

## НЕ ДОПУСТИТЬ ПОСПЕШНОСТИ в принятии решений...



**Галина Ивановна Меркулова,**  
*председатель Профсоюза работников  
народного образования и науки РФ*

**Пожалуй, ни один нормативно-правовой акт, касающийся модернизации образования, не был объектом столь пристального внимания, как проект Закона РФ «Об образовании» и федеральные государственные стандарты для старшей школы. Как оценивают в профсоюзе ход обсуждения этих документов, что вызывает особую обеспокоенность профессионального сообщества, какие замечания и предложения были сделаны разработчикам документов?**

- законопроект • образовательные стандарты • общественные обсуждения
- поправки • оплата труда • прогнозы • риски

**Н**ачало нового, 2011 года для образования и общества стало временем всенародного обсуждения проекта Закона РФ «Об образовании» и новых образовательных стандартов. Это не может не радовать. Активная, неравнодушная позиция наших граждан вселяет надежду на то, что при подготовке таких основополагающих законопроектов, напрямую касающихся будущего российского образования, будущего наших детей, власть не сможет не отреагировать на мнение рождающегося в России гражданского общества, и такие важнейшие документы будут приниматься с учётом этого мнения. Это также хорошая поддержка Общероссийскому профсоюзу образования, нашей позиции.

**Закон РФ «Об образовании»**, несомненно, основной для системы образования и общества документ. Именно в нём определяются организационные основы и принципы государственной политики в области образования, разграничивается и регулируется компетенция и ответственность органов власти в области образования; закрепляется существующая в России система образования. Хорошо, что к его обсуждению общественность подошла столь ответственно.

Сейчас специальная межведомственная группа готовит аналитический обзор по замечаниям и предложениям, поступившим на специальный сайт в ходе общественного обсуждения законопроекта в Интернете, который, как я понимаю, должен быть предложен к дальнейшей работе и обсуждению.

Г.И. Меркулова. **Не допустить поспешности в принятии решений...**

Естественно, законопроект не остался вне поля зрения профсоюза. На федеральном уровне мы принимали участие в его обсуждении в рамках Парламентских слушаний в Государственной Думе, в Общественной палате, Совете Федерации, Союзе ректоров России.

В процесс обсуждения законопроекта включились наши региональные, территориальные, первичные организации, активно проявило себя студенчество. Работа проведена большая. Наши юристы и эксперты с учётом предложений профорганизаций провели серьёзную аналитическую работу и подготовили более 60 поправок к 20 статьям законопроекта, которые, на наш взгляд, имеют приоритетный на данный момент обсуждения характер. Принципиальные общие замечания, а также сводная таблица поправок для внесения изменений и дополнений в новый проект федерального закона были направлены в Минобрнауки России и в Государственную Думу и размещены на сайте профсоюза для общественного обсуждения.

Не буду останавливаться на тех замечаниях и предложениях, которые имеют, так сказать, юридико-технический характер, хотя и они, как показывает практика введения и применения новых законов, важны далеко не только с технической точки зрения.

Прежде всего хотелось бы отметить, что вариант законопроекта, который предложен обществу для обсуждения, призван законодательно определить стратегию развития образования в новых социально-экономических условиях. Однако обозначившиеся в тексте подходы, направленные на внедрение сомнительных и недостаточно апробированных механизмов и институтов, не могут не тревожить. На мой взгляд, сегодняшняя концепция законопроекта направлена на фиксацию, а также на изменение достигнутого положения, порой в худшую сторону, без определения необходимых и действенных механизмов дальнейшего прогрессивного развития системы образования. Следует также заметить, что в законопроекте не нашли должного отражения положения международных актов в сфере образования, в том

числе содержащих требования по обеспечению единого образовательного пространства, и прежде всего Рекомендации МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (Париж, 5 октября 1966 г.), Рекомендации о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений (Париж, 11 ноября 1997 г.), Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века (Париж, 9 октября 1998 г.).

Кроме того, вряд ли можно говорить о реальном обеспечении механизмов реализации государственной политики в сфере образования, не предусмотрев в законе чёткие ориентиры, связанные с определением объёма финансирования национальной системы образования.

Следующий момент, который также очень важен. Мы считаем, что необходимо закрепить в законопроекте нормы, определяющие основы единого социального и профессионального статуса педагогического работника на всей территории Российской Федерации, который должен определять государственные гарантии в области оплаты труда и гарантированные меры по её увеличению. Что сегодня у нас происходит? Гарантий нет, как нет и перспектив и системы проведения индексации заработной платы. Зато есть неоправданная вариативность и дифференциация в оплате труда. Сегодня в каждом субъекте РФ, районе, городе и даже в каждой школе своя система оплаты труда! И зачастую она зависит не от эффективности работы учителя, а от финансовых возможностей того или иного региона. А с принятием закона встаёт вопрос: как это будет реализовываться в дальнейшем? Мы настаиваем на установлении базовых ставок (окладов), как гарантиях государства, с учётом того, что средний уровень зарплаты педагогических работников должен быть не ниже среднего по экономике. Сегодня по России это соотношение составляет 60%, причём в разных субъектах оно различается.

