

Оптимизация отчетности педагогов школ: текущие проблемы и варианты решений*

Н. И. Дивеева, А. В. Кузьменко, В. В. Суязов

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Дивеева, Нелли И., Александр В. Кузьменко и Вячеслав В. Суязов. 2024. «Оптимизация отчетности педагогов школ: текущие проблемы и варианты решений.» *Ежегодник трудового права* 14: 94–115. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.106>

Статья посвящена анализу проблемы избыточной нагрузки педагогов общеобразовательных организаций, связанной с ведением отчетности и работой с документами. Авторами проведено исследование нормативно-правового регулирования на федеральном и региональном уровнях, проанализированы данные социологических опросов, выявлены факторы, влияющие на эффективность решения проблемы. Эти факторы затрагивают особенности педагогической работы, ее видовое разнообразие; правовую регламентацию трудовых обязанностей педагогов; деятельность контрольно-надзорных органов; информационно-телекоммуникационное сопровождение образовательной деятельности; особенности нормативно-правового регулирования образовательной деятельности в субъектах РФ и др. В работе сделан вывод о необходимости в целях эффективного решения проблемы сочетания мер нормативно-правового характера (могут быть предприняты в относительно краткосрочной перспективе) и организационно-правового характера (потребуют более глубокой и детальной проработки). Перечень предлагаемых мер нормативно-правового характера сформулирован в работе. В качестве мер организационно-правового характера были предложены адаптация и развитие с учетом поставленных целей уже существующих элементов сферы образования: единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников, а также информационно-цифровых технологий в учебном и управленческих процессах в сфере образования.

Ключевые слова: образовательное законодательство, право на образование, педагог, учитель, школа, педагогическая нагрузка, документооборот, отчетность.

1. Введение

Конституция Российской Федерации, принятая по результатам всенародного голосования 12.12.1993, в ст. 43 закрепляет право каждого на образование. Для реализации данного права требуется в первую очередь наличие квалифицированных кадров из числа педагогических работников, в подготовке и обеспечении деятельности которых особенно важна роль государства. Федеральный закон от 29.12.2012

* Настоящая статья была подготовлена на основании и в развитие экспертно-аналитического исследования, выполненного авторами из числа сотрудников Санкт-Петербургского государственного университета в рамках исполнения Государственного контракта от 08.08.2022 № 01731000096220000330001 на оказание услуг по проведению экспертно-аналитического исследования по теме: «Разработка рекомендаций по внесению изменений в нормативные правовые акты в целях снижения нагрузки, связанной с документооборотом и отчетностью, и совершенствования системы оплаты труда педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования».

№ 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) в ч. 2 ст. 47 устанавливает, что в РФ признается особый статус педагогических работников в обществе и создаются условия для осуществления ими профессиональной деятельности. Педагогическим работникам в РФ предоставляются права и свободы, меры социальной поддержки, направленные на обеспечение их высокого профессионального уровня, условий для эффективного выполнения профессиональных задач, повышение социальной значимости, престижа педагогического труда, что в своей совокупности необходимо для обеспечения должного уровня преподавания (Кропачев, Шевелева и Суязов 2021, 30).

В соответствии с п. 21 ст. 2 Закона об образовании педагогический работник (далее — педагог, учитель) — это физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности.

Одной из наиболее значимых проблем в последние десятилетия стала существенная нагрузка педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования, которая выражается не только в количестве учебных занятий, которые по определению являются наиболее важной частью работы учителя, но и иных видов деятельности, что влечет за собой значительный объем различной документации и отчетности, подготовка которой в ряде случаев ложится на плечи педагогов в дополнение к основной деятельности в рабочее или нерабочее время (Башкирова, Бояжиева и др. 2020, 53).

Об этом свидетельствуют и данные социологического опроса, проведенного в рамках настоящего исследования. При этом внимания заслуживают два обстоятельства, существенно влияющих на понимание проблемы:

1) *Педагоги не различают* (да и не должны различать) отчетность и документооборот как таковые, для них эти понятия складываются в единый термин «*бюрократическая нагрузка*». Еще очень важно то, что *границы между обязательными и излишними видами работ в представлении педагогов практически не различимы* и, по их мнению, один вид работы взаимодополняет другой, в том числе в сфере документооборота.

2) *Педагоги не понимают, из каких правовых актов вытекают их трудовые функции как обязательные или необязательные, в том числе по заполнению документов* (из трудового договора, локальных актов организации, нормативных актов государственных (муниципальных) органов и пр.). Как правило, учитель выступает в роли административно зависимой от руководства образовательной организации фигуры и потому дисциплинированно выполняет излишние работы и формирует запрашиваемую документацию (Ларкина 2022, 142).

2. Основное исследование

2.1. Ведение отчетности и трудовые обязанности педагогов

В соответствии с ч. 6 ст. 47 Закона об образовании в рабочее время педагогических работников в зависимости от занимаемой должности включается учебная (преподавательская) и воспитательная работа, в том числе практическая подготов-

ка обучающихся, индивидуальная работа с обучающимися, научная, творческая и исследовательская работа, а также другая педагогическая работа, предусмотренная трудовыми (должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом, — методическая, подготовительная, организационная, диагностическая, работа по ведению мониторинга, работа, предусмотренная планами воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых с обучающимися. Конкретные трудовые (должностные) обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами и должностными инструкциями.

Таким образом, ведение отчетности (работа с документами) сопровождает и воспитательную работу, которая неотделима (Лозовицкая и Сапожникова 2023, 337–338) на сегодняшний день от учебной работы, и иную педагогическую работу — методическую, подготовительную, организационную, диагностическую и пр.

Часть 7 ст. 47 Закона об образовании устанавливает, что режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, определяется коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, иными локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность, трудовым договором, графиками работы и расписанием занятий в соответствии с требованиями трудового законодательства и с учетом особенностей, установленных в зависимости от сферы ведения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования.

Такие особенности утверждены Приказом Министерства образования и науки РФ от 11.05.2016 № 536 «Об утверждении Особенности режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность» (далее — Приказ № 536). Этот документ устанавливает комплекс правил, которые должны быть учтены на уровне образовательной организации при определении режима рабочего времени и времени отдыха в ней. Согласно ему, выполнение педагогической работы учителями складывается из двух частей: нормируемой и другой части педагогической работы.

Нормируемая часть характеризуется наличием установленных норм времени для выполнения педагогической работы, связанной с учебной работой, которая выражается в фактическом объеме учебной (тренировочной) нагрузки.

Другая часть преподавательской работы требует затрат рабочего времени, которое не конкретизировано по количеству часов, и представляет собой выполнение видов работы, предусмотренной квалификационными характеристиками по занимаемой должности.

