

РЕКОМЕНДАЦИИ
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека
по итогам 60-го специального заседания на тему
«Реализация права на образование
и защита прав участников образовательного процесса»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) 21 мая 2018 г. на своем специальном заседании по теме «Реализация права на образование и защита прав участников образовательного процесса» обсудил совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, преподавателями вузов, представителями профильных органов государственной власти, экспертных и общественных организаций ряд проблем реализации конституционного права граждан на доступ к образованию.

Проблемы защиты прав граждан в сфере образования входят в число наиболее острых социальных проблем. В Совет поступает значительное количество обращений, содержащих жалобы на неравенство в возможностях реализации права на доступ к образованию, на негативные последствия слияния и укрупнения образовательных учреждений, на исчезновение малокомплектных сельских школ, избыточную коммерциализацию и бюрократизацию учебного процесса, возрастающую нагрузку на учителей и преподавателей. В обществе также широко обсуждаются вопросы аккредитации и оценки эффективности образовательных учреждений, академическая свобода учителей и профессорско-преподавательского состава вузов, возможности учеников и родителей влиять на содержание образования. Совет также не может обойти вниманием вопросы преподавания прав человека в школах, высших и средних специальных учебных заведениях.

Обсудив указанные проблемы на специальном заседании, Совет принял настоящие Рекомендации.

1. По вопросам реализации прав на доступ к дошкольному и школьному образованию и на участие в управлении школой

В ходе специального заседания выступающие обратили внимание Совета на ряд проблем, связанных с деятельностью учреждений среднего общего и профессионального образования. В числе актуальных проблем – трудности в доступе к образованию уязвимых категорий детей: детей, проживающих не по

месту регистрации, детей беженцев и вынужденных переселенцев, детей с особенностями развития. В отдельных регионах сохраняют свою актуальность вопросы ношения религиозной атрибутики в школах, преподавания и изучения национальных языков.

Вызывает беспокойство сокращение бюджетных мест в учреждениях среднего профессионального образования ряда регионов России. При взятом курсе на очищение рынка высшего образования от некачественных образовательных учреждений именно среднее профессиональное образование может стать доступной альтернативой платному высшему образованию для широких слоев населения.

Участники специального заседания отметили в выступлениях ряд проблем, связанных с нарушениями права родителей (законных представителей) учащихся и педагогов на участие в управлении школой. Это связано, прежде всего, с сокращением функций школьных управляющих советов и иных коллегиальных органов управления школой. Нормы ст. 26 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не работают, потому что конкретные права этих коллегиальных органов должны быть прописаны в уставе образовательной организации, а текст устава утверждает учредитель, то есть региональное или муниципальное управление образования, не заинтересованные в наделении управляющих советов какими-либо реальными полномочиями.

Совет обращает внимание также на проблемы с доступностью дошкольного образования. Положения ч. 4 ст. 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" допускают отказ в приеме в детские сады на основании отсутствия свободных мест, в результате чего для многих детей доступ к бесплатному образованию оказывается закрыт, поскольку данная норма не возлагает на уполномоченный орган обязанность организовать дополнительное место в другом детском саду или заблаговременно обеспечить наличие мест для всех желающих. Буквальное толкование указанной нормы позволяет судам отказывать в удовлетворении исков родителей по причине отсутствия мест во всех дошкольных учреждениях, которые расположены в территориальной доступности от места жительства ребенка, особенно в случае, если уполномоченный орган предложил для устройства ребенка место на любом расстоянии от места его проживания. Например, в Одинцовском районе Подмосковья систематически предлагают родителям места в детских садах, находящихся в 50 км от дома, где проживет ребенок.