Трудно не согласиться с президентом, который считает, что невозможно осуществить

реформу ни армии, ни МВД без значительного повышения материального статуса военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел. Возникает вопрос: почему же тогда власть полагает, что широкомасштабную модернизацию в образовании можно проводить при средней зарплате в отрасли 13 тысяч рублей? Это в среднем. А на практике учитель в школе может получать и 8 тысяч рублей, а работник дошкольного учреждения и того меньше — 4330! Я уже не говорю о том, что профессор вуза даже со статусом федерального университета получает в лучшем случае 25—30 тысяч рублей. Повторюсь, но мы считаем, что необходимо закрепить в законе базовые оклады как гарантии государства, при этом средняя зарплата должна быть не ниже средней по экономике.

Помимо этого, статус должен гарантировать право педагогических работников на безопасные и здоровые условия труда, на медицинское обслуживание, достойное пенсионное обеспечение с сохранением права на досрочное назначение трудовой пенсии, санаторно-курортное лечение и многое-многое другое. То есть мы за гарантированный социальный пакет, который сегодня сжимается, как шагреновая кожа, а зарплата остаётся стабильно низкой.

Перечислить все предложения по законопроекту, которые мы дали, просто невозможно. Здесь и вопросы, связанные с системой дошкольного образования, которая у нас незаслуженно обделена вниманием и в своё время «выпала» из ПНПО. Это, конечно, и вопросы повышения квалификации педагогических работников. Недавно принятые поправки к действующему Закону РФ «Об образовании», закрепляющие право учителей на повышение квалификации не реже одного раза в 5 лет, на мой взгляд, уже морально устарели. В некоторых странах, где успешно проходит модернизация образования, для педагогов предусмотрено ежегодное бесплатное повышение квалификации в объёме 100 часов. Я понимаю, что в масштабах нашей страны реализовать это достаточно сложно, но необходимо к этому стремиться, тем более в условиях реализации президентской инициативы «Наша новая школа».

Сегодня у нас вызывает серьёзное опасение то обстоятельство, что законопроект не предусматривает реализацию конституционных гарантий

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

доступности высшего профессионального образования при разделении его на два уровня — бакалавриат и магистратуру. Более того, в тексте документа вообще отсутствовал уровень начального профессионального образования.

Следует отметить особо, что в отношении студентов законопроект практически полностью не предусматривает для них социальную составляющую: социальную стипендию, материальную помощь, ограничения по оплате за проживание в общежитии. С этим нельзя согласиться. Такие вопросы нельзя оставлять без внимания. Тем более на фоне, мягко говоря, странных заявлений представителей высших органов власти об отмене стипендиального обеспечения студентов.

Говорить о том, какие позиции в проекте закона «Об образовании» необходимо скорректировать или дополнить, можно много. Сейчас главное — не допустить поспешности в принятии решений, учесть все конструктивные замечания, которые поступили, возможно, ещё раз провести обсуждение и только потом выносить законопроект для его принятия. Требуется серьёзная, взвешенная доработка закона, как в концептуальном плане, так и в части содержательного наполнения конкретных правовых норм. Профсоюз, в свою очередь, примет в этой работе самое активное участие и будет настаивать на принятии всех наших принципиальных замечаний и предложений.

Следующий основной для образования документ — **новые образовательные стандарты (ФГОС С(П)ОО)**.

Начиная с 28 января 2011 года, этот проект вызвал бурную дискуссию в СМИ и блогосфере, точнее, только одна его часть, касающаяся основной образовательной программы. Поводом к тому послужило опубликование открытого письма, в котором представители педагогического сообщества обратились к руководству страны с просьбой

Г.И. Меркулова. **Не допустить поспешности в принятии решений...**

наложить вето на этот проект, так радикально перекраивающий школьную программу, переводя её главные дисциплины в статус предметов по выбору.

Профсоюз — участник экспертизы уже третьего проекта ФГОС, и мы считаем, что этот проект является большим достижением по отношению к ФГОС начального и основного общего образования, поскольку учтены многие предложения и замечания, высказанные в ходе общественного обсуждения первых двух проектов стандартов.

Однако, принимая, по предложению Минобрнауки России, участие в экспертизе проекта, профсоюз высказал мнение о необходимости серьёзной переработки документа ещё в ноябре 2010 года.

Мы считаем, что, предлагая к обсуждению новый, неожиданный, можно сказать радикальный вариант стандарта, следовало бы лучше его подготовить: с комментариями, обоснованием, прогнозами, рисками. Необходимо было предусмотреть, к чему приведёт внедрение такого стандарта, насколько изменится судьба ребят, которым по нему придётся учиться, школ и учителей, которые будут реализовать этот стандарт, то есть постараться спрогнозировать все возможные последствия. Этого не было сделано и проект был вынесен на обсуждение.

Откровенно говоря, сначала у меня вызвало недоумение то, что Министерство образования позволило авторскому коллективу вынести на широкое обсуждение столь сырой, непроработанный вариант. Но сейчас я этому даже рада. Неравнодушное, заинтересованное отношение общества к проекту стандарта подтвердило правильность нашей позиции, высказанной ещё в ходе экспертизы.

