении учителей и вопросы, которые при этом необходимо решить.

Руководство доступно на 7 языках (английском, арабском, испанском, китайском, португальском, русском и французском). Оно разработано как интерактивный инструмент, адаптируемый к национальному контексту и потребностям пользователей.

Мы призываем правительства, планирующие использовать Руководство для разработки национальной политики в отношении учителей, применять инклюзивный и партисипативный подходы, прежде всего, путем включения в процесс учителей и организаций, представляющих их интересы.

Мы выражаем нашу признательность и благодарность авторам и всем тем, кто внес вклад в разработку этого ценного инструмента.

Адельхеид Авасес

Сопредседатель, Целевая группа по вопросам учителей, Министерство образования, Намибия

Киан Танг

Заместитель Генерального директора по вопросам образования, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

Бенте Нилсон

Сопредседатель, Целевая группа по вопросам учителей, Норвежское агентство по сотрудничеству в области развития

Выражение признательности

Настоящий обзор был подготовлен усилиями коллектива авторов, а также благодаря ценному вкладу ряда экспертов по вопросам политики в отношении учителей и материалам, которые они предоставили. Авторы текста: Симона Докторс (консультант в области образования), Уильям Раттери (бывший сотрудник Международной организации труда (МОТ)) и Юсуф Сайед (лектор по вопросам международного образования Университета Сассекса, заведующий кафедрой южно-африканских исследований в области педагогического образования, а также директор Центра по международным сетям педагогического образования Технологического университета Капского полуострова). Работа над документом велась под руководством главы секретариата Международной целевой группы по подготовке учителей для программы «Образование для всех» Эдема Адубры, в роли координатора выступил Хиромичи Катаяма.

Подготовка доклада осуществлялась при поддержке Руководящего комитета Целевой группы по вопросам учителей, а финансирование было любезно предоставлено Европейской комиссией и правительством Норвегии. Перевод на арабский, испанский, китайский, португальский, русский и французский языки осуществлен благодаря финансированию Премии Хамдана бин Рашида Аль-Мактума за выдающуюся педагогическую деятельность и при технической поддержке федерации «Humana People to People».

Концепция настоящего Руководства была разработана в ходе рабочего совещания, проводившегося в мае 2014 г. в Париже в Международном институте ЮНЕСКО по планированию образования (МИПО) следующими сотрудниками и консультантами ЮНЕСКО: Эндрис Адем Аволь, Жан Адот-Ба Адотеви, Габриель Готельманн, Аминату Диань, Матье Лакас, Илер Мпуту, Арнальдо Нхавото, Яей Сеги-Влтчек, Флоранс Ссерео, Барбара Турнье и Маки Хайашикава.

Помимо вышеупомянутых сотрудников, свои замечания по первоначальному проекту Руководства прислали Жюли Беланже (ОЭСР), Камель Брахам (Всемирный банк), Эмилиана Вегас (Межамериканский банк развития),

Йеспер Волерт (Международное движение Humana People to People), Дакмара Георгеску (Региональное бюро ЮНЕСКО по образованию в регионе арабских государств), Марк Гинсбург (FHI 360), Вайбхав Джадхав (Пунский университет им. Савитрибаи Пхул, Индия), Оливье Лабе (Институт Статистики ЮНЕСКО), Оливер Лян (МОТ), Айдан Малкин (Ирландский национальный университет в Мейнуте), Такеши Миядзаки (Агентство по международному сотрудничеству Японии), Пас Порталес (Региональное бюро ЮНЕСКО по образованию для Латинской Америки и Карибского бассейна), Роберт Праути (бывший сотрудник Всемирного банка), Мохамед Рагеб (координатор Международной целевой группы по подготовке учителей для программы «Образование для всех» в Арабской Республике Египет), Эмили Ричардсон (Педагогический колледж, Колумбийский университет), Бонавентура Сегуэда (Министерство национального образования, Буркина-Фасо), Марселу Соуту Симау (Международный институт планирования образования ЮНЕСКО в Буэнос-Айресе), Диана Хинкапье (Межамериканский банк развития), Лю Цзин (Международный центр исследований и подготовки кадров ЮНЕСКО по вопросам образования в сельской местности, Китайская Народная Республика), Шелдон Шеффер (бывший сотрудник ЮНЕСКО) и Пурна Кумар Шреста (Международный центр добровольческой работы за рубежом). Мы выражаем им свою глубокую признательность.

Мы также признательны за замечания и комментарии, представленные участниками обсуждения первоначального проекта Руководства, состоявшегося в октябре 2014 г. в Бангкоке (Таиланд) в рамках 17-й Международной конференции по Программе обновления образования в целях развития для стран Азии и Тихого океана (АПЕИД), а также участниками рабочего совещания по утверждению проекта Руководства, организованного секретариатом Целевой группы по вопросам учителей 18 декабря 2014 г. в Рабате (Марокко). Подготовку к печати провела Элайза Беннетт. Административная поддержка в процессе подготовки Руководства была оказана Ивонн Рвабукумба.

Предисловие

Руководство по разработке политики в отношении учителей подготовлено Международной целевой группой по подготовке учителей для программы «Образование для всех» (ОДВ) в тесном сотрудничестве с органами ЮНЕСКО и внешними партнерами Целевой группы по подготовке учителей. Целью составления настоящего Руководства было создание инструмента, который мог бы содействовать государствам в решении вопросов, связанных с разработкой фактологически обоснованной национальной политики в отношении учителей.

Созданная в 2008 г. в форме глобального альянса партнеров для борьбы с нехваткой учителей, Целевая группа по подготовке учителей способствовала наращиванию и координации международных усилий по обеспечению достаточного количества высококвалифицированных учителей для достижения целей ОДВ. Второй этап программы Целевой группы (2014-2016 гг.) более конкретно нацелен на повышение эффективности и поощрение развития образовательных систем за счет решения проблем, вызванных острым дефицитом квалифицированных учителей, путем содействия достижению и мониторингу цели в отношении учителей, определенной Целями устойчивого развития (ЦУР) и Рамками действий в области образования до 2030 г.

На совещании в г. Киншасе (Демократическая Республика Конго) в ноябре 2013 г. Руководящий комитет Целевой группы по подготовке учителей обратился к Секретариату с просьбой инициировать разработку данного Руководства. На начальном этапе составления Руководства Секретариат

Целевой группы по подготовке учителей провел 19 и 20 мая 2014 г. консультационное совещание с участием компетентных органов ЮНЕСКО, целью которого стало обсуждение концепции и плана Руководства. Для составления Руководства по разработке политики в отношении учителей были наняты три международных эксперта. При подготовке проекта Руководства проводились обширные консультации с органами ЮНЕСКО из всех регионов, а также с более широким кругом заинтересованных лиц, в том числе с представителями директивных органов из Азиатско-Тихоокеанского региона, уполномоченными определять политику в отношении учителей, экспертами из международных организаций, включая Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк и Межамериканский банк развития, и неправительственных организаций, таких как Международный центр добровольческой работы за рубежом (МЦДРР) и общественная организация «Humana People to People».

Результат работы был одобрен на семинаре в Рабате (Марокко) в декабре 2014 г., включая те дополнения, которые авторы подготовили для представления финальной версии Руководства по разработке политики в отношении учителей. По итогам встречи было рекомендовано опубликовать краткую версию документа для ограниченной категории пользователей и полную версию с примерами стран – для всех заинтересованных в изучении данной темы лиц при использовании Руководства для разработки национальной политики в отношении учителей.

Список аббревиатур и сокращений

АИТСЛ	Австралийский институт подготовки учителей и руководителей школ (Australian Institute for Teaching and School Leadership)
АПО	Ассоциация по развитию образования в Африке
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВДМ	Всемирный доклад по мониторингу программы «Образование для всех»
ВИЧ/СПИД	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
ВНО	Всеобщее начальное образование
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГЕКАФ	Основы анализа/диагностики качества общего образования
ГПО	Глобальное партнерство в области образования
ГПОУ	Генеральный план обучения учителей (Танзания)
ДБО	Департамент базового образования (Южная Африка)
ДВОПП	Департамент высшего образования и профессиональной подготовки (Южная Африка)
ДО	Департамент образования
ENHANSE	Проект принятия стимулирующего законодательства по ВИЧ/СПИДу, туберкулезу и улучшению социальной обстановки (Нигерия)
ЕС	Европейский союз
ЗПО	Закон о праве на образование (Индия)
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИНЕЕ	Межучрежденческая сеть по вопросам образования в чрезвычайных ситуациях
ИНСЕТ	Обучение и профессиональная подготовка учителей без отрыва от работы
ИСУО	Информационная система управления образованием
ИСУП	Информационная система управления преподавательскими кадрами
ИТ	Информационные технологии
ИУП	Инициатива ускоренного продвижения
ИСЮ	Институт статистики ЮНЕСКО
КГС	Комиссия по гражданской службе
КДПС	Комиссия по делам педагогического состава
КСПР	Комплексное среднесрочное планирование расходов
МИПО	Международный институт планирования образования
МОВО	Международная организация по вопросам образования
МОТ	Международная организация труда
МСКО	Международная стандартная классификация образования
МСТЕ	Министерский комитет по педагогическому образованию (Южная Африка)
МТРР	Министерство трудовых ресурсов и развития
НА	Национальная ассамблея (Южная Африка)
НПК	Непрерывное повышение профессиональной квалификации
НПКУ	Непрерывное повышение профессиональной квалификации учителей
НПО	Неправительственная организация
NPFTED	Национальная нормативная база по обучению учителей и развитию (Южная Африка)

SACE	Южно-африканский совет педагогов
НСП	Национальный совет провинций (Южная Африка)
НСШО	Нормы и стандарты школьного образования
ОГО	Организация гражданского общества
ОДВ	Программа/движение «Образование для всех», ее рамки и цели
ОИУР	Образование в интересах устойчивого развития
ОРЕАЛК/ЮНЕСКО	Региональное бюро ЮНЕСКО по вопросам образования в Латинской Америке и Карибском бассейне
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПКПБ	После конфликтов и после бедствий
ПОУ	Первоначальное обучение учителей
ППС	Паритет покупательской способности
ППУ	Первоначальная подготовка учителей
ПРНО	План развития начального образования (Танзания)
РУА	Родительско-преподавательская ассоциация
САБЕР	Системный подход для улучшения результатов в образовании
САКМЕК	Юго-восточный африканский консорциум по контролю за качеством образования
СЕАМЕО	Организация министров образования стран Юго-Восточной Азии
СЕАРТ	Объединенный комитет экспертов МОТ/ЮНЕСКО по применению рекомендаций о преподавательских кадрах
СКУ	Статус квалифицированного учителя
СМО	Совет министров образования (Канада)
СНПКУ	Система непрерывного повышения профессиональной квалификации учителей
Соединенное Королевство	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии
ССОШ	Система самостоятельной оценки для школ
СУУ	Соотношение ученики-учителя
США	Соединенные Штаты Америки
ТАЛИС	Международный обзор качества преподавания и обучения ОЭСР
ТБ	Туберкулез
ТЕССА	Обучение учителей для стран Африки к югу от Сахары
ТИССА	Инициатива по профессиональной подготовке учителей для стран Африки к югу от Сахары
ТПТОП	Техническое и профессионально-техническое обучение и подготовка
ФКА	Фонд им. Конрада Аденауэра
ФМО	Федеральное министерство образования (Нигерия)
ФОП	Фактологически обоснованная политика
ЦДРЗ	Центр добровольческой работы за рубежом
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮСАИД	Агентство Соединенных Штатов по международному развитию

Содержание

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	3	3.5. Занятость и условия труда учителей	24
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	4	3.6. Вознаграждение и оплата труда учителей	25
ПРЕДИСЛОВИЕ	5	3.7. Профессиональные стандарты учителей	26
СПИСОК АББРЕВИАТУР И СОКРАЩЕНИЙ	6	3.8. Ответственность учителей	27
ГЛАВА 1		3.9. Школьное руководство	28
ПРЕДПОСЫЛКИ	13	ГЛАВА 4	29
1.1. Введение	13	ЭТАПЫ	
1.2. Цели и область применения	14	4.1. Основные этапы разработки национальной политики в отношении учителей	30
1.3. Целевая аудитория	14	4.2. Функции и сфера ответственности в процессе разработки национальной политики в отношении учителей	32
ГЛАВА 2		4.3. Расчет расходов	32
КОНТЕКСТУАЛИЗАЦИЯ	15	4.4. Некоторые условия успешной разработки политики в отношении учителей	32
2.1. Согласование политики в отношении учителей с политикой в области образования и национальными стратегиями в других областях	16	4.5. Временные рамки и дорожная карта	33
2.2. Основы и руководящие принципы политики в отношении учителей	17	ГЛАВА 5	35
2.3. Использование имеющихся инструментов: аналитические материалы и существующие программные документы, касающиеся учителей и вопросов образования	18	ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ	
ГЛАВА 3		5.1. Законодательная процедура и утверждение	36
ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ	19	5.2. Правительственные и административные решения	36
3.1. Набор и удержание преподавательских кадров	21	5.3. Инструменты и график выполнения работ	36
3.2. Педагогическое образование (первоначальная подготовка и повышение квалификации)	21	5.4. Мониторинг и оценка	37
3.3. Распределение преподавательских кадров	22	5.5. Организационные механизмы осуществления	38
3.4. Система продвижения по службе/ развитие карьеры	23	5.6. Расчет затрат, связанных с осуществлением политики	39
		ВЫВОДЫ	40

Настоящий обзор представляет основные положения каждой главы *Руководства по разработке политики в отношении учителей*.