Кроме того, имеется проблема в определении источника финансирования организации предоставления и получения образования гражданами, проживающими на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования временно и зарегистрированными по месту жительства на территории другого субъекта Российской Федерации или другого муниципального образования. Нерешенностью этой проблемы, в частности, руководствуются власти Москвы, которые отказываются обеспечивать дошкольное образование детям из других регионов, чьи родители постоянно на законных основаниях работают и живут в Москве, однако зарегистрированы по месту жительства в других регионах либо не зарегистрированы по месту жительства на территории РФ вообще, хотя и являются гражданами РФ. В результате вплоть до самой школы в очереди в детские сады Москвы стоит 110 000 таких детей (из них не менее 60 000 в возрасте старше трех лет, включая детей из многодетных семей, детей-инвалидов и т.д.).

В части изложенного Совет рекомендует **Министерству просвещения Российской Федерации:**

1. Рассмотреть вопрос о прикреплении детей к дошкольным учреждениям в соответствии с регистрацией по месту жительства или месту пребывания. Рассмотреть предложение о внесении изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», которые возлагали бы финансирование образования детей, зарегистрированных временно по месту пребывания и определенных в местные дошкольные учреждения, на тот субъект РФ и муниципальное образование, в котором они имеют постоянную регистрацию.

2. Закрепить обязанность органов публичной власти, выполняющих функции учредителей дошкольных образовательных организаций, заблаговременно заботиться о наличии в них свободных мест для приема всех детей, проживающих на подведомственной им территории, и в срок, указанный родителями.

3. Установить для всех средних школ обязательное присутствие в учебное время медсестры, а для школ, в которых обучается свыше 500 детей в смену – врача и медсестры.

4. Проработать вопрос о введении норматива обеспеченности бюджетными местами в учреждениях среднего профессионального образования на уровне порядка 300 мест на 1000 жителей в возрасте 14-19 лет.

5. Совместно с представителями диаспор, землячеств, общинами коренных малочисленных народов и иными общественными организациями выработать единый подход к изучению в национальных школах родного языка и литературы, истории, краеведения, трудовой деятельности на национальном языке, языков коренных и коренных малочисленных народов.

6. Модернизировать нормативно-правовую базу организации и деятельности управляющих советов школ, предусмотрев расширение их контрольных функций на финансово-хозяйственную деятельность образовательного учреждения.

2. По вопросам повышения качества образования и улучшения образовательных результатов

Участники специального заседания Совета отметили, что ключевой целью системы образования в настоящее время является обеспечение его высокого качества в соответствии с меняющимися запросами населения, а также развитие потенциала молодого поколения в интересах инновационного социально ориентированного развития страны. Достижение этой цели невозможно без создания эффективных механизмов реализации всех направлений образовательной политики, обеспечивающих глобальную конкурентоспособность российского образования.

Одной из общемировых тенденций в образовании является выход образовательного процесса за пределы школы. В образовательный процесс втягиваются ресурсы городской среды: музеи, театры, парки, физкультурно-спортивные организации, образовательный туризм, городская информационная среда. В развитых странах уже примерно 25–30% образовательной программы реализуется вне школы. Город, как интерактивная среда, становится пространством построения подростком собственной индивидуальной образовательной программы и выбора интересных ему предметов и направлений изучения, локаций, лекторов и кураторов, форм обучения.

В перспективе на качество образования все больше будет влиять качество образовательной среды, выходящей далеко за пределы собственно системы образования, а также доступность и разнообразие неформального образования. Это требует радикального изменения программы школьного обучения и образовательных технологий, вовлечения в процесс все новых участников образовательной деятельности. Необходимо активнее распространять сетевые формы организации обучения - как внутри системы общего образования, так и путем создания совместных образовательных программ и проектов с

организациями дополнительного образования детей, организациями культуры, физкультуры и спорта и другими.

До сих пор в российской системе образования ограниченное распространение, несмотря на свою эффективность, имеют цифровые технологии и их использование. Проблемой до сих пор остается низкий уровень благоустройства многих школ и отсутствие в них условий для внедрения современных образовательных технологий. Современные учащиеся, как правило, лучше учителей владеют IT-технологиями и способны более оперативно искать необходимую информацию. Фактически они переходят на иной формат обучения и делают это самостоятельно. При этом традиционный учебный процесс все больше воспринимается подростками как оторванный от реальности.