Квалификационные характеристики по должности педагога на федеральном уровне определяются:

1) профессиональным стандартом от 18.10.2013 № 544н, «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)» в котором напрямую с точки зрения документооборота указывается только на необходимость со стороны учителя организации осуществления контроля и оценки учебных достижений,

текущих и итоговых результатов освоения основной образовательной программы обучающимися;

2) Приказом Минздравсоцразвития России от 26.08.2010 № 761-н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих», раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования», в соответствии с которым должностные обязанности учителя предусматривают ведение контрольно-оценочной деятельности с использованием современных технологий (ведение электронных форм документации, в том числе электронного журнала и дневников обучающихся). Помимо этого, при выполнении учителем функций классного руководителя рекомендуется включать в обязанности учителя формирование документации, связанной с ведением классного журнала, выполнением соответствующего плана работы.

Таким образом, необходимо констатировать, что соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы (в том числе связанной с документооборотом и отчетностью) для учителя определяется самой образовательной организацией с учетом количества часов нагрузки по учебному плану, специальности и квалификации работника.

Применительно к другой части педагогической работы Приказ № 536 предусматривает следующие варианты ее регулирования:

1) *самостоятельно* — подготовка к осуществлению образовательной деятельности и выполнению обязанностей по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности, участие в разработке рабочих программ предметов, курсов, дисциплин (модулей), изучение индивидуальных способностей, интересов и склонностей обучающихся;

2) *правилами внутреннего трудового распорядка* — ведение журнала и дневников обучающихся в электронной (либо в бумажной) форме; организация и проведение методической, диагностической и консультативной помощи родителям (законным представителям) обучающихся;

3) *планами и графиками, утверждаемыми локальными нормативными актами организации* — выполнение обязанностей, связанных с участием в работе педагогических советов, методических советов (объединений), работой по проведению родительских собраний;

4) *графиками, планами, расписаниями, утверждаемыми локальными нормативными актами организации, коллективным договором* — выполнение дополнительной индивидуальной и (или) групповой работы с обучающимися, участие в оздоровительных, воспитательных и других мероприятиях, проводимых в целях реализации образовательных программ в организации, включая участие в концертной деятельности, конкурсах, состязаниях, спортивных соревнованиях, тренировочных сборах, экскурсиях, других формах учебной деятельности (с указанием в локальном нормативном акте, коллективном договоре порядка и условий выполнения работ);

5) *трудовым договором (дополнительным соглашением к трудовому договору)* — выполнение с письменного согласия дополнительных видов работ, непосредственно связанных с образовательной деятельностью, на условиях дополнительной оплаты (классное руководство; проверка письменных работ; заведование учебными кабинетами, лабораториями, мастерскими, учебно-опытными участками; руководство методическими объединениями; другие дополнительные виды

работ с указанием в трудовом договоре их содержания, срока выполнения и размера оплаты);

б) *локальными нормативными актами организации* — периодические кратковременные дежурства в организации в период осуществления образовательного процесса, которые при необходимости организуются в целях подготовки к проведению занятий, наблюдения за выполнением режима дня обучающимися, обеспечения порядка и дисциплины в течение учебного времени, в том числе во время перерывов между занятиями, устанавливаемых для отдыха обучающихся различной степени активности, приема ими пищи.

Таким образом, в отличие от положений ч. 6 ст. 47 Закона об образовании, где определено, что конкретные трудовые (должностные) обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами и должностными инструкциями, правовая регламентация таких обязанностей на уровне образовательной организации шире и разнообразней. Это не противоречит трудовому законодательству РФ (ст. 57 ТК РФ), но, однако, создает ситуацию правовой неопределенности для педагогов с точки зрения обязательности/необязательности выполнения тех или иных видов работ, в том числе связанных с документооборотом и отчетностью.

2.2. Виды отчетности педагогов: законодательные изменения и правоприменительная практика

После многочисленной критики и освещения проблемы избыточной отчетности со стороны школ и учителей (Головина 2021, 565), на основании Федерального закона от 14.07.2022 № 298-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”» (далее — ФЗ № 298) были внесены изменения в Закон об образовании в части подготовки *учителями* отчетов и иной документации, не связанной напрямую с образовательным процессом.

В частности, ФЗ № 298 включил в ст. 47 Закона об образовании ч. 6.1, в соответствии с которой перечень документации, подготовка которой осуществляется педагогическими работниками при реализации основных общеобразовательных программ, утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, вправе утвердить дополнительный перечень документации, подготовка которой осуществляется педагогическими работниками при реализации основных общеобразовательных программ.

Названный перечень впоследствии был утвержден Приказом Минпросвещения России от 21.07.2022 № 582 «Об утверждении перечня документации, подготовка которой осуществляется педагогическими работниками при реализации основных общеобразовательных программ», в соответствии с которым педагогические работники общеобразовательных организаций обязаны готовить только следующие виды документации:

- 1) рабочая программа учебного предмета, учебного курса (в том числе внеурочной деятельности), учебного модуля;
- 2) журнал учета успеваемости;
- 3) журнал внеурочной деятельности (для педагогических работников, осуществляющих внеурочную деятельность);
- 4) план воспитательной работы (для педагогических работников, осуществляющих функции классного руководства);
- 5) характеристика на обучающегося (по запросу).

Установлено ограничение на возложение на педагогических работников общеобразовательных организаций работы, не предусмотренной ч. 6 и 9 данной статьи, в том числе связанной с подготовкой документов, не включенных в перечни, указанные в части 6.1 ФЗ № 298.

Указанные изменения вступили в силу с 01.09.2022.

В целом принятие ФЗ № 298 можно оценить как позитивное изменение в положении педагогов в части снижения бюрократической нагрузки, но при этом остается определенная доля дискреции установления дополнительного перечня документов для заполнения на уровне субъектов РФ.

Вместе с тем серьезной проблемой является отставание правоприменительной практики от законодательных нововведений.

Как показывают данные социологического опроса, проведенного в рамках исполнения государственного заказа¹, в большинстве регионов на начало учебного года (сентябрь — ноябрь 2022 г.) сохраняется старая и новая система документооборота и отчетности, неизбежно вызывающая рост бюрократической нагрузки на педагога. По мнению респондентов, по-прежнему происходят нарушения относительно утвержденного единого перечня документации. При этом 53,4% отметили, что в этом году они подготовили только узаконенные виды документации, что означает наметившуюся с нового учебного года (с 01.09.2022) положительную динамику реализации законодательных изменений. Вместе с тем почти у половины опрошенных респондентов воспроизводится устойчивое мнение относительно того, что в системе школьного образования в части отчетности ничего не изменилось.

В части обязательного документооборота больше всего социального напряжения и беспокойства у педагогов вызывает подготовка рабочей программы и возросшее число как обязательных, так и необязательных электронных документов в связи с массовым внедрением информационных технологий в образовательный процесс, информационные запросы из непрофильных организаций.