В свою очередь, полный текст Руководства подробно описывает инструменты, необходимые для разработки политики в отношении учителей на национальном уровне, включая этапы ее разработки, примеры конкретных стран и соответствующие ссылки на источники. Авторами документа преследовалась цель представить информацию для фактологически обоснованной разработки политики в отношении учителей.

ГЛАВА 1

Предпосылки

Данная глава описывает предпосылки создания Руководства, его цели, область применения и целевую аудиторию.

1.1. Введение

В основу Руководства положен тезис о том, что ключевым элементом обеспечения всеобщего и справедливого доступа к качественному образованию для всех является наличие квалифицированных учителей. Проведенные в различных странах и системах образования исследования свидетельствуют о том, что в рамках школьного обучения учителя оказывают наибольшее влияние с точки зрения успеваемости учащихся и качества полученных ими знаний, в особенности когда речь идет об учащихся из неблагополучных семей. В числе причин, по которым первоочередное внимание лиц, ответственных за разработку политики, должно уделяться именно учителям и вопросам качества преподавания, называются следующие:

- значимость образования как приоритетной потребности людей и зависимость результатов обучения от человеческого взаимодействия между учащимися и учителями;
- факты, свидетельствующие о том, что качество и успешность обучения зависят, в первую очередь, от профессионализма и эффективности работы учителя как ключевого фактора, предопределяющего успех результатов обучения, а также о необходимости обеспечения тесной увязки эффективной политики в отношении учителей с планами, касающимися развития образовательной отрасли;
- определяющая роль преподавательского корпуса с точки зрения людских ресурсов и бюджета сектора образования: учителя относятся к одному из наиболее многочисленных контингентов рабочей силы в любой стране, основой кадровых ресурсов системы образования и основной статьей расходов в бюджете любого образовательного учреждения; международный опыт показывает, что высокая квалификация учителей и высокое качество преподавания, обеспечиваемые за счет предусмотренного в рамках кадровой политики повышения и совершенствования уровня профессионализма учителей, дают наилучшие результаты обучения и позволяют снизить расходы на образование;
- достижение поставленных целей и успешное проведение реформ в области образования зависят от решения в соответствующих случаях проблемы дефицита преподавательских кадров, от создания условий, повышающих мотивацию и чувство ответственности учителя, – ключевых факторов профессионального роста как отдельного учителя, так и эффективности системы образования в целом, от вовлеченности учителей в процесс непрерывного совершенствования системы образования через налаживание соответствующего социального диалога.

Авторы Руководства исходили из того, что наилучшим подходом является проведение всеобъемлющей (комплексной) политики в отношении учителей, охватывающей максимально широкий круг аспектов, имеющих отношение к преподавательской деятельности. В числе основных таких аспектов: качественная и отвечающая требованиям сегодняшнего дня первоначальная подготовка учителей и руководящего состава школы, постоянное повышение квалификации учителей и оказание им поддержки, вознаграждение и материальное стимулирование учителей, сопоставимое с оплатой труда специалистов в схожих областях, создание безопасной, здоровой и благоприятной с точки зрения преподавания и обучения среды.

В Руководстве рассматриваются вопросы и стратегии, направленные на то, чтобы максимально эффективным образом обеспечить профессионализм преподавательских кадров и высокое качество преподавания, в том числе вопросы, касающиеся привлечения, профессиональной подготовки и поддержки талантливых учителей, обеспечения эффективности затрат и проведения политики на основе компромиссов. Кроме того, в документе затрагиваются аспекты, касающиеся эффективности работы учителей, их удовлетворенности своей работой, проблемы формирования позитивного настроения учителей, повышения мотивации и успеваемости учащихся и т.д., выявленные на основе изучения значительного числа систем образования в различных странах – богатых и бедных, больших и малых, с преобладанием городского или сельского населения. Проведение комплексной национальной политики в отношении учителей, подкрепленной достаточными ресурсами, необходимой политической волей и соответствующими административными навыками, является на национальном уровне наиболее эффективной из всех возможных инвестиций в сферу образования.

1.2. Цели и область применения

Руководство по разработке политики в отношении учителей призвано помочь директивным органам и структурам, определяющим политику на национальном уровне, а также должностным лицам в отрасли образования в вопросах разработки фактологически обоснованной национальной политики в отношении учителей как неотъемлемой части национальных планов и стратегий отрасли образования, согласованных с национальными планами и стратегиями в области развития в целом. В Руководстве подчеркивается тот факт, что политика в данной области должна отражать специфику конкретной страны, но при этом основываться на примерах передового опыта, уже накопленного широким кругом стран и организаций. Авторы исходят из того, что процессу разработки политики должен предшествовать анализ существующего положения учителей и состояния дел в сфере преподавания.

В Руководстве представлен обзор различных взаимосвязанных аспектов и проблем, касающихся политики в отношении учителей, которые должны приниматься во внимание при разработке стратегий в данной области, а также предлагаются к рассмотрению стратегические меры

реагирования и конкретные шаги по разработке и осуществлению национальной политики в отношении учителей.

Согласно принятой МОТ/ЮНЕСКО в 1966 г. Рекомендации о положении учителей термин «учитель», используемый в Руководстве, применяется в отношении всех лиц, которые занимаются обучением и воспитанием детей или молодежи на этапах дошкольного и начального образования, первого и второго этапа среднего школьного образования, а также обучения, организованного в рамках других образовательных платформ. К этой категории относятся, в том числе, учителя и воспитатели, занимающиеся в рамках системы формального образования обучением и воспитанием детей дошкольного возраста, а также учителя первого и второго уровней профессионально-технического образования. Кроме того, область применения Руководства распространяется на учителей, работающих в государственных и частных учреждениях (в том числе относящихся к неправительственным организациям), а также на руководителей, директоров и старших должностных лиц образовательных учреждений, включая их заместителей как неотъемлемой части системы управления и руководства школой.

1.3. Целевая аудитория

К целевой аудитории Руководства относятся:

- государственные органы образования, отвечающие за вопросы разработки, планирования и практического осуществления политики в сфере образования и в отношении учителей, в том числе министерства или департаменты образования, труда, гражданской/государственной службы и финансов, комиссии по делам учителей или государственной службы и аналогичные органы, компетентные в вопросах формулирования политики в отношении учителей, профессиональные организации, в частности профессиональные советы учителей и совместные дискуссионные форумы с участием представителей профессиональных союзов и правительства;
- частные поставщики образовательных услуг, в том числе коммерческие и некоммерческие школы, включая светские, религиозно ориентированные или религиозные, а также образовательные учреждения, финансируемые неправительственными организациями или местными сообществами и созданные как дополнение к учреждениям системы государственного образования;
- заинтересованные стороны, осуществляющие свою деятельность в сфере образования, которые могут привлекаться к диалогу с правительственными структурами по вопросам разработки национальной политики в отношении учителей и ее практического осуществления, в том числе учителя, профессиональные союзы и ассоциации учителей, старший преподавательский состав/руководители образовательных учреждений и их ассоциации, педагогические образовательные учреждения, ассоциации учащихся и студентов, ассоциации родителей и родительско-преподавательские ассоциации, международные учреждения и организации.



ГЛАВА 2

Контекстуализация

В данной главе рассматриваются аспекты, касающиеся формулирования политики в отношении учителей. К числу этих аспектов относится необходимость использования согласованного и комплексного подхода в вопросах разработки политики в отношении учителей, в частности, с учетом других направлений политики в области образования, а также планов и приоритетов национального развития. Кроме того, в настоящей главе проводится анализ принципов, лежащих в основе разработки такой политики, а также приводятся ссылки на некоторые ключевые международные документы, на которые могли бы опираться в своей работе соответствующие директивные органы.

Сложный характер и взаимосвязанность факторов, оказывающих влияние на сферу образования и преподавательскую деятельность, таких как политические и социально-экономические условия, культурные аспекты, семейные отношения, организация системы образования и школьного обучения, а также факторы, обусловленные уровнем школьного образования, требуют тщательного планирования и координации усилий различных заинтересованных сторон, разработки и укрепления механизмов координации таких усилий в интересах решения задач, поставленных в рамках политики в отношении учителей. В интересах максимальной эффективности такая политика должна быть применима ко всем учителям, работающим в самых разных регионах, на разных уровнях школьного образования, рассматриваемых в настоящем Руководстве. Ключевым определяющим элементом процесса формулирования этой политики, начиная с разработки ее рамочной основы, является наличие политической воли, максимально отражающей консолидированное мнение населения конкретной страны в отношении пути ее дальнейшего развития.

2.1. **Согласование политики в отношении учителей с политикой в области образования и национальными стратегиями в других областях**

Ключевым условием успешной реализации политики в отношении учителей является ее координация с государственной политикой или планами по развитию национальной системы образования. Концептуальные подходы и основные параметры, лежащие в основе политики в отношении учителей, должны быть аналогичны подходам и параметрам, характеризующим политику в области образования в целом: они должны иметь стратегический и комплексный характер, быть реалистичными и устойчивыми, учитывать особенности конкретной страны. Всеобъемлющая политика в отношении учителей должна включать в себя широкий круг аспектов, направленных, в частности, на решение основных задач и проблем, а также на обеспечение соответствующего финансирования, учет демографических характеристик контингента обучающихся и привлечение людских ресурсов, необходимых для обеспечения принципа всеобщей доступности и качества образования.

Авторы Руководства исходят из того, что разработка единой комплексной стратегии в отношении учителей является более эффективным подходом по сравнению с фрагментарным включением аспектов, связанных с преподавательской деятельностью, в отдельные документы, касающиеся политики в области образования. В такой стратегии должны найти отражение все основные факторы, связанные с учителями и предопределяющие успешные

результаты обучения: набор, первоначальная подготовка, сбалансированное распределение, постоянное совершенствование профессионального уровня, достойное вознаграждение, перспективы карьерного роста, условия работы (преподавания и обучения) преподавательских кадров. В Руководстве представлен контрольный перечень наиболее важных аспектов политики в отношении учителей, которые должны согласовываться с положениями национального плана в области образования.

Согласованный характер национальной политики в отношении учителей на разных уровнях системы образования (воспитание детей дошкольного возраста, начальное и общее среднее образование, техническое и профессионально-техническое образование и подготовка (ТПТОП), высшее образование), а также учет постоянно меняющихся приоритетных задач будут способствовать повышению адаптируемости системы образования, что обеспечит более высокую степень слаженности действий, направленных на удовлетворение меняющихся потребностей этой отрасли, в числе которых:

- обеспечение равной или сопоставимой заработной платы и других условий найма учителей на различных уровнях системы образования, которые должны соответствовать требованиям, предъявляемым к квалификации учителей, и потребностям в сфере образования;
- придание особой значимости начальному или основному образованию (включающему первый этап общего среднего образования) путем достойной оплаты труда учителей, ресурсного обеспечения школ и условий преподавания в сопоставлении со вторым этапом среднего образования, характеризующимся большей предметной специализацией учителей;
- разработка стратегий, направленных на решение проблемы дефицита преподавательских кадров на разных уровнях системы образования, как в части общей нехватки квалифицированных учителей, так и в части дефицита учителей с конкретными специальными навыками;
- осуществление планирования, направленного на изменение демографического состава преподавательского корпуса, и обеспечение подготовки специалистов с учетом новых приоритетных задач в сфере образования, в особенности в плане учета гендерного фактора при найме на работу, более сбалансированного распределения преподавательских кадров между городскими и сельскими школами, снижения показателей текучести среди молодых учителей и упрощения условий приема на работу для новых сотрудников, а также обеспечения инклюзивного характера образования в отношении лиц из числа обездоленного населения.