Ближайшее будущее цифровых технологий лежит в области анализа больших данных (Big Data), цифровых помощников, Интернета вещей, облачных технологий, технологий виртуальной/дополненной реальности, роботизации и многого другого. Система образования не может игнорировать цифровые технологии, которые полностью изменят многие сферы занятости и потребуют владения новыми компетенциями.

В этой связи Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

- провести преобразование институтов управления в системе общего образования с целью обеспечения населению гарантий доступного и качественного образования и нивелирования существующих разрывов в качестве образования между субъектами Российской Федерации, муниципалитетами, отдельными школами. Речь идет о разработке и реализации эффективных региональных моделей управления образованием независимо от муниципальной привязки. Этот шаг также повысит мобильность обучающихся, придаст импульс развитию сетевых форм обучения и развитию здоровой конкуренции между лучшими школами, что, несомненно, скажется на повышении качества образования. Особенно важно это для сельских школ, поскольку сегодня улучшение сельского образования в огромной мере зависит, прежде всего, от управления именно сетью образовательных учреждений.

Министерству просвещения Российской Федерации:

1. Для эффективного внедрения цифровых технологий в образовательный процесс предусмотреть:

- формирование среды, обеспечивающей конкурентное участие коммерческих организаций в качестве поставщиков образовательного контента и сервисов;

- развитие неформального и непрерывного образования в сообществах и онлайн-обучения на всех уровнях образования;

- обеспечение максимальной гибкости образовательных программ для быстрого реагирования на изменения рынка труда;

- установление институционального равноправия физических и цифровых сред, аккредитацию цифровой инфраструктуры и программ наряду с физическими средами и программами учреждений;

- признание в школе оценок за прохождение обучения в цифровой форме.

2. Для сохранения многообразия и вариативности путей достижения образовательных результатов в условиях сохранения единого образовательного пространства, при расширении самостоятельности и ответственности семьи и образовательных организаций за процесс и результаты образования, установить общие требования к условиям получения образования с описанием образовательных результатов и контрольно-измерительных материалов (инструментов), для чего:

- наряду с государственной системой оценки учебных результатов (ОГЭ, ЕГЭ) развивать негосударственные (частные) цифровые независимые системы оценки; при этом оценка должна учитывать индивидуальную активность, метапредметные результаты и все виды контента (аудио, видео, фото, текст);

- вводить разные формы и новые методы оценки образовательных результатов, в том числе метапредметных;

- произвести диверсификацию рынка оценочных материалов, сетевого образовательного контента, цифровых образовательных сред и оценок (экспертиз, экспертов);

- ввести новые индивидуальные учебные планы, спроектированные вокруг учащегося, чтобы мотивировать его, учитывая его знания, умения, навыки, личностные характеристики. Индивидуализация образования должна проявляться в создании условий для самореализации каждого ученика и развитии форм профориентации. Концепция «учебного плана» должна претерпеть развитие от «определенного и неизменного» до «адаптивного и динамичного». Школы и учителя должны иметь возможность обновлять учебный план в соответствии с меняющимися социокультурными условиями и требованиями, а также индивидуальными персональными запросами ребенка.

3. По вопросам защиты детей от насилия, травли и «буллинга» в школе

Совет выражает обеспокоенность степенью распространения в российской школе насилия учащихся по отношению друг к другу и к учителям. Российские школьники при опросах сообщили в 21% случаев, что проявляли агрессию по отношению к другим. 59% школьников сталкивались с ситуациями издевательства. Чаще всего, имели место унижение (61%), оскорбления (77%), физическое насилие (24%), съемка издевательства на телефон (11%) и киберуллинг (25%).