Избыточную нагрузку, как показал опрос, испытывают педагоги как из городских, так и из сельских школ, как учителя-предметники, так и учителя начального звена, как рядовой учитель, так и руководитель школы. Однако наибольшую бюрократическую нагрузку испытывает чаще всего администрация школ в лице директоров/завучей (62–66%). В связи с этим можно предположить, что основной запрос по отчетной документации исходит от вышестоящих органов управления, в подчинении которых находится руководитель общеобразовательной организации ре-

¹ Анкетный опрос по квотной выборке педагогов из региональных школ (3536 респондентов из 15 регионов РФ) проводился членами рабочей группы — сотрудниками социологического факультета СПбГУ в сентябре — ноябре 2022 г.

гиона, который в полном объеме выполняет распоряжения, формируя исходящие документы.

Внутри регионов также выявлены две противоположные тенденции: в некоторых школах региона произошли изменения, и педагоги стали меньше затрачивать времени на подготовку отчетов, и документооборот у них снизился, в других же школах сохраняется прежняя избыточная отчетность.

В ходе проведенного опроса посредством открытых вопросов были получены рекомендации целевых групп в части мер по снижению документооборота и отчетности на педагога. Основным инициатором в части введения излишних отчетов для педагогов выступает чаще всего администрация школы, которая в текущем режиме запрашивает отчеты и документы (при этом учет запросов излишних документов в электронном виде не осуществляется и дополнительно не оплачивается). В свою очередь, администрация школы, находясь в зависимости и подчиненности от представителей органов управления (не только образования), выполняет запросы чиновников исполнительных органов власти. В сложившемся бюрократическом круге, когда документы циркулируют сверху вниз и наоборот, слева направо и обратно, учитель выступает зависимой единицей, который в силу отсутствия правовых навыков не имеет возможности самостоятельно его разорвать. Поэтому, по мнению целевых групп, инициативы по снижению документооборота и отчетности должны прежде всего исходить от федеральных органов власти, которые призваны определять не только единый перечень обязательного документооборота для педагога, но и практику его исполнения на местах.

2.3. Регулирование отчетности классного руководителя

Классное руководство напрямую не связано с занимаемой педагогическим работником должностью и не входит в состав его должностных обязанностей (Галагузова, Дорохова и Матвеева 2022, 612).

Классное руководство устанавливается с целью регулирования состава и содержания действий, выполняемых при его осуществлении как конкретного вида дополнительной педагогической деятельности, которую педагогический работник принимает на себя добровольно на условиях дополнительной оплаты и надлежащего юридического оформления.

В соответствии с п. 6 Письма Минпросвещения России от 12.05.2020 № ВБ-1011/08 «О методических рекомендациях» (вместе с «Методическими рекомендациями органам исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим государственное управление в сфере образования, по организации работы педагогических работников, осуществляющих классное руководство в общеобразовательных организациях») в обязанности классного руководителя входит ведение и составление следующей документации:

1) классного журнала (в бумажной форме) в части внесения в него и актуализации списка обучающихся (если используется электронный журнал, то актуализация списка не требуется). При этом одновременное ведение (дублирование) журнала успеваемости в электронном и бумажном виде не допускается (п. 2.3 Особенностей, утвержденных Приказом Минобрнауки России от 11.05.2016 № 536; Письмо Минпросвещения России от 01.10.2021 № СК-403/08);

2) плана воспитательной работы в рамках деятельности, связанной с классным руководством, требования к оформлению которого могут быть установлены локальным нормативным актом общеобразовательной организации по согласованию с выборным органом первичной профсоюзной организации.

В целях недопущения избыточной отчетности педагогических работников руководителям общеобразовательных организаций необходимо руководствоваться подразделом «Классное руководство» раздела VIII приложения к письму Минобрнауки России от 21.03.2017 № 08-554 «О принятии мер по устранению избыточной отчетности», в котором были рекомендованы следующие меры снижения нагрузки классных руководителей:

- не допускать включения в обязанности учителей, выполняющих функции классных руководителей, составления отчетной документации и (или) представления информации, входящих в должностные обязанности других педагогических работников («педагогов-организаторов», «социальных педагогов», «педагогов-психологов») в соответствии с квалификационными характеристиками (например, формирование социальных паспортов, психолого-педагогических характеристик классов и т. п.);

- не допускать выполнения классными руководителями функций органов, осуществляющих общественное управление в сфере образования (например, составления протоколов родительских собраний, относящихся к компетенции родительских комитетов);

- не допускать включения в обязанности классных руководителей составления отчетной документации и (или) представления информации, связанной с выполнением функционала правоохранительных органов, органов управления здравоохранением, органов опеки и попечительства и т. д. (например, актов посещения жилых помещений, в которых проживают обучающиеся, списков обучающихся и их родителей (законных представителей), состоящих в религиозных организациях, информации о проведении профилактических прививок и т. п.);

- оптимизировать процедуры сбора и обработки персональных данных обучающихся, составления их характеристик, заполнения журналов инструктажа, а также классного журнала, исключив нерациональные затраты времени классных руководителей.

Вместе с тем, ввиду отсутствия в настоящее время соответствующих нормативно-обязывающих положений, фигура классного руководителя является наиболее уязвимой в части возложения дополнительной необразовательной нагрузки в силу изначального статуса и функционала, связанного с методической и организационной работой, при этом изменение Закона об образовании в части установления закрытого перечня документации, где отдельно упоминаются классные руководители, на практике может оказать значительный положительный эффект по снижению их нагрузки.

2.4. Ответственность в рамках контрольно-надзорных мероприятий

В соответствии с Законом об образовании (ч. 2 ст. 93, ч. 5 ст. 94) и на основании п. 2 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 (далее — Положение о контроле в сфере образования), государственный контроль

(надзор) в сфере образования осуществляют Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор) и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные РФ полномочия по государственному контролю (надзору).

Понятие контроля (надзора) в сфере образования подразумевает проведение отдельных видов контрольно-надзорных мероприятий (Кудилинский 2017, 105), которые перечислены в п. 26 Положения о контроле в сфере образования: документарная проверка; выездная проверка; наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности).

Документарная проверка является наиболее распространенной формой контроля в сфере образования и включает в себя такие действия, как:

- 1) истребование документов;
- 2) получение письменных объяснений;
- 3) экспертиза.

На основании п. 30 Положения о контроле в сфере образования должностное лицо, уполномоченное на проведение документарной проверки, вправе направлять контролируемому лицу требование о представлении документов (копий документов), необходимых и (или) имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, в том числе материалов фотосъемки, аудио- и видеозаписи, информационных баз, банков данных, а также иных носителей информации с предоставлением доступа к ним (за исключением материалов, имеющих в распоряжении контрольного (надзорного) органа в сфере образования и (или) размещенных на официальном сайте контролируемого лица в сети «Интернет»), с указанием срока представления контролируемым лицом истребуемых документов и материалов, который не может быть менее двух рабочих дней.

Перечень документов, которые могут запрашиваться контролирующим органом для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований (в том числе письменные объяснения), указывается в решении контрольного (надзорного) органа в сфере образования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия. *При этом конкретный перечень таких документов в действующем федеральном законодательстве не установлен, что дает возможность руководителям образовательных организаций де-факто поручать педагогам подготовку неограниченного перечня документов.*

Если вести речь о выездной проверке, то в ходе нее могут применяться следующие контрольно-надзорные мероприятия: осмотр; опрос; истребование документов; получение письменных объяснений; экспертиза.

