

КОММЕНТАРИИ К ОТДЕЛЬНЫМ НОРМАМ Федерального закона «Об образовании в РФ»



Анатолий Моисеевич Кац,

доцент кафедры теории и практики управленческой деятельности в образовании Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования

Классификация системы образования включает множество элементов, которые так или иначе относятся к образованию (часть 5 статьи 10), причём список этих элементов представляется довольно полным, а попытка разделить элементы системы на группы (систематики говорят — на подсистемы) вполне оправдана. На первый взгляд, представленная система и классификация её элементов выглядят достаточно убедительно.

- система образования • образовательная организация • образовательная деятельность • родительская плата • платные образовательные услуги
- заработная плата педагогических работников

Система образования

После внимательного прочтения и анализа описания системы образования остаётся чувство, что «смешались в кучу кони, люди...». И не только они — туда же, в эту кучу, попали и залпы, и орудия, и вой этих орудий. Заметим, что поэт говорит о смешении коней и людей, представляя одно это уже как хаос...

Система (целое, составленное из частей; соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определённую целостность, единство¹.

¹ Большой Российский энциклопедический словарь. М.: БРЭ, 2003. С. 1437.

Обычно любую систему легко отобразить на рисунке в виде схемы, нарисовав её элементы в виде квадратиков или иных фигур, линиями или стрелками изобразив взаимосвязи этих элементов. Нарисовать таким образом систему образования, описанную в Законе, вряд ли удастся. А если и ухитрится это сделать, то понять (прочитать) эту схему со всеми её хитросплетениями элементов и взаимосвязей будет. Можно, конечно, считать, что вот такая очень сложная система образования сложилась и должна действовать в России в соответствии с Законом.

На самом же деле трудности составления схемы, изображающей систему образования, связаны с тем, что в Законе сделана попытка рассмотреть систему образования одновременно и сразу с нескольких сторон и даже изнутри. В результате то, что

названо в Законе системой образования, вообще системой назвать трудно, поскольку её системообразующие элементы неоднородны, и также неоднородны её взаимосвязи. То, что в Законе названо системой образования, представляет собой перечень всего того, что имеет отношение к образованию.

При перечислении элементов системы образования в пункте 1 указан, видимо, главный элемент (элементы) системы образования: федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных вида, уровня и (или) направленности. Эта группа нормативных правовых актов, утверждаемых органами управления и структурами образования, представляет собой документы, определяющие, в конечном счёте, содержание образования, условия осуществления образовательного процесса и результат этого процесса, то есть это документы, регулирующие очень важную, главную, но не всю работу организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Они не охватывают многие стороны как образовательной, так и иной деятельности этих организаций.

Кроме того, вся совокупность стандартов, принятых в образовании, и образовательных программ не регулирует деятельность других структур, перечисленных в системе образования.

Поэтому возникает вопрос: почему совокупность разных образовательных стандартов и образовательных программ, регулирующих определённую сторону деятельности определённых образовательных структур, включена в состав системы образования, а, например, Закон или в целом законодательство в образовании, регулирующие всю деятельность системы образования и каждой его структуры, в систему образования Законом не включены?

Думается, что вразумительного и исчерпывающего ответа на этот вопрос, который бы удовлетворил любознательность тех, кто его задаёт, вряд ли можно услышать.

Отметим также, что образовательные программы не существуют сами по себе, они принадлежат организациям, осуществляющим образовательную деятельность. Поэтому их нельзя рассматривать

как самостоятельные элементы системы образования.

Точно такая же ошибка и в пункте 2, где перечислена ещё одна группа элементов системы образования: «организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, учащихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся».

Очень странно видеть, что все эти элементы перечислены через запятую. Ведь любая организация, в том числе и организация, осуществляющая образовательную деятельность, это — совокупность людей, объединённых для достижения какой-либо цели (целей), деятельность которых сознательно координируется для достижения этой общей цели (целей) и решения необходимых для этого задач. Организация, осуществляющая образовательную деятельность, это совсем не здание, предназначенное для образовательной деятельности, а объединение работников, в том числе, и, в первую очередь, педагогических работников. А если рассматривать организацию, осуществляющую образовательную деятельность, с точки зрения её функционирования, то и учащиеся и их родители (законные представители) — тоже элементы подсистемы «организация, осуществляющая образовательную деятельность», а не элемент «системы образования».