Учащиеся считают, что избежать травли в школе можно, если ее вовремя заметят взрослые, если жертва изменит своё поведение и если наказать агрессора. Пресечь буллинг в образовательной организации способны администрация, педагогический коллектив, родители, ученики.

Однако на сегодня в России нет специальной системы профилактики буллинга или кибербуллинга в школах и достаточной реакции на них. Не существует единой системы сбора и анализа данных по школам, в которых выявлены случаи насилия и травли. Школы предпочитают скрывать происходящее. Только редкие случаи становятся достоянием общественности, благодаря активному вмешательству родителей пострадавшего ребенка. В основной массе ни родители, ни дети, ни учителя, не имеют специальных методических пособий для выявления травли на раннем этапе, а количество школьных психологов минимально для решения такой глобальной проблемы, как школьная травля. Вместе с тем, эффективность и значимость антибуллинговых инициатив очень высоки. Доказано, что программы предупреждения и профилактики школьного насилия снижают уровень буллинга до 25%.

В части изложенного Совет рекомендует:

Министерству просвещения Российской Федерации:

- создать базу данных, которая отражала бы реальную картину с ситуацией травли учащимися сверстников и других учеников в школах. На основе данных из этой базы разрабатывать предложения по борьбе с травлей (буллингом);
- выработать единую систему профилактики школьного буллинга на ранней стадии: от создания единых карт с проблемными территориями внутри и вне школ до введения парламентского часа в школах и классах;

- предусмотреть введение специальных уроков и школьных антибуллинговых программ, с участием учеников, родителей, а также всего коллектива образовательного учреждения, внедрение уроков противодействия буллингу и психологической защиты от него;

- разработать и распространить методические пособия-рекомендации для учеников и родителей с четким указанием, куда обращаться в случае травли, а также с описанием порядка действий в случаях травли;

- ввести специальные педагогические и тьюторские программы противодействия травле, предназначенные для учителей и других сотрудников школ (поскольку, например, работники школьной столовой или водитель школьного автобуса тоже могут стать свидетелями травли и должны уметь на нее реагировать);

- разработать и внедрить стандарты предотвращения буллинга учеников со стороны учителей;

- ввести в качестве одного из показателей эффективности работы коллектива школы, влияющих на рейтинг учебного заведения, профилактику буллинга и эффективность решения проблем с травлей в школе;

- ввести на государственном уровне специальный контроль за случаями травли в школе: при заявлении учеников, их родителей, опекунов, должна собираться специальная медиационная комиссия. Шире распространять опыт школьных служб примирения. Случаи травли (с удалением персональных данных) должны быть размещены в открытой базе данных с описанием того, как был урегулирован конфликт;

- проводить в СМИ активную политику борьбы с буллингом. Крайне необходимо, чтобы образ героя выглядел не как образ преследующего и унижающего более слабых, а как человека, встающего на защиту от травли. В молодежной среде вопрос борьбы с травлей надо сделать модным. Поведение буллера должно не только осуждаться – буллеру, в том числе, должна оказываться психологическая помощь;

- обеспечить школьные библиотеки подборкой детско-юношеской литературы по теме травли;

- вовлекать в программы борьбы со школьной травлей социальные сети;

- ввести в единый телефон доверия для подростков специальное кодовое слово: «травят» или «я травлю» для звонящих подростков. Подростки должны быть проинформированы о существовании такого телефона. В данном случае, мобильные операторы также могут ввести отдельный трехзначный номер для срочного звонка в случае школьной травли.

4. По вопросам преподавания прав человека в средней школе

По мнению членов Совета, данной тематике выделяется недостаточное число учебных часов, что отрицательно сказывается на понимании школьниками ценностей Конституции Российской Федерации, в ст. 2 которой провозглашен принцип высшей ценности прав и свобод человека. Одним из главных недостатков преподавания тематики прав человека является формализм и отсутствие ценностного отношения к данной проблематике со стороны преподающих: необходимо, чтобы учитель не только артикулировал материал из учебника, конституции и международных конвенций, но и сам разделял те взгляды, которые старается привить ученикам.