В дополнение к плановым контрольным проверкам могут проводиться внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия в виде документарных и выездных проверок (п. 66 Положения о контроле в сфере образования).

Таким образом, проверки контрольно-надзорного органа в сфере образования в подведомственным им общеобразовательных организациях, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования в РФ (как в форме документарной проверки, так и в форме выездной проверки), сопряжены с риском возложения на педагогов со стороны администрации образовательных организаций дополнительной документарной нагрузки, при этом перечень видов отчетности

зависит от решения контролирующего лица. Положение усугубляется тем, что не все учителя достаточно осведомлены о своих правах в соответствии с трудовым законодательством, поэтому возложение на них со стороны администрации общеобразовательной организации необразовательной нагрузки, которая не предусмотрена законодательством, локальными нормативными актами образовательной организации и трудовым договором, может восприниматься ими как законная часть трудовых функций.

Помимо профильного контроля со стороны Рособрнадзора и уполномоченных им органов и должностных лиц образовательные организации в силу закона обязаны предоставлять и иные виды отчетности по запросам отдельных контролирующих органов.

Следует отметить, что в федеральном законодательстве содержится обязанность для образовательных организаций предоставлять в публичный доступ определенную информацию, которую контролирурующие органы могут получать без дополнительных обращений в организацию (Фролов 2015, 159).

Так, в ст. 29 Закона об образовании приведен обширный перечень информации, которую образовательные организации готовят и публикуют открыто. В указанный перечень также включается отчет о самообследовании образовательной организации. Однако к сбору и подготовке предоставляемой в публичный доступ информации также могут привлекаться педагоги школы.

Правила о том, что контролирующие органы при проведении документарных и выездных проверок не имеют права запрашивать у образовательных организаций информацию, которая размещена на официальном сайте в сети Интернет, содержатся в Положении о контроле в сфере образования (п. 31 и 42 соответственно). Проблема заключается в том, что аналогичные нормы отсутствуют в случае вневедомственных проверок и запросов, соответственно, на практике многие школы сталкиваются с необходимостью направления информации в различные ведомства даже в том случае, когда вся необходимая информация в установленном порядке размещена ими на официальном сайте в сети Интернет.

Также на практике существует проблема, когда образовательные организации, размещающие в открытом доступе на своем официальном сайте в сети Интернет информацию и документы, перечисленные в ч. 2 ст. 29 Закона об образовании, сталкиваются с необходимостью размещать те же самые материалы на других электронных ресурсах с дублированием размещенной в открытом доступе информации. Это связано, в частности, с содержанием ч. 1 ст. 29 Закона об образовании: «образовательные организации формируют открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию об их деятельности, и обеспечивают доступ к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети “Интернет”».

Таким образом, в настоящее время перечень электронных ресурсов, на которых публично размещаются информация и документы, перечисленные в ч. 2 ст. 29 Закона об образовании, является открытым. Представляется правильным в этой связи исключить возможность дублирования информации и предусмотреть в качестве единственного электронного ресурса официальный сайт общеобразовательной организации в сети Интернет.

Также необходимо констатировать, что, помимо контрольно-надзорных мероприятий со стороны Рособнадзора и уполномоченных им органов, существуют множественные случаи обращений в образовательные организации со стороны иных контролирующих (надзирающих) органов с различными запросами, ответы на которые зачастую ложатся на плечи педагогов.

Важно учесть, что деятельность этих органов является общей контрольно-надзорной деятельностью, которая лишь в общих чертах регулируется специальным федеральным законом, при этом основные положения по регулированию их деятельности содержатся в ведомственных нормативных правовых актах.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о КНД) определяет контролируемых лиц как граждан и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю (ч. 1 ст. 31). Общеобразовательные организации подпадают под действие Закона о КНД.

В соответствии со ст. 65 Закона о КНД контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться на плановой и внеплановой основе путем, например, получения письменных объяснений, истребования документов и пр.

К этим мероприятиям применяются общие правила Закона о КНД, включающие ограничения такой деятельности, однако, существуют и отдельные нормативные правовые акты, которые предусматривают полномочия органов и организаций по направлению запросов в пределах своей деятельности неустановленному кругу лиц, в число которых входят и общеобразовательные организации.

2.5. Ведение отчетности педагогами в субъектах РФ

Проведенный авторами анализ ведения отчетности педагогами общеобразовательных организаций по ряду субъектов РФ показал *отсутствие самостоятельного (на уровне субъектов) нормативного регулирования ведения отчетности по учебному процессу в школах и вариативность вовлеченности педагогов в процесс документооборота и составление отчетности.*

Выявленная вариативность проявляется в нормативно-правовом регулировании процесса документооборота и отчетности:

- по отдельным должностям педагогов общеобразовательных организаций;
- в рамках реализации общеобразовательными организациями национальных, федеральных и региональных проектов;
- в рамках конкурсных мероприятий среди общеобразовательных организаций;
- в рамках конкурсных мероприятий для обучающихся;
- в рамках индивидуальных конкурсных мероприятий для педагогов;
- в рамках ведомственного контроля деятельности общеобразовательных организаций;
- в рамках внеучебных, социально значимых мероприятий, проводимых в общеобразовательных организациях по инициативе органов государственной власти и управления, иных организаций.

Особенности выявленной вариативности вовлеченности педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования в субъектах РФ, в процесс документооборота и составление отчетности заключаются в следующем.

1. Нормативно-правовое регулирование ведения отчетности на уровне субъектов РФ прослеживается только в отношении отдельных должностей педагогических работников (педагогов-психологов) и не носит системного характера.

2. В субъектах РФ осуществляется нормативное регулирование отдельных мероприятий, направленных на реализацию национальных, федеральных и региональных проектов в сфере образования, развития детей и молодежи.

В целях реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в субъектах РФ разработаны и реализуются региональные проекты и программы по национальному проекту «Образование» («Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего», «Молодые профессионалы», «Новые возможности для каждого», «Социальная активность» и др.).