Наличие перспективной стратегии в отношении учителей имеет особенно важное значение в особых, кризисных ситуациях, связанных, в частности, с гражданскими волнениями или обстоятельствами чрезвычайного характера,

когда значительная часть учителей и учащихся нередко оказывается в положении внутренне перемещенных лиц или беженцев.

Политика в отношении учителей должна согласовываться с национальными стратегиями в других областях, в том числе в области защиты прав детей и других прав человека, профилактики вируса иммунодефицита человека (ВИЧ) и синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД) в странах, где это актуально. В ней должно также учитываться растущее внимание к аспектам, связанным с воспитанием детей дошкольного возраста (ВДДВ), а также к разработке национальной гендерной политики или аналогичной стратегии в этой области; все эти аспекты в разной степени оказывают воздействие на доступность и качество образовательных услуг.

В странах, имеющих федеративное устройство и децентрализованные системы образования, национальная политика в отношении учителей должна строиться на принципах общей ответственности в вопросах разработки и осуществления государственной политики посредством координации усилий на субнациональном уровне. В целях гармонизации политики и обеспечения равных условий федеральные правительства нередко используют финансовые рычаги влияния, связанные с определенными стандартами в отношении обучения или совершенствования образовательной системы, что может иметь прямое или косвенное воздействие на различные аспекты деятельности учителей. Особенно важную роль координация политики в отношении учителей играет в очень крупных или, напротив, в малых (например, островных) государствах, имеющих ограниченные кадровые и финансовые возможности для разработки и практического осуществления такой политики. В условиях конфликтов, а также в ситуациях после конфликтов и бедствий при разработке политики в отношении учителей во внимание должны приниматься дополнительные аспекты, касающиеся укрепления процедур набора и подготовки учителей и педагогов-инструкторов, повышения эффективности работы информационных систем управления, расширения спектра навыков, которыми должны обладать учителя, принимаемые для работы в подобных условиях.

2.2. Основы и руководящие принципы политики в отношении учителей

По аналогии с планами развития отрасли образования основное внимание в политике в отношении учителей должно уделяться повышению заинтересованности, координации, участия и устойчивости посредством создания соответствующего потенциала. Ключевыми условиями или элементами успешного осуществления такой политики являются:

- формулирование концептуального обоснования или назначения, постановка задач и целей, определяющих общее направление политики;
- установление целевых показателей, критериев оценки и контрольных временных точек;
- всестороннее отражение основных аспектов политики;
- анализ существующего положения дел: трудности/проблемы/недостатки;
- наличие соответствующих данных и систем управления данными;
- наличие механизмов координации;
- определение потребностей в финансировании и источников финансирования;
- участие и обязательства заинтересованных сторон;
- периодическая оценка и пересмотр политики.

В концептуальном обосновании, устанавливающем основные задачи политики в отношении учителей, основное внимание должно уделяться повышению эффективности, заинтересованности и профессионального уровня учителей. Целевые показатели, критерии оценки и контрольные временные точки, необходимые для измерения прогресса, достигнутого в осуществлении этой политики, могут быть особенно полезными в случае их увязки с национальным планом развития образования и учета в них как краткосрочных, так и долгосрочных приоритетов.

Следующие важнейшие аспекты, касающиеся подготовки и работы учителей, должны найти отражение как в самой политике, так и в рассчитанной на несколько лет рамочной программе действий в этой области:

- полноценная профессиональная система набора учителей;
- эффективная и отвечающая требованиям сегодняшнего дня первоначальная подготовка учителей;
- непрерывное повышение квалификации всеми учителями на протяжении всей профессиональной карьеры;
- осуществление контроля и оказание поддержки, включая специальные программы введения в профессию и институт наставничества;
- система мер финансового стимулирования, направленная на привлечение, распределение и удержание эффективно работающих учителей;
- карьерный рост, предусматривающий возможность перевода на новое место работы и повышение в должности;
- содействие в создании достойных условий преподавания и обучения;
- профессиональные стандарты, ответственность, права и обязанности;

- формирующая оценка работы учителей, согласованная с целями обучения;
- социальный диалог, дающий учителям возможность участвовать в процессе принятия решений;
- управление и руководство школой в интересах управления преподавательскими кадрами и оказания им поддержки.

Для разработки эффективной политики, оценки достигнутого прогресса и выполнения поставленных задач, а также для возможного дальнейшего пересмотра политики необходимы данные, охватывающие все основные аспекты, географические регионы, группы населения и уровни образования. Наиболее действенным инструментом, позволяющим оценить уровень мотивации, разочарования и эффективности, могут служить исследования по вопросам качества работы учителей. Показатели качества этой работы должны тесно увязываться с результатами обучения.

Расходы, связанные с разработкой и осуществлением политики в отношении учителей, должны предусматриваться в бюджете. В необходимых случаях финансирование некоторых стратегических аспектов, таких как подготовка учителей, регулярные расходы и капитальные затраты, должно согласовываться с прогнозными оценками в отношении объемов бюджета национального/местного уровня или школы и может предполагать установление целевых показателей выделения государственных бюджетных средств на конкретные статьи расходов, связанные с осуществлением политики, подкрепленных дополнительным финансированием из других источников в пределах общего целевого или контрольного показателя, предусмотренного на национальном уровне в интересах успешного осуществления политики в этой области.

Процесс формулирования политики в отношении учителей должен основываться на максимально широком участии основных заинтересованных сторон, с тем чтобы обеспечить их ответственность и стремление к успеху такой политики. К числу наиболее значимых партнеров и заинтересованных участников относятся учителя, поскольку они вовлечены в процесс преподавания и обучения на постоянной основе, профсоюзы и профессиональные организации учителей; все они должны привлекаться к участию в формулировании политики через наиболее подходящие для этого механизмы социального диалога. В диалоге по вопросам политики должны быть задействованы и другие ключевые участники – педагогические учебные заведения, органы, отвечающие за профессиональную аттестацию, директивные и регулирующие органы, учащиеся, родители и представители местных сообществ.

В рамочном документе об основах политики в отношении учителей должны быть предусмотрены механизмы или процедуры, позволяющие оценить прогресс в достижении намеченных целей или показателей, соблюдение установленных контрольных сроков, а также потребность

в дальнейшей корректировке политики с точки зрения ее содержания и практического осуществления. Процедура оценки должна содержать указания на ключевые критерии измерения эффективности, определять круг лиц, уполномоченных проводить такую оценку, а также временные рамки ее проведения и методику использования получаемых результатов.

2.3. Использование имеющихся инструментов: аналитические материалы и существующие программные документы, касающиеся учителей и вопросов образования

Данные, показатели, инструменты анализа и публикации, предлагаемые международными и региональными организациями, могут помочь директивным органам и структурам, определяющим политику, в деле разработки, осуществления, проведения оценки и пересмотра национальной политики в отношении учителей. Многие из этих инструментов были разработаны, утверждены или апробированы на страновом уровне в тесном взаимодействии с государственными органами, ведающими вопросами образования, представителями преподавательского корпуса (профсоюзами, профессиональными ассоциациями и отдельными учителями), учащимися и другими заинтересованными сторонами, вовлеченными в процесс образования. В Руководстве указываются источники информации, уточняется, каким образом они могут быть использованы в деятельности, связанной с разработкой политики в отношении учителей, а также даются ссылки на цифровые и бумажные источники документов соответствующих организаций (ниже приводится их неполный список):

- Объединенный комитет экспертов МОТ/ЮНЕСКО по применению рекомендаций о преподавательских кадрах (СЕАРТ);
- ЮНЕСКО, Институт Статистики ЮНЕСКО (ИСЮ) и Международный институт планирования образования (МИПО);
- Международная целевая группа по подготовке учителей для программы «Образование для всех»;
- Международная организация труда (МОТ);
- Всемирный банк;
- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР);
- Глобальное партнерство в интересах образования (ГПО).



ГЛАВА 3

Основные аспекты

В настоящей главе рассматриваются наиболее важные аспекты, которые должны приниматься во внимание при разработке политики в отношении учителей. Многие из них связаны между собой и обусловлены историческим, политическим, культурным или экономическим контекстом конкретной страны, в связи с чем они должны рассматриваться в совокупности в качестве неотъемлемой части всеобъемлющей и комплексной политики в отношении учителей.

РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ УЧИТЕЛЕЙ

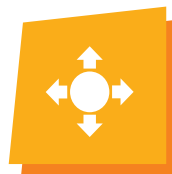
В общей сложности существует девять ключевых аспектов, которые должны приниматься во внимание в целях обеспечения всеобъемлющего характера политики в отношении учителей:



**НАБОР И УДЕРЖАНИЕ
ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКИХ
КАДРОВ**



**ПЕДАГОГИЧЕСКОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ
(ПЕРВОНАЧАЛЬНАЯ
ПОДГОТОВКА
И ПОВЫШЕНИЕ
КВАЛИФИКАЦИИ)**



**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ
ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКИХ
КАДРОВ**



**СИСТЕМА
ПРОДВИЖЕНИЯ
ПО СЛУЖБЕ/
РАЗВИТИЕ
КАРЬЕРЫ**



**ЗАНЯТОСТЬ И
УСЛОВИЯ ТРУДА
УЧИТЕЛЕЙ**



**ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ
И ОПЛАТА ТРУДА
УЧИТЕЛЕЙ**



**ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ
СТАНДАРТЫ
УЧИТЕЛЕЙ**



**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
УЧИТЕЛЕЙ**



**ШКОЛЬНОЕ
РУКОВОДСТВО**

3.1. Набор и удержание преподавательских кадров



Набор и удержание преподавательских кадров является основополагающим аспектом любой политики в отношении учителей. Стратегия набора преподавательских кадров должна:

- Быть фактологически обоснованной и продиктованной существующими и прогнозируемыми количественными и качественными потребностями;
- Обеспечивать привлечение и удержание необходимого числа учителей, обладающих требуемой квалификацией и готовых посвятить себя преподавательской деятельности;
- Способствовать привлечению профессиональных учителей посредством повышения статуса профессии и улучшения условий работы (некоторые работодатели нанимают учителей на временные контракты с целью удовлетворения конкретных потребностей или в качестве реакции на текущую ситуацию, например, для укомплектования преподавательскими кадрами школьных учреждений, сталкивающихся со сложностями в заполнении вакансий);
- Предусматривать процедуры лицензирования или сертификации учителей, гарантирующие, что лицо, желающее заниматься преподавательской деятельностью, обладает необходимыми знаниями, квалификацией и качествами;
- Обеспечивать равные возможности в получении работы благодаря использованию справедливой и прозрачной процедуры набора учителей, исключающей дискриминацию в отношении определенных групп или отдельных лиц;
- Обеспечивать назначение на равноправной основе эффективных руководителей школ, обладающих требуемыми знаниями, квалификацией и качествами;
- В нестабильных государствах и в условиях чрезвычайных ситуаций давать возможность регулярного и скоординированного набора учителей, обладающих необходимой специализацией и профессиональными навыками.

3.2. Педагогическое образование (первоначальная подготовка и повышение квалификации)



Целостная система педагогического образования должна включать в себя три взаимосвязанных этапа: первоначальная подготовка учителя (обучение или подготовка до приема на работу), введение в профессию и непрерывное повышение квалификации (НПК) или подготовка без отрыва от работы (ИНСЕТ).

Первоначальное педагогическое образование является залогом качественной и эффективной работы учителя; этот этап, вполне вероятно, должен планироваться как неотъемлемый элемент стратегии набора преподавательских кадров, основанной на существующих потребностях. Минимальные требования к кандидатам должны быть достаточно высокими, с тем чтобы в числе принятых оказывались лица, обладающие достаточно высоким уровнем образовательной подготовки, знаний и потенциальных возможностей, позволяющих им стать высококвалифицированными специалистами; при этом необходимо, чтобы эти требования обеспечивали достаточное с точки зрения удовлетворения существующих потребностей число кандидатов. Процедуры отбора должны обеспечивать выявление подходящих, способных и мотивированных кандидатов на получение первоначального педагогического образования.