Конечно, можно рассматривать педагогических работников как определённую самостоятельную категорию (педагогическая общественность или совокупность педагогических работников) без привязки их к организации, где они работают, учащихся как категорию (совокупность) лиц, получающих образование, а всех родителей несовершеннолетних учащихся рассматривать как некое сообщество — родительскую общественность. И все эти категории (сообщества) можно рассматривать как элементы системы образования. Но в этом случае их нельзя

ставить в один ряд (писать через запятую) с организациями, осуществляющими образовательную деятельность. Одного порядка, одного уровня с этими категориями следует тогда указывать такие элементы системы образования, как совокупность рабочих мест педагогов, совокупность учебных мест. Но это будет уже другая классификация, другой взгляд на систему образования, который не решает задач рассматриваемого Закона.

Ещё одна указанная в Законе группа элементов, составляющая систему образования, представляет собой все органы, которые осуществляют управление в сфере образования.

«Федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы» (пункт 3 части 1 статьи 10). Странно, что в этой группе в одном ряду с органами управления указаны создаваемые ими непонятные «консультативные, совещательные и иные органы». Также непонятно, почему, когда речь идёт о федеральном уровне, то там указаны просто «федеральные государственные органы», а когда говорится о региональном уровне, то указаны не просто государственные органы субъектов РФ, а органы государственной власти. По сути, не считая некоторые тонкости, которые имеют значение только в теории конституционного права, эти понятия идентичны. И одновременное использование и того, и другого понятия при обозначении государственных органов разного уровня вносит путаницу.

Государственные органы, осуществляющие управление в сфере образования, федерального уровня и уровня субъектов РФ, включают Президента РФ, Правительство РФ, ведомственные органы РФ, глав субъектов РФ, правительства субъектов РФ, представительные органы власти РФ и субъектов РФ, для которых управление образованием — од-

на из многочисленных функций управления. Им в помощь созданы и действуют специальные органы управления образованием, для которых эта деятельность — управление образованием — главная, основная. При определении системы образования возникает необходимость провести такое разделение и те государственные органы, для которых управление образованием — одна из функций управления, в соответствии с их статусом поставить над системой образования. А органы управления образованием — так раньше справедливо называли те государственные органы, которые созданы специально для того, чтобы управлять образованием — конечно, должны быть включены в систему образования.

Организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования — это ещё один элемент (группа элементов), входящих в описанную Законом систему образования. Этот элемент (группа элементов) в целом не вызывает вопросов и его включение в систему образования вполне закономерно. Есть только одно маленькое «но»... Выделение из группы организаций тех, кто осуществляет оценку качества, свидетельствует о роли этих организаций, которую отводит им государство. Как вытекает из текста анализируемой части Закона, эти организации не обеспечивают образовательную деятельность, не обеспечивают и управление образованием (не включены в группу элементов в пункте 3). Тогда зачем они нужны?

Они нужны, чтобы оценивать качество образования. А для оценки качества нужны данные. Следовательно, они ещё должны проводить контроль качества образования. А дальше? Дальше бесконечное составление бесконечных рейтингов. А для чего они нужны? Чтобы оценить качество образования... Конечно, здесь все несколько утрировано. И бывают случаи, когда данные оценки качества образования используются для управления качеством образования. И это должно стать не случаями, а системой. И первым шагом к этому

должно стать обозначение в тексте Закона достойного и правильного места в системе образования организаций, оценивающих качество образования. Конечным результатом их деятельности должны быть рекомендации по устранению причин, вызывающих низкое качество образования, и эти конечные результаты должны быть востребованы и использованы системой управления образованием для реального управления качеством образования. Сейчас же, к сожалению, непосредственно результаты оценки качества образования используются, в основном, для бесконечного составления пресловутых рейтингов, с помощью которых управление осуществляется только по принципу «раздачи шапок».

Последняя — пятая — группа элементов системы образования, представленная в Законе, включает «объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования». В основном, это те общественные и другие объединения, которые созданы юридическими и (или) физическими лицами, по тем или иным причинам заинтересованными в эффективной деятельности образовательной системы.