Нормативно-правовые акты, регулирующие реализацию указанных проектов и программ, предусматривают проведение определенных мероприятий (разработка рабочих программ, мониторинг, анкетирование и опросы, занесение информации в информационно-справочные системы и т.п.), в которых могут быть задействованы педагоги общеобразовательных организаций. Вместе с тем конкретизацию выполняемых в ходе данных мероприятий работ, видов заполняемых документов и регламент их заполнения указанные нормативно-правовые акты не устанавливают. При этом *характер предоставляемых сведений позволяет предположить, что по многим из указанных позиций для предоставления информации общеобразовательная организация должна привлекать своих работников, т. е. педагогов.*

На уровне субъектов РФ широко представлены также проекты по профессиональной ориентации обучающихся в общеобразовательных учреждениях, иные проекты, в реализации которых задействованы педагоги общеобразовательных организаций, при этом *конкретное регулирование привлечения педагогов к участию в данных проектах в нормативно-правовых актах субъектов РФ отсутствует.*

3. В субъектах РФ в рамках реализации национальных, федеральных и региональных проектов в сфере образования, развития детей и молодежи проводятся конкурсные мероприятия среди общеобразовательных организаций. Нормативно-правовая регламентация данных конкурсных мероприятий осуществляется в отношении участников, конкурсной процедуры, представляемых на конкурс материалов, порядка проведения конкурса и определения его победителей. Очевидно, что *представляемые на конкурс материалы общеобразовательная организация готовит преимущественно самостоятельно, привлекая к этой работе педагогов организации. Вместе с тем регламентация данной работы педагогов на уровне нормативно-правовых актов субъектов РФ отсутствует.*

4. В субъектах РФ в рамках реализации национальных, федеральных и региональных проектов в сфере образования, развития детей и молодежи проводятся конкурсные мероприятия среди обучающихся. Нормативно-правовая регламентация данных конкурсных мероприятий осуществляется в отношении участников,

конкурсной процедуры, представляемых на конкурс материалов, порядка проведения конкурса и определения его победителей. *В рамках осуществления конкурсных мероприятий для обучающихся общеобразовательная организация готовит необходимые материалы, привлекая к этой работе педагогов организации. Вместе с тем регламентация данной работы педагогов на уровне нормативно-правовых актов субъектов РФ отсутствует. Указанная регламентация также отсутствует и на уровне федеральных нормативно-правовых актов.*

5. В субъектах РФ в рамках реализации национальных, федеральных и региональных проектов в сфере образования проводятся разнообразные конкурсные мероприятия среди педагогов общеобразовательных организаций. Нормативно-правовым основанием для учреждения данных конкурсов являются также Указ Президента РФ от 28.11.2018 № 679 «О премиях лучшим учителям за достижения в педагогической деятельности» и Постановление Правительства РФ от 29.12.2018 № 1739, предусматривающее меры по реализации данного Указа.

Нормативное регулирование данных конкурсных мероприятий устанавливает (в отличие от большинства иных случаев) участие педагогов в процессах документооборота и отчетности, конкретный перечень требуемых от педагогов документов и материалов, а также четко регламентирует порядок и сроки их заполнения, отправки или размещения.

В нормативно-правовых актах субъектов РФ регламентация конкурсных мероприятий для педагогов общеобразовательных учреждений осуществляется в отношении участников, конкурсной процедуры, представляемых на конкурс материалов, порядка проведения конкурса и определения его победителей. В рамках осуществления конкурсных мероприятий педагог готовит необходимые конкурсные материалы, *регламентация данной работы педагогов на уровне нормативно-правовых актов субъектов РФ также отсутствует.*

Анализ нормативно-правового регулирования индивидуальных конкурсных мероприятий для педагогов также показал значительное разнообразие количественного и качественного состава материалов, представляемых соискателем на конкурс.

6. Органы управления образованием в субъектах РФ осуществляют внутриведомственный контроль за деятельностью подведомственных им организаций, в том числе общеобразовательных. Такой контроль может охватывать все сферы деятельности подведомственных организаций: финансово-хозяйственную, образовательную, сферу трудовых отношений и т. д., а также носить целевой характер (в рамках определенных критериев и показателей).

Как показывает анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ, *привлечение педагогов — работников общеобразовательных организаций к подготовке и проведению мероприятий в рамках внутриведомственного контроля, к сбору и обработке необходимой для проведения контроля информации, к заполнению документов, привлечение к иным видам деятельности прямо в нормативно-правовых актах, как правило, не устанавливается. Тем не менее характер осуществляемых в ходе внутриведомственного контроля мероприятий позволяет предположить возможность участия в них в некоторых случаях педагогов — работников общеобразовательных организаций.*

7. Общеобразовательные организации в субъектах РФ также принимают участие в различных мероприятиях внеучебного характера, инициируемых как орга-

нами управления образования субъекта РФ, так и иными органами власти и управления. При этом все подобного рода инициативы оформляются и закрепляются соответствующим актом органа управления образованием субъекта РФ. *Участие педагогов — работников общеобразовательной организации в такого рода мероприятиях прямо или косвенно предусматривается соответствующим актом, однако конкретизация работы педагогов в таких мероприятиях, равно как и участие педагогов в сопровождающих процессах документооборота и отчетности в регламентирующих актах не закрепляется.* Акты органа управления образованием субъекта РФ, как правило, имеют своим адресатом общеобразовательные организации и их руководителей. Установление прав и обязанностей для педагогов — работников данных организаций актами такого уровня имеет единичные примеры.

Вместе с тем следует отметить, что в некоторых субъектах РФ действуют (на уровне субъекта РФ) электронные образовательные системы. Данные системы имеют различную степень охвата и обработки данных, связанных с образовательным процессом. *Порядок работы с данными системами является общим и обязательным для всех участников образовательного процесса на территории соответствующего субъекта РФ и может быть охарактеризован как пример единого подхода к заполнению отчетности в части информации, представленной в данных электронных образовательных системах.*

Анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ также не позволил выявить наличие какой-либо систематичности и регулируемости в отношении загрузки педагогов сбором и обработкой информации, непосредственно не связанной с учебным процессом. Отчетность такого рода обуславливается: запросами соответствующих органов управления образования (и используется последними в своей управленческой деятельности); иных органов власти и управления (полиция, прокуратура и др.) и по своему характеру ситуативна; в связи с реализуемыми федеральными проектами (например, выявление и развитие одаренных детей).

2.6. Варианты решения проблемы избыточной отчетности педагогов

Эффективного снижения нагрузки, связанной с документооборотом и отчетностью, на педагогов общеобразовательных организаций, можно добиться при сочетании мер нормативно-правового и организационно-правового характера.

Применительно к срокам реализации указанных мер необходимо отметить, что меры нормативно-правового характера могут быть предприняты в относительно краткосрочной перспективе (Насонкин и Путило 2022), в то время как меры организационно-правового характера несомненно требуют более глубокой и детальной проработки.