Совет уже длительное время следит за организацией процесса изучения школьниками основных конституционных ценностей нашей страны. Как показывает практика, наиболее успешно данный процесс может быть организован путем изучения различных составляющих Конституции РФ на разных уровнях школьного образования. Так, в начальной школе (2-3 классы) может быть организовано изучение прав человека посредством аналогий из сказок и мультфильмов, моделирования различных ситуаций «школьник-родитель-учитель».

В средней школе (5-7 классы) для школьников могут быть организованы экскурсии в суды, в ходе которых они могли бы увидеть реальный судебный процесс, познакомиться с работой суда и непосредственно пообщаться с судьей по результатам экскурсии. Таким образом со школьной скамьи может быть заложена ценностная установка: если твои права нарушены, надо обращаться в суд.

Наконец, в старшей школе (10-11 класс) школьники могут детально ознакомиться с содержанием Конституции РФ и основных нормативных правовых актов нашей страны в ходе изучения дисциплины «Обществознание».

Кроме того, необходимо в значительно большем объеме включать задания по разделу «Права человека» в задания школьных, муниципальных, региональных и всероссийских олимпиад школьников по праву и по обществознанию, переместив в них акцент с узкоспециальных вопросов по отдельным отраслям права на понимание конституционных ценностей и знание системы защиты прав человека.

В части изложенного Совет рекомендует:

Министерству просвещения Российской Федерации совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, региональными уполномоченными по правам человека, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, а также представителями судейского, адвокатского, правоохранительного и правозащитного сообществ выработать концепцию преподавания в школе основ прав человека, разработав соответствующие методические рекомендации для учителей.

5. По вопросам соблюдения трудовых прав воспитателей детских садов, учителей школ и преподавателей вузов при реализации государственной задачи по повышению их заработной платы

В майских указах Президента Российской Федерации В.В.Путина 2012 г. поставлена важнейшая государственная задача – повышение к 2018 году средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе¹. В этом же указе для учителей средних школ целевой показатель был установлен в размере 100% от средней заработной платы к 2012 году, а для воспитателей дошкольных образовательных учреждений - в 100% от средней заработной платы в сфере образования к 2012 году. В 2015 году постановлением Правительства Российской Федерации² был изменен способ расчета среднемесячной заработной платы по субъекту Российской Федерации согласно рекомендациям Международной организации труда, что привело к уменьшению величин средних заработных плат в регионах и значительно облегчило достижение целевых показателей.

Несмотря на это, во многих образовательных учреждениях имеет место имитация повышения заработной платы профессорско-преподавательского состава. Члены Совета в ходе выездных заседаний регулярно осуществляли мониторинг реальных показателей заработной платы работников образования в регионах, накапливая таким образом информацию о возможных способах формального исполнения поручений, заложенных в майских указах 2012 г.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2015 г. № 973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)»

Наличие законной возможности перевода сэкономленных денег в стимулирующие выплаты породило по крайней мере три типа «экономии»:

1) на уровне распределения средств региональным Департаментам и Комитетам по образованию, когда региональные власти принимают управленческие решения, направленные на то, чтобы часть выделенных денег не дошла до Комитетов и Департаментов, а была направлена на повышение уровня денежного поощрения гражданских служащих и вознаграждений для лиц, замещающих отдельные государственные должности регионального уровня;

2) на уровне региональных Комитетов и Департаментов, когда сэкономленные средства переходят в зарплаты сотрудников этих комитетов и департаментов;

3) на уровне школ, вузов и других бюджетных учреждений, когда сэкономленные бюджетные деньги, выделенные на определенные цели (например, на обучение детей-инвалидов, на закупку учебников и рабочих тетрадей) переводят в стимулирующие выплаты приближенным сотрудникам.