Следует иметь в виду, что объединение работодателей — это объединение физических либо юридических лиц (организаций), которые имеют трудовые отношения с работниками. В нашем случае физические либо юридические лица (организации) объединились для деятельности в образовании, поскольку они позиционируют себя и рассматриваются в системе образования как будущие работодатели нынешних учащихся.

Система образования, описанная Законом, представляет собой смешение понятий, объектов, документов. С трудом это можно назвать системой, скорее всего, это плохо систематизированное описание всего того, что есть в образовании.

Образовательная организация — организация некоммерческая

*«Образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций»
(часть 1 статьи 22).*

В теории управления под организацией понимается совокупность людей, объединённых для достижения какой-либо цели (целей), деятельность которых сознательно координируется для достижения этой общей цели (целей) и решения необходимых для этого задач. В соответствии с этим определением любое образовательное учреждение является организацией, причём организацией, официально зарегистрированной в государственных органах регистрации юридических лиц.

Российское законодательство запрещает предприятиям и другим коммерческим структурам осуществлять образовательную деятельность в качестве основной (уставной) деятельности. В системе образования могут действовать только некоммерческие организации, основная деятельность которых — образовательная, что должно быть указано в их уставах.

Эти некоммерческие организации не должны преследовать извлечение прибыли в качестве основной цели, а их учредители (или участники) не вправе извлекать прибыль, полученную этими организациями в результате разрешённой им предпринимательской деятельности (приносящей доход деятельности). В соответствии с Гражданским кодексом РФ «некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность (приносящую доход деятельность. — А.К.) лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям» (абзац 2 пункта 3 части 1 статьи 50).

Учреждение — это всего одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации, в которой может создаваться юридическое лицо. Организация, созданная в форме учреждения, основной целью создания и деятельности которой является образовательная деятельность, — именуется образовательным учреждением. Кроме учреждений в образовании могут действовать и другие некоммерческие организации,

основной уставной деятельностью которых также является образовательная деятельность. Например, они могут быть созданы и осуществлять свою деятельность в таких организационно-правовых формах, как фонд, некоммерческое партнёрство, автономная некоммерческая организация.

Когда в новом Законе предлагается норма, относящаяся ко всем этим некоммерческим организациям, у которых в уставе указана в качестве основной образовательная деятельность, то все они вместе именуется образовательными организациями.

Государственные и муниципальные школы, гимназии как были до введения в действие нового Закона учреждениями по своей организационно-правовой форме, так и останутся ими.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность

Новый Закон определяет, что «образовательная организация — некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана» (пункт 18 статьи 2). Образовательным организациям разрешено осуществлять другие виды деятельности, в том числе приносящие доход, если такие виды деятельности указаны в уставе.

Исходя из определения понятия «организации, осуществляющей обучение», данного Законом в пункте 19 статьи 2, можно сделать вывод, что образовательную деятельность могут осуществлять при получении соответствующей лицензии не только организации, для которых образовательная деятельность — основная (уставная), но и другие организации, в том числе коммерческие.

Например, предприятия любого профиля могут получить лицензию на образовательную деятельность, если у них в качестве структурного

подразделения есть детский сад или школа, а научно-исследовательские институты вправе осуществлять подготовку кадров высшей квалификации в аспирантуре. Такие и подобные им организации, осуществляющие образовательную деятельность, которая для них не является основным видом деятельности, в Законе обозначены как «организации, осуществляющие обучение».

Термин не назовёшь удачным: ведь и все другие организации, для которых речь выше, тоже осуществляют обучение, а задача-то как раз состояла в том, чтобы терминологически выделить эту группу организаций, не являющихся по сути образовательными, но которым законодательство даёт право вести образовательную деятельность в качестве дополнительной. Видимо, у законотворческих работников не нашлось точных и правильных слов по этому поводу. Чтобы всем было понятно, о каких именно организациях, осуществляющих обучение, идёт речь в Законе, там дано определение этого понятия.