Содержание и учебные программы подготовки учителей должны разрабатываться с учетом местной специфики, согласовываться с национальными стратегиями в области образования и учитывать характерные особенности конкретного образовательного учреждения, например, языковую политику, а также совмещать в себе теоретическую подготовку и значительное количество часов педагогической практики в рамках классных занятий и готовить «самостоятельно мыслящих практиков».

В зависимости от существующих на местах потребностей политика в отношении учителей может включать в себя рекомендации или требования в отношении профиля, квалификации, процедур отбора, первоначальной подготовки, введения в профессию и повышения квалификации педагогов-инструкторов.

По итогам успешного завершения этапа первичной педагогической подготовки, в том числе прохождения педагогической практики, присваивается соответствующая квалификация. Выдача новоиспеченным учителям сертификатов или лицензий на право занятия преподавательской деятельностью может быть обусловлена успешным прохождением испытательного срока; в идеале и независимо от выполнения вышеупомянутых требований молодые специалисты должны проходить программу введения в профессию, в рамках которой они закрепляют приобретенные на этапе первоначальной педагогической подготовки знания, навыки и качества при помощи наставников из числа опытных учителей.

Первоначальная педагогическая подготовка должна проводиться на основе инклюзивного и равноправного подхода. Студенты должны изучать инклюзивные методики преподавания и иметь четкое представление о проблемах, лежащих в основе отчуждения, предрассудков и дискриминации.

Эффективность НПК обеспечивается на основе учета и закрепления знаний, полученных на этапе первоначального педагогического образования. В связи с этим

регулярное прохождение качественных курсов НПК способствует повышению эффективности работы и укреплению мотивации учителя и может быть увязано с его продвижением по службе и повышением уровня заработной платы. В целях повышения качества образования курсы НПК должны проводиться на базе школы, иметь практическую направленность и связь с профессиональными задачами, которые учителю приходится ежедневно решать в классе, а также иметь адекватную продолжительность и учитывать изменения, происходящие в системе образования. Работодатель обязан предоставлять учителям время и возможности для повышения квалификации во время их нахождения в школе; кроме того, в бюджете образования должна предусматриваться специальная статья расходов на НПК учителей. Для обеспечения большей привлекательности НПК может включаться в пакетные предложения, призванные стимулировать интерес учителей к переводу на определенный период на должности, связанные с работой в школах, расположенных в отдаленных районах страны. Заинтересованность учителей в повышении квалификации является важным условием их становления в качестве активных профессионалов, способных самостоятельно решать проблемы, возникающие в процессе практической работы в классе.

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) должны включаться в программы первоначальной подготовки и курсов повышения квалификации, с тем чтобы учителя могли уверенно пользоваться ИКТ во время своей работы с классом. Кроме того, ИКТ открывают широкие возможности для дистанционного НПК или прохождения курсов смешанного обучения, совмещающих в себе очные занятия и самостоятельную подготовку с использованием электронных учебных материалов. В настоящее время электронное обучение («e-learning») в целом ряде ситуаций постепенно трансформируется в обучение при помощи мобильных устройств и беспроводной передачи данных («m-learning»), которое значительно расширяет возможности доступа для учителей, работающих в районах без проводного доступа к сети Интернет, но с уверенным приемом сотового сигнала.

Политика, касающаяся подготовки преподавательских кадров, должна строиться на принципах образования в интересах устойчивого развития (ОУР). Согласно этим принципам, образование имеет фундаментальное значение с точки зрения формирования ценностных ориентиров, поведенческих установок и образа жизни, необходимых для обеспечения устойчивого будущего. Кроме того, ОУР способствует лучшему пониманию проблем, связанных с бедностью, расточительным потреблением, ухудшением состояния окружающей среды, демографией, здоровьем человека, конфликтами и ущемлением прав человека.

Для эффективного выполнения своих важнейших функций по управлению школьными процессами руководящие педагогические кадры в школах должны иметь соответствующую подготовку. В программу подготовки школьного

руководства должны включаться такие аспекты, как управление педагогическим коллективом, в том числе контроль надлежащего выполнения учителями своих обязанностей, учет рабочего времени и оценка профессионализма и эффективности работы учителей; оказание педагогической и методологической поддержки и консультирование учителей; взаимодействие с учащимися и их родителями, а также оказание им консультационной помощи; финансовые и административные вопросы, связанные с управлением школой.

Учителя, работающие в ситуациях после конфликтов и бедствий, должны проходить соответствующую подготовку, в программе которой учитывались бы потребности учащихся и учителей, оказавшихся в подобной ситуации.

В некоторых случаях неограниченную помощь в деле подготовки учителей оказывают негосударственные структуры. При условии надлежащего регулирования и контроля разнообразие структур, обеспечивающих подготовку учителей, может способствовать разработке в рамках национальной системы педагогического образования инновационных педагогических подходов и методик.

3.3. Распределение преподавательских кадров



Стратегия распределения преподавательских кадров на основе существующих потребностей должна основываться на достоверной и актуализированной информации о характеристиках, потребностях и предпочтениях как учителей, ищущих работу, так и школьных учреждений, занимающихся укомплектованием штатного расписания; наиболее эффективным инструментом управления этими процессами являются, соответственно, информационная система управления преподавательскими кадрами (ИСУП) и информационная система управления образованием (ИСУО). Известны две основные модели распределения преподавательских кадров, каждая из которых обладает своими преимуществами и недостатками:

- Централизованная система управления кадрами, координируемая на национальном или региональном/районном/окружном уровне и регулирующая назначение учителей на вакантные должности;
- Система, функционирующая на базе школ, которые самостоятельно объявляют об имеющихся вакансиях и предлагают учителям напрямую подавать заявки на их замещение. При этом учителя могут пользоваться услугами посредников в лице агентств по набору преподавательских кадров.

Эффективная стратегия распределения преподавательских кадров предполагает систему распределения учителей на имеющиеся вакантные должности с учетом как потребностей школ, так и интересов учителей. Достижение такого «баланса интересов» имеет первостепенное значение и

стимулирует учителей к эффективной работе и неотступной приверженности своему делу. Стратегия распределения кадровых ресурсов должна согласовываться с системой продвижения по службе, возможностями повышения квалификации, оплатой труда и системой материального стимулирования учителей и, следовательно, подкрепляться расчетами соответствующих затрат.

Эффективная стратегия должна обеспечить направление учителей именно в те учреждения, где в них имеется наибольшая потребность, в том числе в отдаленные сельские и неблагополучные городские районы. Для поощрения учителей, принявших распределение в такие районы, в перспективных стратегиях нередко предусматривается одновременное использование материальных и нематериальных средств стимулирования, в том числе предоставление возможности повышения квалификации и продвижения по службе. Удовлетворение кадровых потребностей школ, расположенных в труднодоступных районах, может осуществляться за счет набора и обучения учителей из числа местных жителей, которые изначально владеют домашним языком и, вероятнее всего, будут заинтересованы постоянно работать в местной школе или в школах прилегающих районов.

Процедура распределения молодых дипломированных специалистов на их первые должности должна быть справедливой и прозрачной и давать возможность новоиспеченным учителям получать поддержку и помощь от наставников из числа более опытных коллег, а также обеспечивать учет их личных потребностей и состояния здоровья.

При распределении должно также обеспечиваться уважение семейной жизни учителя, что давало бы ему возможность выполнять свои семейные обязанности. В случаях, когда проживание с семьей в месте нового назначения оказывается невозможным, должен предусматриваться пакет выплат в связи с переездом, включая покрытие расходов на проживание и проезд к месту назначения.

Должен также предусматриваться резерв на покрытие расходов, связанных с переводом учителя в случае изменения личных или рабочих обстоятельств, когда это обусловлено потребностями штатного расписания школы и согласуется с принципами справедливости и транспарентности.

3.4. Система продвижения по службе/развитие карьеры



Наличие системы продвижения по службе или развития карьеры, дающей возможность служебного роста и профессионального развития учителя, имеет важнейшее значение для привлечения и удержания преподавательских кадров и повышения их мотивации, способствуя тем самым укреплению преподавательского корпуса, обладающего знаниями, квалификацией и качествами, необходимыми для повышения результатов обучения. Обеспечение карьерного

роста предполагает, что опытные и компетентные учителя могут выступать в роли наставников и инструкторов для своих менее опытных коллег; профилактика текучести преподавательских кадров оказывается экономически менее затратной, чем подготовка новых учителей, которые уходят из профессии вскоре после получения диплома. Карьерный рост должен подкрепляться соответствующей оплатой труда, а также разумной системой материальных и нематериальных средств стимулирования, которые мотивировали бы учителей к повышению своего профессионального уровня, обеспечивать широкие возможности для НПК, основываться на принципах справедливости, гарантируя соблюдение принципа равенства при продвижении по карьерной лестнице. Карьерный рост должен отражать потребности, существующие в секторе образования; так, в системах образования, характеризующихся высокими показателями текучести преподавательских кадров, одним из решений проблемы может быть внедрение системы карьерного роста.

Эффективная система карьерного роста должна быть диверсифицированной и открывать разнообразные, но в то же время одинаково привлекательные возможности продвижения по службе. «Горизонтальный» карьерный рост дает опытному учителю возможность продолжать заниматься преподавательской деятельностью в классе с возложением на него таких дополнительных обязанностей, как разработка учебных планов и методических материалов, оказание помощи коллегам, наставничество, координация планирования и преподавания в рамках конкретной предметной области или должности (руководитель отдела или куратор всех классов одного года), оказание поддержки руководству школьного учреждения. Такой карьерный рост различает несколько иерархических ступеней, каждой из которых соответствует свой диапазон окладов; для каждой ступени предусмотрен четкий круг обязанностей, в котором прописаны обязательные стандарты эффективности работы и показатели, позволяющие оценить их соблюдение.

«Вертикальный» карьерный рост, как правило, предполагает переход к выполнению роли, не связанной с преподаванием или оказанием помощи своим коллегам, обычно речь идет о выполнении управленческих или руководящих функций, например, на должности старшего преподавателя или его заместителя, школьного инспектора, педагога-инструктора, либо на должности, связанные с административной работой, управлением, консультированием или планированием в рамках министерства образования. Повышение до такого уровня ответственности, как правило, связано с получением официального назначения, прохождением соответствующей подготовки и повышением денежного содержания.

Обеспечение разнообразия возможностей карьерного роста предполагает наличие права на отпуск без сохранения содержания, а также возможность на определенных этапах карьеры работать неполный рабочий день с

сохранением возможности вернуться к работе на полную ставку. Право на отпуск без сохранения содержания или на неполный рабочий день в целях получения дополнительного образования или НПК, открывающего новые возможности для карьерного роста, а также в случаях совмещения карьеры учителя с другой деятельностью, например, с выполнением семейных обязанностей, является фактором, стимулирующим желание многих учителей продолжать преподавательскую деятельность и оставаться в профессии.

3.5. Занятость и условия труда учителей



Политика в отношении учителей должна стимулировать создание условий работы (преподавания/обучения), которые поощряли бы заинтересованность отдельного учителя и коллектива школы в целом в одновременном достижении трех взаимосвязанных целей:

- Обеспечение наивысшего профессионального уровня преподавания и максимального удовлетворения от выполняемой работы;
- Уделение основного внимания функциональным обязанностям, связанным с преподаванием и обучением;
- Достижение максимальной эффективности преподавания, подтверждаемое показателями успеваемости и результатами обучения.

В соответствии с международными стандартами политика, касающаяся условий работы учителей, должна разрабатываться на основе консультаций или в ходе переговоров с представителями профсоюзов учителей.