2.6.1. Меры нормативно-правового характера

К числу мер нормативно-правового характера, которые можно предпринять в относительно краткосрочной перспективе, можно отнести следующие меры нормотворческого характера:

- исключить из Закона об образовании положения (ч. 6.1 ст. 47), позволяющие органу власти субъекта РФ в сфере образования утверждать по согласованию

с соответствующим федеральным органом власти дополнительный перечень документации, подготовка которой осуществляется педагогическими работниками при реализации основных общеобразовательных программ;

- дополнительно оговорить в Законе об образовании (ч. 6 ст. 47), что педагогическая работа, предусмотренная трудовыми (должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом, не может включать в себя подготовку отчетности, не включенную в установленный на федеральном уровне перечень;
- законодательно предоставить возможность включать дополнительную документационную нагрузку в рабочее время учителей только с их согласия и при условии соразмерной доплаты путем заключения дополнительного соглашения к трудовому договору или заключения договора гражданско-правового характера;
- на федеральном уровне запретить включение в обязанности учителей, выполняющих функции классных руководителей, составление отчетной документации и (или) представления информации, входящие в должностные обязанности других педагогических работников («педагогов-организаторов», «социальных педагогов», «педагогов-психологов») в соответствии с квалификационными характеристиками (например, формирование социальных паспортов, психолого-педагогических характеристик классов и т. п.);
- предусмотреть, что требования Закона об образовании (ч. 6.2) распространяются на все случаи возможного привлечения учителей к подготовке отчетности, включая контрольно-надзорную деятельность со стороны Рособрнадзора, учреждений и иных контролирующих органов и ведомств;
- придать нормативно-обязывающий характер (на уровне подзаконного нормативно-правового акта Министерства просвещения РФ) ранее изданным рекомендациям, содержащимся в Письме Минобрнауки России № НТ-664/08, Общероссийского профсоюза образования от 16.05.2016 № 269 «Рекомендации по сокращению и устранению избыточной отчетности учителей» (вместе с «Инструкцией для реализации региональных мероприятий по сокращению и (или) отмене отчетности учителей»).

2.6.2. Меры организационно-правового характера

К числу мер организационно-правового характера, требующих более глубокой и детальной проработки, можно отнести адаптацию и развитие с учетом поставленных целей уже существующих элементов сферы образования: единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников, а также цифровых образовательных (Чернякова 2023) и управленческих систем.

2.6.2.1. Развитие системы научно-методического сопровождения педагогических работников. В качестве механизма оптимизации участия педагогов общеобразовательных организаций в процессах документооборота и отчетности может выступить единая федеральная система научно-методического сопровождения педагогических работников.

Задача создания данной системы была сформулирована в Распоряжении Правительства РФ от 31.12.2019 № 3273-р, утвердившем основные принципы национальной системы профессионального роста педагогических работников РФ, включая национальную систему учительского роста. Данные принципы были утвержде-

ны в целях реализации федерального проекта «Учитель будущего» национального проекта «Образование». Во исполнение данного распоряжения Правительства РФ Министерством просвещения РФ были изданы два распоряжения: от 16.12.2020 № Р-174 «Об утверждении Концепции создания единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников и управленческих кадров» и от 04.02.2021 № Р-33 «Об утверждении методических рекомендаций по реализации мероприятий по формированию и обеспечению функционирования единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников и управленческих кадров».

Концепция создания единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников и управленческих кадров была разработана во исполнение Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и в целях реализации федерального проекта «Учитель будущего» национального проекта «Образование».

Как определено в Концепции, цель системы — создание единого научно-методического пространства в сфере повышения квалификации, профессиональной переподготовки и непрерывного развития профессионального мастерства педагогических работников и управленческих кадров в соответствии с приоритетными задачами в области образования.

Таким образом, создаваемая система предназначена в целом для развития самого педагога, для непрерывного поддержания уровня его квалификации в соответствии с современными требованиями. Решение этой задачи, безусловно, положительно скажется на возможностях педагогов более эффективно и с меньшими затратами времени справляться с ведением требуемой в соответствии с действующим законодательством учебно-методической документацией. Тем не менее большего эффекта в части оптимизации участия педагогов в процессах документооборота и отчетности в отношении учебно-методической документации можно добиться, если *расширить цели функционирования единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников.*

Создаваемая система, ориентированная на развитие самого педагога, заботится, образно говоря, о его будущем, уделяя внимание повышению его квалификации, переподготовке, профессиональному развитию и т. п. Однако существенные трудности педагоги испытывают именно в текущем учебном процессе, в том числе в связи с текущей периодической работой в отношении учебно-методической документации.

В связи с этим *представляется необходимым расширить перечень задач функционирования единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников, включив в этот перечень задачи поддержки педагогов в текущем учебном процессе.*

На *федеральном уровне*, например, представляется целесообразным создание и ведение федерального реестра не только программ дополнительного профессионального образования, но и типовых рабочих программ дисциплин начального, основного и среднего общего образования, а также всех иных возможных типовых форм учебно-методической документации, которую педагоги могут использовать в учебном процессе без изменений или с минимальной адаптацией.

Одновременно на федеральном уровне необходимо поддерживать нормирование единой системы учебно-методической документации и отчетности по ее ведению.

На уровне субъектов РФ возможно ведение реестра рабочих программ дисциплин начального, основного и среднего общего образования, иных типовых форм учебно-методической документации, адаптированных с учетом национально-культурных и иных особенностей конкретного субъекта РФ.

2.6.2.2. Развитие информационно-цифровых технологий в учебном и управленческих процессах в сфере образования. Наиболее эффективной мерой снижения нагрузки на педагогов, связанной с документооборотом и отчетностью, представляется широкое внедрение информационно-цифровых технологий в учебный и управленческий процессы в сфере образования. Анализ нормативно-правовых актов выбранных для исследования субъектов РФ указывает на возможность проведения различных мероприятий мониторингового характера путем обращения к электронным информационным ресурсам, имеющимся цифровым базам данных и т. п. без привлечения педагогических работников к сбору и обработке информации.

Кроме того, данный механизм в полной мере соответствует направлению государственной политики в сфере образования.

Как уже отмечалось ранее, по итогам заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 16) был утвержден паспорт Национального проекта «Образование». В его рамках запущен федеральный проект «Цифровая образовательная среда», который направлен на создание к 2024 г. современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней.

Одной из целей данного проекта является сокращение рабочего времени педагогических работников на заполнение регулярной итоговой отчетности при использовании автоматизированных решений формирования отчетности, внедренных в федеральную информационно-сервисную платформу. Проект также указывает на внедрение целевой модели цифровой образовательной среды, которая позволит во всех образовательных организациях на территории РФ создать профили «цифровых компетенций» для обучающихся, педагогов и административно-управленческого персонала, автоматизировать рутинные административные, управленческие и обеспечивающие процессы; проводить процедуры оценки качества образования. Будет обеспечена оптимизация деятельности образовательных организаций, перевод отчетности образовательных организаций в электронный вид и ее автоматическое формирование.

Проведенный ранее анализ указал на возможность проведения различных мероприятий мониторингового характера путем обращения к электронным информационным ресурсам, имеющимся цифровым базам данных и т. п. без привлечения педагогических работников к сбору и обработке информации. Внедрение и развитие информационных систем позволяет в тех субъектах, где функционируют данные системы, изменить характер участия педагогических работников в сборе и обработке информации. Можно констатировать три очевидных следствия развития информационных систем: расширение источников получения информации, пере-

ход от заполнения бумажных носителей к внесению информации в электронные базы данных, автоматизированная обработка данных.