Вдобавок к этому, видимо, для того, чтобы окончательно запутать тех, кто попытается разобраться в хитросплетениях текста нового Закона, в его тексте есть ещё один термин, по написанию, звучанию и по смыслу очень похожий на предыдущие — «организации, осуществляющие образовательную деятельность». Это понятие включает в себя и то (образовательные организации), и другое (организации, осуществляющие обучение), и даже третье (индивидуальных предпринимателей). На это указано в определении этого понятия: «организации, осуществляющие образовательную деятельность, — юридические лица, которым настоящим Федеральным законом предоставлено право осуществлять образовательную деятельность на основании лицензии (образовательные организации и организации, осуществляющие обучение). В целях настоящего Федерального закона к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность...» (пункт 20 статьи 2).

Итак, в образовании могут осуществлять образовательную деятельность (реализовать образовательные программы) образовательные организации; организации, осуществляющие обучение.

Если в Законе указано, что та или иная его законодательная норма (положение) относится к организации, осуществляющей обучение, то они распространяются только на организации необразовательного профиля, имеющие структурные подразделения, которые реализуют образовательные программы. К образовательным организациям эти нормы (положения) Закона не имеют никакого отношения. И наоборот, когда речь в Законе идёт об образовательных организациях, то нормы и положения, регулирующие их деятельность, не относятся к организациям, осуществляющим обучение.

В случаях, когда нормы (положения) Закона имеют общий характер и направлены на регулирование деятельности всех организаций, которые реализуют в соответствии с лицензией образовательные программы, независимо от того, является ли образовательная деятельность для этих организаций основной или нет, то в Законе используется термин «организации, осуществляющие образовательную деятельность».

Родительская плата за присмотр и уход в группах продлённого дня

Термин «присмотр и уход за детьми», ранее действовавший только в дошкольном образовании, новый Закон распространил и на общеобразовательные организации. В школах это понятие теперь применимо, когда речь идёт о группах продлённого дня.

Закон установил, что с родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, посещающих группы продлённого дня, школа вправе взимать родительскую плату за присмотр и уход за детьми (часть 8 статьи 66).

Закон определяет, что «присмотр и уход за детьми — комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня» (пункт 34 статьи 2).

Школа не вправе самостоятельно принимать решение о введении такой родительской платы: устанавливать родительскую плату, а также определять её размер — компетенция учредителя. При этом учредители государственных и муниципальных образовательных организаций, назначая родительскую плату и определяя её размер, не вправе включать в эту плату расходы, связанные с затратами на реализацию общеобразовательных программ, то есть за помощь учащимся в выполнении домашних заданий, за повторение учебного материала, за «подтягивание» отстающих и т.п. родители не должны платить, так как общее образование в Российской Федерации бесплатное.

Однако это совершенно не значит, что школа должна выполнять все эти дополнительные, но связанные с реализацией её образовательных программ, работы бесплатно. Учредитель обязан либо учесть эти затраты при определении норматива финансового обеспечения муниципального (государственного) заказа, либо дополнительно профинансировать образовательную деятельность в рамках работы групп продлённого дня.

Закон не допускает также включать в сумму родительской платы затраты на содержание недвижимого имущества. Из этого вытекает, что расходы на движимое имущество могут быть включены в родительскую плату. Например, разные расходные материалы могут быть оплачены родителями (законными представителями) учащихся — опять же это вправе определять только учредитель. Учредитель вправе вообще не назначать родительской платы за присмотр и уход или освободить от неё отдельных учащихся или отдельные категории учащихся.

Эти нормы ухудшают положение населения: в прежнем законодательстве вопрос о плате за пребывание детей в группах продлённого дня не ставился — по традиции ещё с советских времён для родителей это было бесплатно.

Правда, вводить или не вводить в школах группы продлённого дня, решал учредитель. А в силу того, что многие муниципалитеты и субъекты РФ не могли из-за скудности своих бюджетов выделять деньги на обеспечение работы групп продлённого дня, а другие не желали это делать, в последние годы количество групп продлённого дня, а соответственно и детей, их посещающих, существенно сократилось.

Тем не менее, приходится констатировать, что по этому вопросу политика государства, объявившего себя социальным, далека от социальной направленности.