Занятость и условия труда определяют существующее в обществе восприятие и статус профессии учителя, возможности привлечения и удержания высококвалифицированных кадров, а также уровень профессионального удовлетворения лиц, занимающихся преподавательской деятельностью. Политика в отношении учителей должна учитывать аспекты, касающиеся условий работы, которые влияют на мотивацию и моральный дух учителей, а также на привлекательность профессии учителя, текучесть преподавательских кадров и готовность учителей добросовестно выполнять свои обязанности. В частности, должны учитываться такие аспекты, как:

- **Продолжительность рабочего времени и баланс между работой и личной жизнью:** в рабочем времени должны учитываться все аспекты деятельности учителя (включая учебные часы, время, затрачиваемое на оказание методической помощи, НПК, административную и внешкольную работу, взаимодействие с родителями/опекунами), а также аспекты, связанные с личными и семейными вопросами;

- **Число учеников в классе и соотношение учащихся и учителей (СУУ):** СУУ должно позволять учителю эффективно работать и обеспечивать достижение целей обучения на основе подходов, ориентированных на интересы учащегося; обучение должно происходить в небольших группах, в соответствующих случаях повышенное внимание должно уделяться учащимся с особыми потребностями;
- **Школьная инфраструктура:** учителя должны работать в безопасных, надлежащим образом построенных и эксплуатируемых школьных помещениях, в которых имеется доступ к питьевой воде и средствам санитарии для учащихся обоих полов и учителей;
- **Наличие и качество методических и учебных материалов:** наличие в достаточном количестве качественных методических материалов для учителей и достаточного количества качественных учебных принадлежностей и материалов, в том числе учебников, для учащихся является важным фактором обеспечения удовлетворенности и мотивации учителя, а также результатов обучения;
- **Поведение и дисциплина учащихся:** эффективная система школьного руководства и управления должна создаваться для того, чтобы обстановка в классе благоприятствовала эффективной, безопасной, в том числе с точки зрения здоровья, и приятной работе учителя, которая в свою очередь будет способствовать достижению более высоких результатов обучения;
- **Насилие в школе:** проводимая политика должна быть направлена на поддержку и защиту учителей и поощрение уважительного отношения к школам как к зонам мира, свободным, в частности, от незаконного гендерно мотивированного насилия и телесных наказаний; эта политика должна обеспечивать знание учителями своих профессиональных функций и обязанностей;
- **Автономность и контроль:** фактором повышения профессионализма учителей является наделение их определенным уровнем самостоятельности в принятии решений, а также осуществление контроля за профессиональной деятельностью как отдельных учителей, так и всего преподавательского корпуса.

Являясь частью трудовых отношений между учителями и их работодателями, политика в отношении учителей должна определять трудовые права и обязанности учителей, специфика которых может зависеть от конкретной страны или существующих условий.

3.6. Вознаграждение и оплата труда учителей



Вознаграждение учителей включает в себя весь спектр денежных и неденежных средств, предоставляемых им в качестве компенсации за труд:

помимо базовой заработной платы (базового оклада) указанные средства могут включать также адресные выплаты, бонусы, а также материальные и нематериальные стимулы, в том числе пенсии и другие формы социального обеспечения, а также право на отпуск и возможности для НПК. Комплексная политика в отношении учителей должна предусматривать все эти возможности в целях привлечения и удержания преподавательских кадров, обеспечения их профессионального роста, повышения мотивации и эффективности работы.

Зарботная плата учителя имеет важное значение с точки зрения найма и удержания преподавательских кадров. Если говорить о рынке труда, то более эффективными с точки зрения привлечения и удержания квалифицированных учителей являются системы образования, в рамках которых учителям выплачивается привлекательная заработная плата, сопоставимая с аналогичными профессиями. Размер зарплаты является ключевым (хотя и не единственным) фактором, определяющим эффективность функционирования системы образования. В случаях, когда заработная плата учителя не учитывает уровень его образования, подготовки и круга возложенных на него обязанностей, либо не обеспечивает ему достойный уровень жизни без необходимости искать приработок, престиж профессии учителя начинает падать, что отрицательно сказывается на наборе, удержании и мотивации преподавательских кадров.

Размер заработной платы учителей должен устанавливаться в зависимости от:

- Объема национального дохода, измеряемого обычно в показателе валового внутреннего продукта (ВВП) в расчете на душу населения;
- Минимального уровня жизни – в очень бедных странах;
- Профессий, используемых в качестве компараторов, то есть профессий, требующих аналогичной квалификации, продолжительности обучения, знаний и навыков, а также предполагающих выполнение схожих функций;
- Бюджетной обеспеченности органов образования и их возможности обеспечить поступления в бюджет.

В ряде стран необходимо будет принять во внимание задачи, определенные в повестке дня осуществления программы ОДВ на период после 2015 г., а также соображения экономической эффективности. В ряде случаев это будет означать, что финансирование образования должно признаваться приоритетным в сравнении с другими запросами на выделение бюджетных средств. В случаях, когда доходы бюджета ограничены, обеспечение высокого уровня заработной платы учителей может потребовать перераспределения средств в ущерб решению других стратегических задач. Страны, в которых основная доля финансирования образования обеспечивается за счет международной помощи, сталкиваются с необходимостью сделать более сложный политический выбор. Для того

чтобы финансирование образования – включая выплату зарплаты учителям – стало стратегическим приоритетом, долгосрочные финансовые обязательства национальных правительств должны быть подкреплены такими же обязательствами со стороны международных доноров. Одновременно с этим необходимо обеспечивать диалог по вопросам политики и согласованность усилий между всеми партнерами и спонсорами в области образования. В числе путей, которые обеспечили бы «создание возможностей в плане мобилизации бюджетно-финансовых ресурсов» в целях увеличения объемов средств для финансирования заработной платы учителей, можно назвать увеличение доходов за счет лучшей собираемости налогов, ограничение изъятий из режима налогообложения и борьбу с уклонением от уплаты налогов; придание в бюджетах различных уровней приоритетного характера расходам на цели образования; ослабление используемых в международной практике ограничений в отношении ответственного государственного заимствования; включение в политику доноров, оказывающих помощь на цели макроэкономической стабилизации, положений, касающихся покрытия периодических расходов на образование, в частности заработной платы учителей.

Во многих странах используется единая шкала окладов с разбивкой на классы или диапазоны в зависимости от академической квалификации, а также система поэтапного повышения окладов в рамках указанных диапазонов с учетом стажа или выслуги лет. Все большее распространение в качестве основания для повышения заработной платы получает практика учета профессионального уровня или эффективности работы на основе стандартов, устанавливаемых в общих требованиях к профессиональным качествам. Как правило, в рамках указанной шкалы регулярное поэтапное повышение окладов производится по мере увеличения выслуги лет, при этом более значительное повышение связано с достижением более высоких уровней квалификации, предусмотренных в рамках системы продвижения по службе.

Помимо базовой заработной платы или базового оклада, который может включать пенсионные пособия и ассигнования на нужды социального обеспечения, пакет денежного вознаграждения предусматривает также и другие виды материального стимулирования, в том числе надбавки за выполнение определенных обязанностей, семейные пособия, жилищные ассигнования и субсидии, покрытие транспортных расходов или финансовую помощь нахождение дополнительной профессиональной подготовки или НПК. Меры финансового стимулирования, используемые для привлечения учителей к работе в школьных учреждениях, сталкивающихся со сложностями в заполнении штатного расписания, в том числе расположенных в отдаленных сельских и неблагополучных районах, могут включать надбавку за работу в трудных условиях, компенсацию расходов на жилье или предоставление качественного жилья, покрытие расходов на переезд и транспорт, а также стипендии на прохождение педагогической подготовки под

обязательство дальнейшей работы в учреждениях, испытывающих дефицит педагогических кадров, или стипендии на учебу для получения более высокой квалификации после назначения на должность.

К мерам материального стимулирования в неденежной форме относится предоставление различного рода отпусков (в том числе отпуска на учебу), ускоренное продвижение по службе, разнообразные возможности НПК, предоставление смартфонов, устройств для чтения электронных книг или ноутбуков с интернет-подключением для целей НПК, а также предоставление жилья. Денежные и неденежные формы материального стимулирования должны являться частью комплексной стратегии по привлечению учителей – предусматривающей в том числе возможности карьерного роста – для работы в учреждениях, испытывающих дефицит педагогических кадров.

В некоторых странах или системах образования получаемое учителем вознаграждение определяется результатами его работы и выплачивается в форме доплат и бонусов (надбавка за успешную работу). Подобные схемы обычно направлены на привлечение и удержание высококвалифицированных кадров, повышение мотивации и заинтересованности в достижении более высоких результатов обучения. Установление взаимосвязи между размером вознаграждения и эффективностью работы учителя, а также успеваемостью в классе призвано бороться со случаями невыхода учителей на работу без уважительных причин, а также повысить мотивацию и стремление к более эффективному выполнению им своих обязанностей; при этом на сегодняшний день собрано слишком мало данных, которые позволяли бы установить зависимость качества образования или результатов обучения от выплат надбавок за успешную работу. В числе негативных последствий следует упомянуть усиление неравенства между школами, усложняющего привлечение недостающих преподавательских кадров в образовательные учреждения, находящиеся в неблагоприятном положении; распространение среди учителей практики «обучения умению сдавать тесты», которая, хотя и позволяет учащимся показывать хорошие результаты при выполнении стандартных тестовых заданий, приводит к сужению спектра приобретаемых ими навыков и знаний; подрыв принципа эффективной работы в команде, а также снижение личной заинтересованности учителя в тех случаях, когда упомянутая схема стимулирования воспринимается как несправедливая. Если система вознаграждений за успешную работу все-таки применяется, то ее эффективность в деле достижения поставленных целей во многом определяется методами ее осуществления; в числе важнейших факторов, которые должны быть проанализированы – способы оценки эффективности учителя в качестве основания для выплаты вознаграждения, размер финансового поощрения и финансовая устойчивость подобной системы в долгосрочной перспективе, степень зависимости между ожидаемым поведением учителя и получением им вознаграждения, а также размером этого вознаграждения, уровень охвата системой поощрения

(индивидуальное поощрение в сравнении с поощрением группы учителей или школы в целом).

3.7. Профессиональные стандарты учителей



В стремлении понять и определить, какие именно особенности отличают хорошего учителя, а также способствовать повышению компетентности и профессионализма учителей в рамках общих усилий, направленных на повышение качества образования и результатов обучения, все больше стран предпринимают усилия по разработке профессиональных стандартов для педагогических работников. В настоящем документе термин профессиональные стандарты следует понимать как представления в отношении знаний, профессиональных навыков и качеств, а также желаемого уровня эффективности, которые ожидаются от учителей. Профессиональные стандарты должны понятно и кратко описывать, что собой представляет качественное преподавание применительно к конкретным условиям, а также что должен знать и уметь учитель для того, чтобы обеспечить такое качественное преподавание. Профессиональные стандарты учителя призваны:

- Сформировать среди преподавательского корпуса, других специалистов в области образования и широкой общественности общее понимание, единые цели и терминологию в отношении качества преподавания;
- Обеспечить рамочную основу, которая служила бы методическим руководством в вопросах профессиональной подготовки учителей и повышения их квалификации;
- Предложить понятные и справедливые принципы профессиональной ответственности учителей;
- Заложить основу для обеспечения более системного и целостного характера политики в отношении учителей;
- Способствовать росту профессионализма учителей и повышению статуса педагогических работников.

Зачастую в рамочных профессиональных стандартах предусматривается от двух до четырех уровней подготовки в отношении формирования основных профессиональных качеств и этапов карьеры учителей. Профессиональные стандарты, как правило, бывают изложены в форме ясных и лаконичных положений или в виде набора коротких формулировок, сопровождаемых описанием. В них обычно перечислены все основные аспекты, касающиеся знаний и практического опыта, представляющие ценность для системы образования. Большинство рамочных стандартов содержат одни и те же положения: уверенное знание преподаваемого предмета, владение педагогическими навыками, знание особенностей контингента обучающихся, умение планировать процесс обучения, оценивать уровень знаний учащихся и управлять учебной средой,

способность постоянно совершенствовать свое профессиональное мастерство.

Помимо профессиональных стандартов для учителей в некоторых странах были разработаны стандарты для старшего преподавательского состава, в которых уточняется функциональная роль старших преподавателей, даются рекомендации в отношении их отбора и повышения квалификации, устанавливаются критерии оценки их работы.

Основные условия успешного практического применения профессиональных стандартов включают:

- Наличие очевидной связи между стандартами для учителей и целями обучения;
- Согласованность положений рамочных стандартов с комплексной стратегией, направленной на повышение качества преподавательской деятельности в целом;
- Реальная заинтересованность и участие учителей в процессе разработки стандартов;
- Регулярная оценка и пересмотр;
- Стремление уходить от административного «менеджизма», ограничивающего практическую деятельность учителя;
- Сбалансированное сочетание централизованного управления и самостоятельности на местах.