Расширение источников получения информации происходит за счет использования хранящихся в информационных системах данных, в том числе при объединении ресурсов различных систем. При этом сокращается общая трудоемкость внесения информации за счет упрощения заполнения электронных баз данных, а также за счет исключения многократного дублирования внесения информации в различные бумажные документы.

В целом можно констатировать очевидную тенденцию: чем выше уровень информатизации сферы образования, тем выше уровень использования данных из различных информационных систем.

Функционирование информационных систем в сфере образования вызывает необходимость адекватного и точного формирования перечня персональных данных субъектов образовательного процесса, отвечающего целям и задачам функционирования данной системы.

Нормативное урегулирование, причем на федеральном уровне, обработки персональных данных в информационных образовательных системах является самостоятельной задачей и предполагает, в соответствии с требованиями законодательства и сложившейся практикой, кроме определения и систематизации перечня требуемых для решения задач информационной системы персональных данных, также разработку и утверждение целого ряда регламентирующих документов.

Нормативное урегулирование на федеральном уровне работы с персональными данными в информационных образовательных системах позволит добиться унификации информационных образовательных систем субъектов РФ в части их взаимодействия между собой, с иными информационными ресурсами государства, с перспективой их объединения в единую федеральную сеть.

При этом необходимо отметить, что задача определения закрытых перечней персональных данных субъектов образовательного процесса (обучающихся, педагогов), результатов их обезличенной обработки, сведений о деятельности образовательных организаций, необходимых и достаточных для осуществления образовательного процесса и управления этим процессом со стороны уполномоченных субъектов, имеет ключевое значение для оптимизации участия педагогов в процессах документооборота и отчетности.

Обязательный, но исчерпывающий объем информации по образовательной деятельности организации, который она с учетом требований законодательства о персональных данных размещает в открытом доступе или в закрытых информационных системах, позволит решить две задачи.

С одной стороны, все заинтересованные в получении этой информации субъекты (федеральные, региональные и муниципальные органы власти и управления, иные организации) смогут получать эту информацию из открытого доступа или из закрытых информационных систем (в соответствии со своим правом доступа), не обращаясь непосредственно к образовательной организации. С другой стороны, образовательная организация будет иметь право не предоставлять обратившимся субъектам (за исключением правоохранительных и контрольно-надзорных органов) любую запрашиваемую ими информацию, отсылая к действующим источникам информации.

Подобное жесткое нормирование объема предоставляемой образовательной организацией информации позволит существенно снизить информационно-управленческие потоки как по линии ведомственной структуры управления образованием, так и по линии иных проявляющих интерес к школам органов и организаций.

Общее сокращение информационно-управленческих потоков в образовательной организации в значительной части устранил предпосылки возникновения внеучебной нагрузки, связанной с документооборотом и отчетностью, на педагогов общеобразовательных организаций, реализующих программы начального, основного и среднего общего образования в РФ.

3. Выводы

Проблема избыточной отчетности педагогов общеобразовательных организаций находится в центре внимания соответствующих федеральных органов власти, которые предпринимают определенные шаги по ее разрешению.

Вместе с тем текущее состояние данной проблемы далеко от ее полного разрешения. Как показывают данные социологического опроса, правоприменительная практика существенно тормозит реализацию законодательных изменений. Несмотря на наметившуюся положительную тенденцию, почти половина опрошенных педагогов школ не заметили снижения нагрузки в части своей отчетности.

Проведенное исследование позволило выявить ряд факторов, влияющих на эффективность решения указанной проблемы:

- ведение отчетности (работа с документами) сопровождает и воспитательную работу, которая не отделима на сегодняшний день от учебной работы, и иную педагогическую работу — методическую, подготовительную, организационную, диагностическую и пр.;
- соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы (в том числе связанной с документооборотом и отчетностью) для педагога определяется самой образовательной организацией с учетом количества часов нагрузки по учебному плану, специальности и квалификации работника;
- правовая регламентация обязанностей педагогов на уровне образовательной организации шире и разнообразней, чем предусмотрено Законом об образовании, что создает ситуацию правовой неопределенности для педагогов с точки зрения обязательности/необязательности выполнения тех или иных видов работ, в том числе связанных с документооборотом и отчетностью;
- несмотря на принятие ФЗ № 298, остается определенная доля дискреции установления дополнительного перечня документов для заполнения на уровне субъектов РФ;
- ввиду отсутствия в настоящее время соответствующих нормативно-обязывающих положений, фигура классного руководителя является наиболее уязвимой в части возложения дополнительной необразовательной нагрузки в силу изначального статуса и функционала, связанного с методической и организационной работой;
- проверки контрольно-надзорного органа в сфере образования сопряжены с риском возложения на педагогов со стороны администрации образовательных организаций дополнительной документарной нагрузки, при этом перечень видов отчетности зависит от решения контролирующего лица;

- перечень электронных ресурсов, на которых публично размещаются информация и документы, перечисленные в ч. 2 ст. 29 Закона об образовании, является в настоящее время открытым и порождает необоснованное и трудозатратное дублирование информации;

- на уровне субъектов отсутствует самостоятельное (уровня субъекта) нормативное регулирование ведения отчетности по учебному процессу в школах и наличествует вариативность вовлеченности педагогов в процесс документооборота и составление отчетности (по отдельным должностям педагогов; в рамках реализации национальных, федеральных и региональных проектов; в рамках конкурсных мероприятий среди общеобразовательных организаций и т. д.);

- на уровне субъектов отсутствует какая-либо систематичность и регулируемость в отношении загрузки педагогов сбором и обработкой информации, непосредственно не связанной с учебным процессом; отчетность такого рода обуславливается: запросами соответствующих органов управления образования (и используется последними в своей управленческой деятельности); иных органов власти и управления (полиция, прокуратура и др.) и по своему характеру ситуативна; в связи с реализуемыми федеральными проектами (например, выявление и развитие одаренных детей).

В результате проведенного исследования был сделан вывод о том, что эффективного снижения нагрузки, связанной с документооборотом и отчетностью, на педагогов общеобразовательных организаций, можно добиться при сочетании мер нормативно-правового и организационно-правового характера.

Применительно к срокам реализации указанных мер было отмечено, что меры нормативно-правового характера могут быть предприняты в относительно краткосрочной перспективе, в то время как меры организационно-правового характера потребуют более глубокой и детальной проработки.

Перечень предлагаемых мер нормативно-правового характера приведен в разделе 2.6.1.

В качестве мер организационно-правового характера, требующих более глубокой и детальной проработки, были предложены адаптация и развитие с учетом поставленных целей уже существующих элементов сферы образования: единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников, а также цифровых образовательных и управленческих систем.

Предложения по развитию системы научно-методического сопровождения педагогических работников, а также информационно-цифровых технологий в учебном и управленческих процессах в сфере образования приведены в разделах 2.6.2.1 и 2.6.2.2 соответственно.