Но не только широко обсуждаемые позиции нас беспокоят, есть ещё моменты, на которые общественность не обратила внимания, поскольку они видны, прежде всего, специалистам. Но касаются, несомненно, всех. В своём

экспертном заключении профсоюз также высказал по ним серьёзные замечания. Например, употребляемые в тексте проекта ФГОС С(П)ОО понятия «компетентностная парадигма», «системно-деятельностный подход», «система условий реализации основной образовательной программы среднего (полного) общего образования», «государственная (муниципальная) образовательная услуга», не являются общеизвестными и однозначно понимаемыми и формально нигде не закреплены, в том числе в существующей нормативной базе.

Далее, в проекте формулируются не сами результаты освоения основной образовательной программы среднего (полного) общего образования, а только их «описание» (результаты «должны отражать») и т.п.

При описании содержания отдельных компонентов образовательной программы среднего (полного) общего образования употребляются слова «должен содержать» вместо «программа может содержать», в то время как законодательством об образовании в ФГОС должны быть определены требования к структуре основной образовательной программы среднего (полного) общего образования, а не к содержанию.

В проекте отсутствует перечень нормативных документов, описывающих порядок его введения, разграничение ответственности за реализацию ФГОС С(П)ОО между образовательным учреждением, его учредителем, Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, целевые ориентиры в системе условий и критерии контроля состояния системы условий реализации основной образовательной программы среднего (полного) общего образования.

По нашему мнению, раздел проекта «Требования к условиям реализации образовательной программы среднего (полного) общего образования» должен содержать «целевые ориентиры» кадровых, психолого-педагогических, финансовых, материально-технических, информационно-методических условий. Однако положения этого раздела

в большинстве случаев предполагают лишь возможность обеспечения определённых условий (не конкретизированных) для участников образовательного процесса.

Это выражается, в частности, в отсутствии в разделе «Финансово-экономические условия реализации образовательной программы среднего (полного) общего образования» структуры норматива финансирования общеобразовательных программ (соотношение между затратами на оплату труда и затратами на учебные расходы; требований к порядку расчёта фонда оплаты труда (установление предельного соотношения между затратами на оплату труда административно-управленческого, педагогического и вспомогательного персонала); требований к величине гарантированных базовых ставок заработной платы, базовых окладов за выполнение работниками образовательного учреждения трудовых функций и др.

В отношении стандартов основной образовательной программы для старшей школы такое беспокойство общества объяснимо — предложения затрагивают интересы большинства наших граждан и понятны им. Перекраивание школьной программы, учебного плана касается каждого — учителей, учеников, родителей.

Возьмём, скажем, такой момент — выбор предмета учащимися. О каком выборе может идти речь, когда подавляющее большинство школьников ещё не готовы к нему? Как помочь девятикласснику сделать выбор, определяющий его будущее? К примеру, в прежнее время существовала система ранней профориентации, за последние 20 лет разрушенная. Естественно, я не предлагаю восстановление утраченной системы в прежнем виде, но, наверное, предприниматели должны подумать, как в современных условиях включиться в процесс активного взаимодействия со школой по вопросам ранней профориентации школьников. Думаю, что это и в их интересах, и, несомненно, в интересах государства.

Есть и другая сторона этой проблемы — как в данной ситуации будет складываться судьба каждого учреждения, каждого учителя? Предположим, 50 учеников выбирают математику, а историю или любой другой предмет — единицы. Как школа будет выходить из этого по-

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ложения? А что будет с педагогами? Сейчас часто говорят, дескать, это плохой учитель, если его предмет не выбрали учащиеся, и, следовательно, от него надо избавляться. С этим вряд ли можно согласиться, тем более в отношении сельских школ, которых у нас в два раза больше, чем городских.

Приведу пример из вузовской практики. Вы знаете, что последние 10–15 лет большой популярностью в обществе пользовались такие профессии, как банковские служащие, финансисты, юристы. И практически все вузы, даже далёкие от этих профилей, открыли факультеты и, простите за некорректное выражение, наштамповали таких специалистов в избытке. По какому принципу выбирали эти факультеты выпускники школ? Потому что там был обеспечен высокий уровень преподавания? Далёко не совсем так. Чаще всего по принципу «это модно». Такая же ситуация может сложиться и в общеобразовательной школе.

Есть и ещё один момент, на который следует обратить внимание: если мы начинаем вводить изменения, новые или дополнительные требования, то школа должна быть к ним готова. То есть должны быть созданы соответствующие условия как для работников, так и для обучающихся, а значит, необходимы дополнительные кадровые, информационно-методические и материальные ресурсы. Эти требования перечислены, но отсутствуют стандарты финансовой обеспеченности, необходимой для их выполнения. Таким образом, вся «тяжесть» внедрения изменений ложится на образовательное учреждение. В этом вся сложность реализации нового стандарта.

Сейчас проект отправлен на доработку. Будем надеяться, что его не слегка «подшлифуют», а серьёзно переработают с учётом всех замечаний. Мы, со своей стороны, также будем готовиться к новому этапу его подготовки. **НО**