3.8. Ответственность учителей



Принцип ответственности учителя за результаты своей работы и качество преподавания имеет ключевое значение для обеспечения высокого статуса профессии учителя и повышения результатов обучения. В то же время существует обратный принцип, согласно которому система образования должна отражать интересы преподавательского корпуса, обеспечивать его эффективную поддержку и создавать для учителей приемлемые условия работы. Акцент на вопросах ответственности в рамках политики в отношении учителей должен являться частью более широкой стратегии, направленной на повышение качества преподавательской деятельности и образования в целом; общественные и политические призывы повысить ответственность учителей не должны сводиться к возложению на преподавательский корпус ответственности за все проблемы, существующие в системе образования.

Оценка работы учителей и определение областей, в которых им необходимо повышать свою компетенцию, должны проводиться регулярно. Результаты такой оценки и отзывы о работе учителя должны лежать в основе усилий, нацеленных на НПК, иметь формирующий характер, быть направленными на повышение профессионализма, учитываться в рамках общешкольной оценки и соответствовать проводимой стратегии и поставленным целям.

В случаях, когда по результатам оценки эффективности выявляются недостаточно высокие или откровенно низкие показатели работы учителя, должна использоваться практика непрерывного совершенствования профессионального уровня и разработана продуманная система практических мер, которые позволяли бы выявлять слабые места еще на раннем этапе и предлагать недостаточно эффективно работающим учителям меры поддержки, направленные на улучшение их работы. Лишь в случае несрабатывания такой системы должны использоваться формальные процедуры, связанные с увольнением не справляющегося со своими обязанностями учителя.

Если система оценки эффективности работы увязана с мерами материального стимулирования, необходимо, чтобы критерии применения таких мер были основаны на принципах справедливости, транспарентности и доверия. Некомпетентная или несправедливая оценка эффективности работы, основанная на субъективных критериях, протекционизме или фаворитизме, оказывает демотивирующее воздействие. Учителя, результаты деятельности которых не соответствуют принятым стандартам, должны получать четкую и конструктивную оценку своей работы. При этом в отзыве должно уточняться, какие именно аспекты требуют улучшения и как это может быть сделано, в том числе должна предлагаться соответствующая помощь.

Обеспечение качества путем регулярного контроля и оценки преподавательской деятельности со стороны квалифицированных и готовых прийти на помощь коллег может оказаться полезной с точки зрения внедрения соответствующих методик и практик и способствовать повышению профессионального уровня учителей, а значит и качества образования в целом.

Оценка работы учителя должна предполагать оказание учителям помощи в определении того, насколько им ученикам удалось добиться желаемых результатов обучения, а также в применении учителем необходимых мер, направленных на исправление ситуации. Внешние инспекторские проверки могут вызывать у учителей чувство страха или недоверия, посещение школы инспектором может нарушать установленный в школе порядок работы и вызывать тревогу или стресс среди учителей. В связи с этим инспекторы системы образования, на которых возложена подобная задача, должны обладать соответствующим опытом, квалификацией и качествами для проведения оценки и оказания учителям методической помощи, действуя при этом корректно, объективно и беспристрастно. Инспекционные проверки должны проводиться в конструктивном ключе, их цель не должна состоять исключительно в поиске недостатков и наказании виновных, напротив, основное внимание следует уделять составлению формирующего отзыва, на основании которого учитель мог бы последовательно добиваться улучшений в своей работе. В настоящее время все большее распространение получает тенденция отказа от проведения внешних инспекций в пользу более гибких,

коллегиальных систем оценки учителя с привлечением кадров из числа его коллег по школе.

Наконец, политика в отношении учителей должна предусматривать положения в отношении оценки эффективности работы школьного руководства.

3.9. Школьное руководство



Школьное руководство играет ключевую роль как с точки зрения мотивации учителей (и, следовательно, поддержания морального климата в коллективе, эффективности работы учителей, снижения текучести преподавательских кадров), так и в плане успеваемости учащихся и результатов обучения. Некомпетентное управление работой школы сопровождаются такими явлениями, как невыход учителей на работу без уважительной причины и халатный учет рабочего времени, бесконтрольное использование учителями практики частных уроков как альтернативы выполнению ими своих прямых обязанностей, гендерно мотивированное насилие и другие проявления непрофессионального поведения; все вышеназванное негативно сказывается на учащихся. К основным факторам повышения качества управления школьным процессом относятся, в частности, привлечение лучших учителей, повышение качества их подготовки преподавательского корпуса, распределение преподавательских кадров именно в те места, где в них существует наибольшая потребность, обеспечение мер стимулирования в целях удержания лучших учителей, надлежащая подготовка руководителей школ и других заинтересованных сторон, а также обеспечение эффективного выполнения ими своих обязанностей, поддержание в школе материальных и культурных условий, способствующих эффективному преподаванию и обучению.

Существует множество описаний роли руководителя в обеспечении успешной работы школы и развитии эффективного руководства работой учителей. Вместе с тем во многих странах отсутствует какая-либо стратегия в области выявления и подготовки руководителей школ, которые, как правило, назначаются из числа педагогов школы и, соответственно, не имеют необходимой подготовки для управления школой и учителями. Именно руководители школ несут ответственность за предоставление учащимся надлежащих образовательных услуг, за обеспечение управления и поддержку учителей и непедагогического персонала, включая контроль присутствия и своевременного появления на рабочем месте, а также за материально-техническое обеспечение и создание в школе благоприятной моральной обстановки. Политика в отношении учителей должна предоставлять руководству школы возможность выполнять эту важнейшую роль, которая заключается, помимо прочего, в выявлении, найме и удержании мотивированных и талантливых руководителей преподавательского корпуса, обеспечении их надлежащей подготовки (первоначальной и НПК) и проведении регулярного определения качества/оценки их работы.

К числу других групп и заинтересованных сторон, играющих важную роль в вопросах управления школой, относятся родители, совет школы, родительско-преподавательские ассоциации, руководители и члены местной общины, представители местных органов образования, учителя и непедагогический персонал.

Школьное руководство во взаимодействии с другими заинтересованными сторонами должно обеспечивать создание и поддержание в школе условий – материального и нематериального характера, – гарантирующих безопасность процесса обучения, выполнение его задач, а также способствующих высокому качеству образовательных услуг.



ГЛАВА 4

Этапы

В четвертой главе рассматриваются некоторые практические вопросы, касающиеся процесса разработки политики в отношении учителей. Ее содержание тесно связано с содержанием пятой главы, в которой анализируются основные аспекты практического осуществления этой политики. Для того чтобы политика в отношении учителей была успешной, необходимо, чтобы процесс ее разработки изначально был правильно спланирован. Ключевым участником с точки зрения организации процесса разработки указанной политики, определения круга вовлекаемых в работу заинтересованных сторон, временных и стоимостных параметров является министерство/департамент образования. Разработка политики в отношении учителей нередко оказывается весьма сложной задачей, поэтому с учетом высокой степени зависимости этого процесса от конкретных условий, невозможно предложить какой-либо универсальный способ ее формулирования, который подходил бы для всех ситуаций.

4.1. Основные этапы разработки национальной политики в отношении учителей

В четвертой главе представлены рамочные положения, касающиеся разработки политики в отношении учителей. Они призваны помочь разработчикам политики определить наиболее значимые этапы связанной с этим работы. При этом следует признать, что формулирование и осуществление политики редко сводится к чисто техническому рационально выстроенному процессу. Данный процесс по своей природе имеет политические корни и требует поиска компромисса между необходимостью решения приоритетных задач и достижением поставленных целей. В связи с этим разработка политики, как правило, вызывает жаркие дискуссии и сопровождается социальными конфликтами и напряженностью.

Будучи основана на субъективных оценках ценностей, разработка политики представляет собой процесс нормотворчества, в котором некоторые точки зрения получают большее внимание в ущерб другим, что отражает существующую в обществе разбалансированную расстановку политических сил. В связи с этим важнейшее значение имеет конструктивное участие в данной работе всех заинтересованных сторон и в частности учителей. Крайне важно обеспечить учет мнения всех вовлеченных сторон, независимо от их властных полномочий или возможности влиять на сам процесс формулирования политики или на сопряженную с ним деятельность.

Участие в данном процессе профсоюзов учителей – это не только их законное право, но и залог успешного практического осуществления политики. Роль учителей не должна сводиться к выяснению их точки зрения, необходимо, чтобы они реально привлекались к выявлению в рамках своей практической деятельности (этап осуществления политики) аспектов, требующих внесения изменений в интересах повышения качества образования.

Обеспечение широкого участия и учет разнообразных мнений в процессе формулирования политики повышает вероятность того, что после завершения этой работы предложенная политика получит поддержку со стороны общества, заинтересованных сторон, спонсоров и лиц, непосредственно участвующих в ее реализации.

В четвертой главе выделены несколько аспектов, связанных с разработкой и осуществлением политики в отношении учителей, например:

- **Определение повестки дня:** определение, согласование и уточнение вопросов или проблем, требующих дополнительного внимания со стороны государства. Формулирование повестки дня, касающейся политики в отношении учителей, может потребовать участия других заинтересованных сторон, а не только правительства, в частности общественных организаций, профсоюзов учителей и т.д. Независимо от источников
- получения информации, используемой для составления повестки дня, именно правительству отводится ключевая роль в ее реализации.
- **Формулирование политики:** на этом этапе основное внимание должно уделяться анализу существующего положения дел, согласованию принципов и предложению альтернативных стратегий и возможностей. В рамках данного этапа следует выделить несколько взаимосвязанных процессов:
 - **Анализ/определение потребностей.** Важным с точки зрения предложения альтернативных стратегий и возможностей аспектом является анализ существующих потребностей, предполагающий постоянную оценку текущей ситуации, формулирование рекомендаций в отношении того, какие вопросы требуют принятия неотложных мер, а также определение путей их решения. При формулировании альтернативных стратегий и возможностей необходимо уделять внимание оценке стоимости их реализации, а также поиску инструментов, наиболее подходящих для их осуществления. В ситуациях после конфликтов и бедствий особое внимание должно уделяться таким ключевым аспектам, как укомплектование и распределение преподавательских кадров, а также роли учителя как активного участника процесса миростроительства, примирения и обеспечения готовности к бедствиям. Важнейшим инструментом проведения анализа положения дел и определения того, какие сведения следует отнести к общеизвестным фактам, а какие могут рассматриваться в качестве доказательства успешного проведения политики, являются научные исследования. Обзор основных аспектов и соответствующих фактов приводится в главе 3.
 - **Согласование принципов, лежащих в основе процесса формулирования политики.** Указанный процесс должен осуществляться на основе четкого набора принципов и предусматривать в качестве основного условия приверженность обеспечению качественного преподавания и обучения. К числу названных принципов и факторов относятся, в частности, стремление к обеспечению справедливости и проведению всеобъемлющей, комплексной, финансово устойчивой и реалистичной политики.
 - **Разработка альтернативных стратегий и возможностей.** Формулирование альтернативных стратегий и возможностей должно осуществляться с учетом анализа положения дел в стране и на основе согласованных принципов.
- **Утверждение/принятие:** процедура одобрения и утверждения политики зависит от конкретной страны. Во многих государствах, где конкретная стратегия в своем окончательном виде является важной частью общей политики правительства, финальный вариант

проекта стратегии представляется на утверждение парламента. В других случаях соответствующий документ может приниматься министерством образования и утверждаться подписью министра образования. Процесс нормотворчества предполагает возможность его оспаривания, в том числе в суде.