Библиография

- Башкирова, Юлия В., Пепка А. Бояджиева, Ксения К. Елкина, Анна Г. Кукушкина, Вячеслав В. Матвеев, Наталья А. Матвеева, Александр М. Осипов, Юлия П. Тримбицкая и Татьяна Г. Ширина. 2020. *Школа в бумажной пучине: кризис информационных потоков в образовании*. Великий Новгород: Типография «Виконт».
- Галагузова, Юлия Н., Татьяна С. Дорохова и Алена И. Матвеева. 2022. «Опыт исследования ключевых дефицитов в профессиональной деятельности классных руководителей.» *Перспективы науки и образования* 2 (56): 608–622.

- Головина, Светлана Ю. 2021. «Изменение условий труда педагогических работников высшей школы: правовые аспекты.» *Перспективы науки и образования* 4 (52): 547–565.
- Кропачев, Николай М., Наталья А. Шевелева и Вячеслав В. Суязов. 2021. «Доступность общего образования: конституционное содержание.» *Журнал конституционного правосудия* 5 (83): 29–35.
- Кудилинский, Михаил Н. 2017. «Особенности правового регулирования государственного контроля в сфере образования.» *Журнал российского права* 12: 101–109.
- Ларкина, Татьяна Ю. 2022. «Трудовая полуавтономия российских учителей в забюрократизированной школе.» *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены* 3: 136–150.
- Лозовицкая, Алена А., и Юлия А. Сапожникова. 2023. «Ориентиры проектирования рабочей программы воспитания в контексте обновленных федеральных государственных образовательных стандартов.» *Педагогика. Вопросы теории и практики* 8 (4): 337–343.
- Насонкин, Владимир В., и Наталья В. Путило. 2022. «“Регуляторная гильотина” в сфере образования: вопросы правового регулирования и практики реализации.» *Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право* 2: 309–326.
- Фролов, Борис М. 2015. «О некоторых принципах осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования.» *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право* 2: 155–163.
- Чернякова, Светлана А. 2023. «Цифровизация образовательной среды как способ снижения нагрузки на педагогические кадры.» *Юридическая наука* 1: 26–30.

Статья поступила в редакцию 21 июня 2023 г.;
рекомендована к печати 24 июля 2023 г.

Контактная информация:

Дивеева Нелли Ивановна — д-р юрид. наук, проф.; n.diveeva@spbu.ru

Кузьменко Александр Валентинович — канд. юрид. наук, доц.; a.kuzmenko@spbu.ru

Суязов Вячеслав Валерьевич — канд. юрид. наук, доц.; v.suyazov@spbu.ru

Optimization of school teachers' reporting: Current problems and solutions*

Nelly I. Diveeva, Alexander V. Kuzmenko, Vyacheslav V. Suyazov

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Diveeva, Nelly I., Alexander V. Kuzmenko and Vyacheslav V. Suyazov. 2024. “Optimization of school teachers' reporting: Current problems and solutions.” *Russian Journal of Labour & Law* 14: 94–115. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.106> (In Russian)

The article is devoted to the analysis of the problem of excessive workload of teachers of educational organizations associated with reporting and working with documents. The authors conducted a study of regulatory regulation at the federal and regional levels, analyzed the data of sociological surveys, identified factors affecting the effectiveness of solving the problem. These factors affect the peculiarities of pedagogical work, its species diversity; the legal regulation of teachers' work duties; the activities of control and supervisory bodies; information

This article was prepared on the basis and in development of expert analytical research carried out by the authors from among the staff of St. Petersburg State University as part of the execution of the State contract dated 08.08.2022 no. 01731000096220000330001 for the provision of services for conducting expert analytical research on the topic: "Development of recommendations on introducing amendments to regulatory legal acts in order to reduce the burden associated with document flow and reporting, and improve the system of remuneration for teachers of general education organizations implementing primary, basic and secondary general education programs."

and telecommunication support of educational activities; features of the regulatory and legal regulation of educational activities in the subjects of the Russian Federation, etc. The paper concludes that in order to effectively solve the problem, a combination of regulatory and legal measures (can be taken in the relatively short term) and organizational and legal nature (will require more in-depth and detailed study) is necessary. The list of proposed regulatory measures is formulated in the work. As measures of an organizational and legal nature, adaptation and development of existing elements of the field of education, taking into account the set goals, were proposed: a unified federal system of scientific and methodological support for teaching staff, as well as information and digital technologies in educational and management processes in the field of education.

Keywords: educational legislation, right to education, teacher, school, teaching load, document flow, reporting.

References

- Bashkirova, Yulia V., Pepka A. Boyadzhieva, Ksenia K. Elkina, Anna G. Kukushkina, Vyacheslav V. Matveev, Natalia A. Matveeva, Alexander M. Osipov, Yulia P. Trimbitskaya and Tatiana G. Shirina. 2020. *School in the paper abyss: The crisis of information flows in education*. Velikiy Novgorod: Tipografia "Vikont" Publ. (In Russian)
- Chernyakova, Svetlana A. 2023. "Digitalization of the educational environment as a way to reduce the burden on teaching staff." *Yuridicheskaya nauka* 1: 26–30. (In Russian)
- Frolov, Boris M. 2015. "On some principles of state control and supervision in the field of education." *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* 2: 155–163. (In Russian)
- Galaguzova, Yulia N., Tatiana S. Dorokhova and Alyona I. Matveeva. 2022. "Experience in the study of key deficits in the professional activities of classroom teachers." *Perspektivy nauki i obrazovaniia* 2 (56): 608–622. (In Russian)
- Golovina, Svetlana Yu. 2021. "Changing the working conditions of higher school teachers: Legal aspects." *Perspektivy nauki i obrazovaniia* 4 (52): 547–565. (In Russian)
- Kropachev, Nikolay M., Natalia A. Sheveleva and Vyacheslav V. Suyazov. 2021. "Accessibility of general education: Constitutional content." *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiiia* 5 (83): 29–35. (In Russian)
- Kudilinsky, Mikhail N. 2017. "Peculiarities of legal regulation of state control in the field of education." *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 101–109. (In Russian)
- Larkina, Tatiana Yu. 2022. "Labor semi-autonomy of Russian teachers in a bureaucratic school." *Monitoring obshchestvennogo mneniia: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* 3: 136–150. (In Russian)
- Lozovitskaya, Alyona A., and Yulia A. Sapozhnikova. 2023. "Guidelines for designing a work program of education in the context of updated federal state educational standards." *Pedagogika. Voprosy teorii i praktiki* 8 (4): 337–343. (In Russian)
- Nasonkin, Vladimir V., and Natalia V. Putilo. 2022. "'Regulatory guillotine' in the field of education: Issues of legal regulation and implementation practice." *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2: 309–326. (In Russian)

Received: June 21, 2023

Accepted: July 24, 2023

Authors' information:

Nelly I. Diveeva — Dr. Sci. in Law, Professor; n.diveeva@spbu.ru

Alexander V. Kuzmenko — PhD in Law, Associate Professor; a.kuzmenko@spbu.ru

Vyacheslav V. Suyazov — PhD in Law, Associate Professor; v.suyazov@spbu.ru