Платные образовательные услуги

В части 1 статьи 101 нового Закона установлено право организаций, осуществляющих образовательную деятельность, оказывать платные образовательные услуги: они могут осуществляться за счёт средств как физических, так и юридических лиц.

Сразу оговоримся, что хотя новый Закон и наделяет все без исключения образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность, правом оказывать населению и юридическим лицам платные образовательные услуги, но фактически их могут оказывать только те школы, у которых право осуществлять платную образовательную деятельность определено их уставом. Уставы не всех школ могут содержать разрешение учредителя на платную образовательную деятельность, многие школы, работающие в форме казённых учреждений, реализующих общеобразовательные программы, такое разрешение не получают. Новым Законом это, к сожалению, не учтено.

В определении понятия платных образовательных услуг указано, что «платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счёт средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образо-

вательных услуг». К сожалению, определение сформулировано недостаточно чётко: непонятно, в соответствии с какими заданиями могут осуществляться платные образовательные услуги: то ли это задания всё тех же юридических и (или) физических лиц, то ли имеется в виду кто-то третий. Если в определении речь идёт о первых, то это неправильно — задание вправе давать только вышестоящее лицо или организация, например, учредитель или орган, им уполномоченный. Если иметь в виду задание, которое даёт муниципальным и государственным образовательным организациям их учредитель, то деятельность по этим заданиям, даже дополнительную к основному муниципальному или государственному заказу, нельзя считать платной образовательной деятельностью. Вероятнее всего, в определении идёт речь о задании (его часто называют техническим заданием) на выполнение работ, услуг, которое в определённых случаях прилагается к договору. В любом случае использование слова «задание» в данном определении неуместно, оно только вносит в него определённую путаницу. Если удалить это слово, которое не несёт смысловой нагрузки, то определение будет более чётким и понятным.

Из определения следует, что требуется заключение договора об оказании платных образовательных услуг между образовательной организацией и физическим или юридическим лицом. Требование об обязательности заключения такого договора содержится также в части 2 статьи 53 нового Закона, а статья 54 устанавливает требования к договору об оказании платных образовательных услуг, заключаемому между организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и юридическим или физическим лицом. В части 9 той же статьи указано, что платные образовательные услуги оказываются в соответствии с правилами, установленными Правительством РФ. Такой документ уже разработан и вступил в силу: это Правила оказания платных образовательных услуг, утверждённые постановлением Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706.

В части 1 статьи 101 содержится ещё одна правовая норма. Она устанавливает, что доход, полученный организацией, осуществляющей образовательную деятельность, от оказания платных образовательных услуг, должен использоваться этими организациями в соответствии с уставными целями. Речь идёт о том, что организация должна тратить полученные средства на своё развитие, обеспечивающее достижение уставных целей, а также на заработную плату своих работников, учредитель же не вправе изымать этот доход ни полностью, ни частично.

Однако и при формулировке этой правовой нормы новый Закон не учёл, что в образовании действуют казенные учреждения, а для этих учреждений действует правило: любой доход, полученный муниципальными или государственными казенными учреждениями, изымается у этого учреждения и поступает в бюджет соответствующего муниципалитета или субъекта РФ.

Следует ещё помнить, что оказание платных образовательных услуг — это образовательная деятельность, то есть это деятельность по реализации образовательных программ» (пункт 17 статьи 2). Отсюда следует, что для оказания платных образовательных услуг организация, осуществляющая образовательную деятельность, должна заключить образовательный договор с физическим или юридическим лицом, иметь утверждённую образовательную программу, которая будет реализовываться в соответствии с образовательным договором.

Правовая норма, устанавливающая, что платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счёт соответствующих бюджетных средств, существовала и в старом законе об образовании. Но в новом Законе формулировка более соответствует действующему законодательству (пункт 2 статьи 101).

Из данной нормы следует и обратное: платные образовательные услуги можно оказывать по всему спектру образовательных программ, реализуемых образовательной организацией, в той части, которая финансово не обеспечена бюджетными средствами. Однако это правило не касается общеобразовательных программ, реализуемых муниципальными и государственными образователь-

ными организациями, для граждан, которые имеют право на бесплатное общее образование. Другими словами, этим организациям категорически нельзя за плату реализовать программы начального, основного и среднего образования и их части. Органы местного самоуправления, государственные органы власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя, обязаны обеспечить бесплатными учебными местами всех граждан, имеющих право на получение бесплатного школьного образования. И соответственно они обязаны финансово обеспечить деятельность общеобразовательных организаций, в которых эти граждане будут получать начальное, основное и среднее образование.