- **Осуществление и информирование:** вопросы практического осуществления утвержденной политики более подробно рассматриваются в главе 5. Эффективность осуществления политики зависит в числе прочего от правильно организованных информационно-просветительских кампаний, в результате которых все заинтересованные стороны могли бы получить

ТАБЛИЦА 4.1: ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ/ПРОФИЛЬНЫЕ ОРГАНЫ, УЧАСТВУЮЩИЕ В ПРОЦЕССЕ ФОРМУЛИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ

ОРГАН/ОРГАНИЗАЦИЯ	ФУНКЦИИ
УЧИТЕЛЯ И ИХ ПРЕДСТАВИТЕЛИ (например, профсоюзы)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Предоставление информации, основанной на жизненном и практическом опыте учителей ▶ Формулирование вопросов, требующих решения, и потребностей ▶ Участие в разработке и согласовании политики
ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКИЕ/УЧЕБНО-КОНТРОЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ (например, педагогические советы)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Выполнение функции форума по разработке политики/формулированию предложений, направленных на развитие профессии
ПРАВИТЕЛЬСТВО , включая министерство образования и министерство финансов (в странах с федеративным устройством к этой работе должны привлекаться правительства субъектов федерации (регионов/провинций/штатов), в частности, в тех случаях, когда речь идет о пересекающихся полномочиях в вопросах образования и мобилизации бюджетных поступлений)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Содействие процессу формулирования политики ▶ Ответственность за обеспечение утверждения политики и ее адекватное ресурсное обеспечение ▶ Содействие проведению анализа потребностей ▶ Выполнение руководящей роли в процессе формулирования политики
УЧЕННЫЕ И ИССЛЕДОВАТЕЛИ, АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ (например, центры стратегических исследований, научно-исследовательские институты)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Оказание экспертной помощи, формулирование рекомендаций и предоставление фактологических данных для определения круга возможных вариантов разработки политики ▶ Возможное участие в работе целевых групп по анализу положения дел/разработке политики
РУКОВОДСТВО ШКОЛ (старший и средний преподавательский состав)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Предоставление лицами, участвующими в управлении школой, информации о практическом опыте и видении их функций
РОДИТЕЛИ И ИХ ПРЕДСТАВИТЕЛИ (например, родительско-преподавательские ассоциации)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Представление интересов родителей/местного сообщества, информирование об их потребностях/чаяниях ▶ Выполнение функций связи со школьным сообществом
УЧАЩИЕСЯ И ИХ ПРЕДСТАВИТЕЛИ (например, ученические представительские советы)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Нередко игнорируются. Усилия по разработке политики в области образования вообще и политики в отношении учителей в частности должны предусматривать участие в этом процессе самих учащихся
ЧАСТНЫЙ СЕКТОР	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Представление потребностей и интересов компаний и бизнес-структур в процессе разработки политики ▶ Во многих странах структуры частного сектора являются поставщиками образовательных услуг на всех уровнях образования, в том числе в ряде случаев оказывают услуги по подготовке преподавательских кадров в высших учебных заведениях
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Могут осуществлять финансирование ▶ Обеспечение функции сдерживающей и уравновешивающей силы ▶ Содействие в разработке проектов политики ▶ Техническое содействие ▶ Создание потенциала

Источник: авторская разработка.

доступ к необходимой информации. Лучшему пониманию и поддержке утвержденной политики в обществе может способствовать освещение соответствующих вопросов в средствах информации.

- **Мониторинг и оценка:** в процессе разработки политики необходимо предусмотреть четкие механизмы ее мониторинга и оценки, обзора эффективности с точки зрения решения выявленных проблем и анализа того, насколько успешно эта политика позволяет добиваться ожидаемых результатов. Мониторинг и оценка не должны сводиться к простому обобщению итогов реализации политики. Мониторинг должен носить формирующий характер и осуществляться непрерывно, обеспечивая возможность корректировки проводимой политики по мере ее осуществления (более подробно этот аспект изложен в главе 5).

4.2. Функции и сфера ответственности в процессе разработки национальной политики в отношении учителей

Четкое распределение функций между различными участниками процесса разработки политики играет существенную роль с точки зрения обеспечения его эффективности. В связи с этим для того чтобы процесс разработки любой политики в отношении учителей был эффективным, фундаментальное значение имеет определение круга заинтересованных сторон. На разных этапах формулирования политики функции каждой заинтересованной стороны будут разными. Так, например, принятие/проработка вопросов политики в отношении учителей обычно является прерогативой парламента, где она проходит различные этапы законодательного процесса. В таблице 4.1 приводится список основных заинтересованных сторон.

В представленной выше таблице упомянуты лишь основные заинтересованные стороны и профильные организации, которые должны участвовать в процессе разработки политики. Для каждой страны их детальный и полный перечень должен составляться с учетом местной специфики. Для обеспечения эффективного участия соответствующих организаций и заинтересованных сторон необходимо создать механизмы, позволяющие установить социальный диалог между государственными органами и другими участниками процесса. Конструктивный вклад предполагает также формирование культуры транспарентности и открытости, в том числе в части доступа к информации.

4.3. Расчет расходов

Финансовые аспекты политики в отношении учителей должны быть предметом рассмотрения уже на ранней стадии ее разработки. Отсутствие корреляции между

процессами разработки политики и составлением государственного бюджета является одной из основных причин неэффективности осуществления такой политики. Выделение финансовых ассигнований на реализацию новой политики зависит от приоритетности проблемы, уровня планируемых расходов и наличия ресурсов для ее осуществления. В процессе разработки новой политики ее приоритетный характер должен быть четко обозначен в среднесрочных и долгосрочных планах развития образования. Кроме того, необходимо обеспечить четкое и реалистичное отражение этой политики в процессе составления бюджета. Необходимые статьи расходов, которые должны быть обеспечены, включают в себя, но не ограничены следующими:

- зарплата трудоустроенных учителей и тех, кто нуждается в трудоустройстве на всех уровнях образования (в большинстве случаев эта статья превалирует над другими важными расходами, которые также требуют должного внимания);
- стоимость обеспечения качественной начальной подготовки и непрерывного профессионального развития учителей: инфраструктура и оборудование педагогических учебных заведений, профессорско-преподавательский состав и управление;
- учебно-методические материалы;
- расходы на обеспечение справедливого распределения квалифицированных преподавателей;
- расходы на обеспечение достойной жизни и условий работы для учителей, с особым вниманием к слоям населения, находящимся в неблагоприятных условиях;
- другие стимулы, используемые для привлечения талантливых молодых мужчин и женщин к получению педагогического образования;
- исследования в сферах педагогики и обучения и т.д.

4.4. Некоторые условия успешной разработки политики в отношении учителей

Для обеспечения успешной разработки политики в отношении учителей необходимо выполнение ряда важных условий:

- **Согласованность между новой и существующей политикой и структурами:** начало осуществления новой политики в отношении учителей должно сопровождаться проведением тщательного анализа, который позволил бы понять, какое воздействие может иметь новая политика на существующую и какие изменения должны быть внесены в проводимую политику в случае необходимости. Кроме того, разработка любой

политики в отношении учителей должна основываться на существующих наработках. Наряду с этим важно обеспечить согласование усилий различных отделов/департаментов министерств образования как друг с другом внутри системы образования, так и с действиями других министерств и ведомств.

- **Комплексное стратегическое планирование:** комплексное стратегическое планирование имеет ключевое значение для эффективной разработки политики. Политика в отношении учителей должна быть неотъемлемой частью как более общей политики в области образования, так и стратегических планов правительства в целом.
- **Взаимодействие с учителями:** учителя являются основной заинтересованной стороной в процессе разработки касающейся их политики, поэтому их понимание и поддержка имеют жизненно важное значение для успешного осуществления этой политики. Диалог с преподавательским корпусом может проходить в различных форматах и на разных этапах процесса разработки и осуществления политики.
- **Разработка фактологически обоснованной политики:** для разработки политики в отношении учителей, способной обеспечить более высокие результаты обучения, необходимо, чтобы ее разработка велась на основе имеющихся достоверных данных. Это требует наличия на национальном уровне научно-исследовательского потенциала и установления прочных связей между исследованиями и деятельностью по разработке и осуществлению политики. Кроме того, процесс разработки политики в отношении учителей требует также наличия потенциала в области сбора и организации данных.
- **Ответственность государств:** ответственность развивающихся стран за разработку своей политики в отношении учителей является одним из фундаментальных принципов, закрепленных в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи. Этот принцип предполагает, что страны берут на себя ответственность за разработку и осуществление национальных стратегий развития, а доноры обязуются уважать руководящую роль стран-партнеров и оказывать им содействие в развитии национального потенциала.

- **Развитие потенциала:** Обязательным условием разработки эффективной политики в отношении учителей является наличие в министерстве/департаменте образования соответствующих кадровых ресурсов, обладающих необходимым уровнем технических знаний. Для того чтобы убедиться, что гражданские служащие и ответственные должностные лица способны эффективно управлять процессом разработки и осуществления политики, необходимо провести оценку потребностей в их обучении.

4.5. Временные рамки и дорожная карта

Министерство/департамент образования как организаторы процесса разработки политики в отношении учителей должны уже на начальном этапе предлагать четкие планы действий (дорожную карту), в которых уточнялись бы основные фазы и этапы процесса разработки политики, определялся круг участвующих в работе заинтересованных сторон, временные рамки и соответствующие затраты. Определение приемлемых сроков имеет важное значение для обеспечения участия в работе учителей и других заинтересованных сторон. Подготовка дорожной карты поможет определить параметры осуществления политики и достижения ее целей.

Четкое определение приоритетов политики в отношении учителей будет способствовать установлению ясных сроков и последовательности осуществления мероприятий, направленных на достижение определенных в политике целей. При этом успех в достижении одних целей может быть обусловлен достижением других. В связи с этим сроки осуществления некоторых мероприятий или достижения определенных стратегических целей могут влиять на сроки проведения других мероприятий.

Рассмотренная в настоящей главе методология может использоваться в качестве аналитического инструмента при разработке политики в отношении учителей. В то же время следует подчеркнуть, что разработку политики нельзя назвать тривиальным процессом, следовательно, предлагаемые рамочные положения должны использоваться на основе гибкого подхода.



ГЛАВА 5

Осуществление политики

Работа по подготовке планов осуществления политики, содержащих информацию о сроках ее выполнения и устанавливающих дорожную карту, подготовленную разработчиками политики с учетом особенностей страны и конкретной системы образования, должна активно вестись еще на этапе разработки такой политики. Осуществление политики в отношении учителей является сложной задачей и зависит от целого ряда политических, социальных, культурных и экономических факторов, многие из которых напрямую не связаны с образованием. При реализации этой политики должны учитываться особенности каждой отдельной страны, а также общая политика, проводимая правительством, потенциальные возможности, политический курс, положение дел в системе образования и учительской профессии, общественные и политические факторы.

Имеющиеся исследования по вопросам эффективной реализации данной политики указывают на необходимость:

- уделения первоочередного внимания учащимся и результатам обучения в процессе проведения реформ;
- наращивания кадрового потенциала;
- обеспечения эффективного управления и согласованности действий на уровне школ и системы образования в целом;
- задействования надлежащих механизмов диалога, которые позволили бы с самого начала привлечь к работе все заинтересованные стороны;
- строгой и высококачественной оценки проводимой политики.

Ниже сформулированы вопросы, которые следует иметь в виду при определении оптимального формата осуществления политики, будь то посредством правительственной программы или кампании, правительственных или административных решений/правил, законов или их различных сочетаний:

- Какой формат окажется наиболее эффективным с учетом условий данной конкретной страны?
- Какие людские и финансовые ресурсы предполагается использовать в процессе осуществления?
- Каково соотношение расходов и полученных результатов?

5.1. Законодательная процедура и утверждение



Закрепление политики в национальном законодательном акте, бесспорно, придает ей дополнительный политический вес, поскольку в демократическом государстве в соответствии с конституцией закон имеет приоритетную юридическую силу. Национальный закон подкрепляется соответствующим финансированием и административными механизмами осуществления, что повышает шансы на успешную практическую реализацию проводимой политики.

При планировании и оказании технической и правовой поддержки национальному законодательному органу в отношении принятия закона(ов) об осуществлении национальной политики в отношении учителей должны учитываться издержки, сроки и меры предупреждения возможных неудач. Техническая поддержка со стороны разработчиков политики имеет важнейшее значение на самых разных этапах: во время разработки законодательства, подготовки ответов на запросы парламентариев, связи с группами и заинтересованными сторонами, имеющими собственные политические интересы, лоббирования в парламенте и продвижения в средствах массовой информации, работы по совершенствованию положений закона

или актов, определяющих его осуществление, уже после их принятия.

5.2. Правительственные и административные решения



Осуществление политики путем принятия правительственных или административных решений, включая национальные программы и кампании, может оказаться более эффективным с точки зрения кадровых и финансовых затрат вариантом, который, тем не менее, может оказаться более сложным с точки зрения достижения желаемых результатов с учетом отсутствия необходимых политических рычагов и финансовой поддержки. В этом случае структуры, ведающие разработкой политики в министерстве образования, а также любых других органов или департаментов, отвечающих за набор учителей и управление педагогическим персоналом, могут наделяться необходимыми мандатами для оказания содействия на этапе осуществления политики. Руководящие принципы могут быть полезным инструментом в отношении осуществления политики, особенно в децентрализованных системах.

5.3. Инструменты и график выполнения работ



Инструменты и средства осуществления политики могут включать план действий, логическую схему (логическую матрицу), план работы, руководящие принципы и иные аналогичные инструменты. В число документов обязательно должен входить план-график, составляемый с учетом требуемого времени, сложностей и потенциала для внедрения политики в отношении учителей.

Подготовка тщательно продуманного плана действий, содержащего дорожную карту по реализации целей, стратегий и программ указанной политики, повышает вероятность успешного осуществления политики. Такой план должен разрабатываться на основе планируемого ресурсного обеспечения, распределения функций и сфер ответственности, учета политического календаря. План действий состоит из следующих элементов:

- теоретическое обоснование деятельности, которое должно быть связано с политическими и стратегическими/программными задачами;
- информация об ожидаемых результатах, целях, контрольных и целевых показателях;
- план-график осуществления;
- указание используемой информационной системы (ИСУО, ИСУП или их аналоги);
- смета расходов на мероприятия и ее сопоставление с общим бюджетом, предусмотренным в плане действий;

- перечень источников финансирования, национальных, государственных/частных партнеров в области развития;
- список исполнителей с описанием их функций и сферы ответственности.

Эффективный план действий требует также поддержания диалога между различными учреждениями и политическими структурами, выполняющими разные задачи и функции, такими как:

- департаменты, подразделения и службы министерства образования или государственного органа, ведающего вопросами образования;
- правительственные министерства и структуры, отвечающие за вопросы финансирования и выделения бюджетных ассигнований, набора и трудоустройства преподавательских кадров, вопросы занятости и трудовых отношений, а также смежные области, такие как здравоохранение, а также органы, относящиеся к конкретным уровням образования;
- децентрализованные органы управления;
- заинтересованные стороны, в том числе учителя и профессиональные союзы/организации учителей (которые, учитывая их функции и круг ответственности, имеют особенно важное значение), частные поставщики образовательных услуг, работодатели и предприятия, педагогические образовательные учреждения или поставщики аналогичных услуг, профессиональные организации, такие как педагогические советы, родительско-преподавательские ассоциации, представители общины/деревни, неправительственные организации;
- партнеры в области развития.

Политический характер диалога по вопросам осуществления плана действий предполагает необходимость достижения компромиссов в отношении приоритетности мероприятий и способа их осуществления. Для обеспечения максимальной заинтересованности и ответственного подхода участников нельзя исключать вероятность пересмотра, переноса сроков или отмены мероприятий, имеющих низкий приоритет.

По завершении разработки плана действий необходимо провести полную калькуляцию соответствующих расходов, покрытие которых должно по возможности осуществляться за счет имеющихся ресурсов, либо, в случае необходимости, посредством привлечения финансирования от заинтересованных сторон на национальном уровне и/или получения помощи от международных партнеров. Финансирование мероприятий, предусмотренных планом действий, должно быть спланировано на весь период и синхронизировано по времени с бюджетными циклами правительственных органов и органов образования.

Надлежащий учет в планах работы и логической схеме (логической матрице) реально существующих условий поможет лицам и структурам, ответственным за их выполнение, добиться прогресса в осуществлении стратегий и программ. Благодаря этому будет обеспечена увязка целей, задач, целевых показателей и ожидаемых результатов с поддающимися измерению показателями и инструментами их проверки. Такие инструменты, при условии наличия у использующих их лиц соответствующих знаний и подготовки, будут задавать направление дальнейшей деятельности и ее цели, способствовать развитию взаимодействия между участвующими в осуществлении сторонами, позволят сохранять гибкость с точки зрения адаптации к меняющимся обстоятельствам и возникающим проблемам и обеспечат возможности практического вовлечения заинтересованных сторон, занимающих конструктивную позицию.

Подготовка руководящих указаний, посвященных более подробному разъяснению практических аспектов реализации политики, также будет способствовать ее осуществлению. Руководящие указания и контрольные перечни могут быть особенно полезны участникам и заинтересованным сторонам, которые не были напрямую вовлечены в разработку политики.

5.4. Мониторинг и оценка



План мониторинга и оценки и его соответствующие инструменты должны являться неотъемлемой частью любого плана осуществления политики. Ответственность за подготовку плана мониторинга и оценки должна быть возложена на специально созданную для этого группу, а в случае кадровых или финансовых ограничений – на отдельного сотрудника, входящего в группу по разработке плана действий.

Мероприятия, связанные с осуществлением мониторинга, могут быть классифицированы следующим образом:

- осуществление периодического мониторинга в целях оценки достигнутого прогресса, выявления сложностей и предложения вариантов решения проблем по мере их возникновения;
- подготовка периодических докладов по результатам мониторинга силами специалистов по мониторингу и оценке для информирования в режиме реального времени ключевых структур, ответственных за принятие решений, о возникающих сложностях и формулирования рекомендаций о корректирующих действиях;
- проведение ежегодного обзора с участием основных заинтересованных сторон в форме открытых консультаций, в ходе которых участники имеют возможность обменяться информацией о неудовлетворенностях, достигнутом прогрессе и изменениях, которые, по их мнению, необходимо внести в план осуществления политики;

- подготовка ежегодного доклада о результатах деятельности в качестве основы для проведения на высоком уровне обзора достижений, недоработок и улучшений с целью учета их в будущих планах.

Для того чтобы понять, насколько успешно идет процесс осуществления и каковы причины существующего положения дел, необходимо, чтобы наряду с мониторингом проводилась оценка осуществления политики. В ходе промежуточной или завершающей оценки, выполняемой независимыми экспертами, проводится анализ воздействия и результатов, значимости, экономической эффективности и устойчивости осуществляемой деятельности; кроме того, анализируются причины достижений и неудач, делаются выводы на будущее.

Для эффективного мониторинга и оценки необходимо наличие ясных, поддающихся измерению и связанных с достижением определенных целей контрольных показателей, которые должны ограничиваться по номенклатуре, коррелировать с основными приоритетами, представленными в виде базовых элементов, ориентированных на достижение конкретных результатов или выполнение поставленных задач, учитывать дисбалансы, существующие в системе образования, иметь последовательный и стабильный характер на протяжении всего цикла осуществления, а также быть доступными для понимания всеми пользователями. Контрольные показатели должны быть приняты всеми заинтересованными сторонами и партнерами в области развития посредством задействования надлежащих механизмов общественного и политического диалога. Для оценки прогресса и недостатков, а также для наращивания оказываемого воздействия ценным дополнением может служить широкое использование информации о качественных параметрах, получаемой от заинтересованных сторон или независимых исследователей на основе подхода «снизу – вверх».

5.5. Организационные механизмы осуществления



Определение лиц и структур, ответственных за конкретные аспекты осуществления политики на различных уровнях, позволяет явно представить сферы ответственности, задачи и каналы информационного взаимодействия. Определение сфер ответственности является особенно значимым для лиц, непосредственно контактирующих с учителями: директоров/руководителей школ, инспекторов, представителей педагогических образовательных учреждений, нормотворческих органов и органов трудоустройства. Важным ключевым элементом, наряду с выявлением политических и других барьеров, препятствующих успешному осуществлению политики, является определение сфер ответственности руководителей и исполнителей, а также кадровых и финансовых возможностей.

Для успешного осуществления политики необходимо, чтобы руководители, на которых возложена эта функция, были максимально приближены к верхнему эшелону участников процесса принятия стратегических решений. Функции и сферы ответственности должны определяться таким образом, чтобы исключить их дублирование или смешивание. Правильному выстраиванию структуры и схемы подчинения/принятия решений может способствовать разработка четкой организационной структуры.

Наличие достаточного потенциала также имеет ключевое значение для успешного осуществления политики; оценка существующего потенциала должна начинаться с определения возможностей, имеющихся у основных заинтересованных сторон:

- органы и структуры государственного управления;
- лица и структуры, ответственные за управление образованием и отвечающие за организацию работы и поддержку преподавательского корпуса;
- отдельные должностные лица – оценка их индивидуальных профессиональных качеств;
- частные поставщики образовательных услуг и негосударственные участники.

При выявлении недостатков необходимо заранее или уже в процессе осуществления политики предусмотреть организацию учебных мероприятий по вопросам планирования, управления, информационного взаимодействия и развития других навыков с привлечением при необходимости внешнего технического содействия в целях дальнейшего наращивания потенциала на общегосударственном и местном уровне.

Участие наиболее подходящих для осуществления политики структур – органов государственного управления и образования, независимых и автономных организаций, неправительственных структур – будет зависеть от странового и административного контекста, а также от решений, касающихся эффективности управления, распределения сфер ответственности и создания потенциала. Такие решения должны обеспечить:

- справедливость, эффективность и демократическую подотчетность;
- принятие компетентными властями важнейших решений по основным аспектам политики в отношении учителей;
- управленческий потенциал и финансовые возможности для контроля за процессом осуществления;
- наличие эффективных коммуникативных навыков для поддержания диалога с участвующими в процессе политическими силами и другими заинтересованными сторонами, который обеспечил бы понимание, заинтересованность и практическое участие в достижении поставленных целей.

5.6. Расчет затрат, связанных с осуществлением политики



В бюджете должны найти отражение все аспекты, связанные с осуществлением политики, в том числе:

- инструменты и методы осуществления (исполнительные, административные или законодательные);
- план действий и средства, необходимые для его выполнения;
- мониторинг и оценка;
- организационные механизмы (руководство, управление, создание потенциала, структуры).

Финансирование процесса осуществления политики может быть обеспечено за счет средств, привлекаемых на национальном или субнациональном уровнях (средства государственного бюджета или смешанные государственные и частные источники финансирования), а также за счет помощи партнеров в области развития. Внешнее

финансирование должно осуществляться на прозрачных условиях с укреплением ответственности самих заинтересованных стран. Наличие обоснованного и реалистичного плана действий может само по себе содействовать мобилизации необходимых ресурсов. В случае дефицита ресурсов может потребоваться пересмотр стратегий и планов и внедрение менее затратных механизмов осуществления, в частности, путем оптимизации и объединения систем управления и делегирования полномочий, которые должны проходить без ущерба для общих целей и основных приоритетов.

Таким образом, разработка и осуществление политики являются сложными процессами, которые могут вызывать политические столкновения сторонников разных точек зрения. Эффективное осуществление политики в отношении учителей требует принятия во внимание политической и культурной динамики, свойственной для конкретной страны, а также использования подходов, учитывающих имеющиеся проблемы, ожидания и чаяния основных заинтересованных сторон и соотношение сил в обществе; только при учете всех этих факторов проводимая политика позволит добиться желаемых изменений.

Выводы

Данное Руководство предназначено для оказания содействия лицам, ответственным за развитие национальной политики и принятие решений в процессе разработки фактологически обоснованной политики в отношении учителей как интегрированной составляющей планов и стратегий национального сектора образования и в соответствии с планами и стратегиями национального развития. Руководство основывается на убеждении, что учителя и их педагогическая практика являются основой обеспечения качественного и справедливого образования для всех. В Руководстве утверждается, что в целях всестороннего развития учителей и их педагогической практики в рамках стратегии национального сектора образования, необходимо учитывать комплекс взаимосвязанных аспектов, включающий следующие: (i) набор и удержание преподавательских кадров; (ii) педагогическое образование (первоначальная подготовка и повышение квалификации); (iii) распределение преподавательских кадров; (iv) система

продвижения по службе/развитие карьеры; (v) занятость и условия труда учителей; (vi) вознаграждение и оплата труда учителей; (vii) профессиональные стандарты учителей; (viii) ответственность учителей; и (ix) школьное руководство.

В настоящем Обзоре представлено обобщение основных положений Руководства и не полностью объяснены этапы разработки политики в отношении учителей и ее осуществление. Полный текст Руководства включает в себя подробное объяснение процесса разработки политики в отношении учителей и ее осуществления с примерами различных стран и цитатами из соответствующих документов и литературы. Мы рекомендуем пользователям Руководства ознакомиться с его полным текстом в дополнение к настоящему Обзору основных положений. Отзывы и комментарии от пользователей Руководства приветствуются для развития этого инструмента при необходимости.