«Организации, осуществляющие образовательную деятельность за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, вправе осуществлять за счёт средств физических и (или) юридических лиц образовательную деятельность, не предусмотренную установленным государственным или муниципальным заданием либо соглашением о предоставлении субсидии на возмещение затрат, на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях» (пункт 3 статьи 101).

Эта норма нового Закона, прежде всего, ориентирована на регулирование образовательных отношений в системе высшего образования, где реализуются одни и те же образовательные программы и за счёт бюджетных средств, и за счёт средств физических и (или) юридических лиц.

Но и в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях может сложиться ситуация, которая потребует применения настоящей правовой нормы. Например, когда учредитель финансово обеспечит деятельность образовательной организации по реализации общеразвивающей дополнительной образовательной программы лишь частично,

а численность желающих учиться по этой программе превысит задание учредителя. В этом случае для части учащихся, которым не хватило бесплатных мест, может быть предложена та же программа, но только на платной основе. Конечно, такой ситуации следует избегать, поскольку объективные критерии отбора учащихся в бесплатную группу (группы) в этих условиях установить бывает крайне трудно, но всё же может сложиться такая или похожая на неё ситуация. Тогда следует обратиться к части 3 статьи 101 Закона. А Закон говорит, что в этом случае реализация одной и той же образовательной программы возможна как на платной, так и на бесплатной основе. Но Закон требует, чтобы условия реализации одной и той же образовательной программы и в первом, и во втором случае осуществлялись на одинаковых условиях. Речь идёт о том, что и договорная стоимость платной образовательной услуги не должна превышать стоимость затрат, бюджетных средств, выделенных учредителем на одного ученика.

Зарботная плата педагогических работников

В новом Законе появилась норма, регулирующая уровень заработной платы педагогических работников (часть 3 статьи 99). К сожалению, эта норма не устанавливает нижнего предела заработной платы. Она требует, чтобы при расчёте нормативов финансового обеспечения образовательных организаций учитывалось, что расходы на оплату труда педагогов «не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации». При этом, как уже показала практика повышения зарплат в образовательной отрасли, расходы на оплату труда педагогических работников, включаемые в нормативы, могут быть не ниже средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ, а реальная заработная плата абсолютного большинства педагогических работников может оказаться значительно ниже этой средней.

Зная про умения специалистов-худесников различных органов управления увеличивать в отчётных документах средние величины заработной платы до требуемой «сверху» величины без реального увеличения заработной платы, можно предположить, что в большинстве регионов реального существенного роста заработной платы учителей муниципальных образовательных организаций (в основном об их зарплатах идёт речь в Законе) ожидать не следует. Прежний опыт увеличения средней заработной платы педагогических работников показал, что это происходило, как правило, без соответствующего увеличения государственных финансовых вливаний на эти цели. В результате если заработные платы реально увеличивались, то сопровождалось это сокращением кадров и, соответственно, возрастанием нагрузки на одного педагога. Ростом заработной платы такое увеличение дохода, получаемого по месту работы педагога, назвать никак нельзя, поскольку педагоги в этом случае получают вознаграждение только за дополнительно выполненную работу. А это неизбежно приводит к снижению качества образования.

Тем не менее данную норму Закона можно всё таки оценивать как положительную, поскольку она нацеливает регионы повышать заработную плату педагогам. В тех регионах, которые делают (будут делать) ставку на развитие образования, вполне возможен определённый рост заработной платы педагогических работников.

Однoboкая норма Закона, о которой идёт речь, направленная на повышение (возможное) заработной платы лишь части педагогических работников, не решает в целом проблем низкой заработной платы педагогических работников образовательной отрасли. Выборочное повышение заработной платы часто, наоборот, создаёт в любой сфере деятельности (образование здесь не исключение) лишь дополнительные проблемы. **НО**