По мнению Совета, повышение доходов учителей и преподавателей вузов производится в значительной степени за счет увеличения контингента обучающихся и за счет снижения качества материально-технического обеспечения участников образовательного процесса.

Одним из наиболее распространенных способов формального исполнения президентских поручений является дробление ставок учителей и преподавателей с сохранением за ними прежних объемов работы. Из учебной нагрузки исключаются отдельные ее виды (консультации, проверка письменных заданий, ведение факультативных кружков, руководство и рецензирование научных работ и др.), в результате чего преподаватели переводятся с полной на дробные части ставки (от 0,5 до 0,15) с сохранением прежнего заработка, что в отчетах указывают в качестве повышения заработной платы. В реальности же и заработная плата и объем выполненной работы остаются без изменений.

Аналогичный эффект достигается также путем пересчета учебной нагрузки из академических в астрономические часы. Совет полагает, что такие действия негативным образом сказываются на качестве образовательного процесса, поскольку обеспечить соблюдение образовательных стандартов в таких условиях крайне сложно. Там, где дополнительная активность учитывается в общем объеме преподавательской нагрузки, наблюдается сильная дифференциация, например, затраты преподавателя на проверку

курсовой работы в различных вузах варьируются от 5 часов до 1 часа, на прием экзамена – от 30 мин. до 4,5 мин. на человека.

Еще один выявленный способ формального повышения заработной платы учителей и преподавателей – перевод с трудовых договоров на работу по гражданско-правовым договорам преподавателей, не получающих надбавок к окладу в виде грантов или стимулирующих выплат за публикационную активность. Поскольку сотрудники, работающие по гражданско-правовым договорам, не входят в штатную численность образовательного учреждения, постольку отчетность по средней заработной плате искусственно завышается.

Происходит также суммирование доходов, полученных по трудовым договорам, с доходами, полученными по гражданско-правовым договорам (например, в рамках полученного вузом гранта или государственного контракта), при работе по совместительству или почасовой оплате, хотя подобные выплаты не относятся к понятию «средний заработок работника», а относятся в соответствии со ст.ст. 56, 129, 139 Трудового кодекса РФ к «иным доходам работников», вследствие чего не должны учитываться в отчетах о повышении заработной платы. Тем не менее, учет сумм, полученных по грантам или по совместительству, повсеместно учитывается в показателях по средней заработной плате, хотя является дополнительной нагрузкой, выполняемой сверх функций сотрудника, реализуемых по трудовому договору в соответствии со штатным расписанием.

Третий выявленный способ искусственного завышения заработной платы – ежегодное заключение срочных трудовых договоров сроком на 10 или 11 месяцев. Увольнение преподавателя по окончании срока договора позволяет исключить его из штатного расписания без проведения мероприятий по сокращению штата работников организации. Сэкономленные таким образом средства учитываются как повышение заработной платы для оставшихся в штате работников, а преподаватели, работающие по срочным трудовым договорам, лишаются значительной части гарантий.

Сложившаяся ситуация усугубляется возможностью руководства образовательных учреждений влиять на порядок распределения стимулирующих выплат, составляющих большую часть реальной заработной платы учителей и преподавателей. Согласно Определению Верховного суда РФ от 27 ноября 2017 г. № 69-КГ17-22, выплата стимулирующих надбавок является правом, а не безусловной обязанностью работодателя. Так называемая «Новая система оплаты труда» (НСОТ) позволяет платить сотрудникам одной должности и одной нагрузки зарплату с разницей в разы, перераспределяя

экономленные денежные средства в фонд стимулирующих надбавок и выплачивая их отдельным сотрудникам, лояльным руководству. Это подтвердила Министр просвещения РФ О.Ю.Васильева: «Мои коллеги, департамент контрольно-ревизионной деятельности, сделали уже целую подборку схем, как руководство вузов, повышая достаток только отдельных, приближенных преподавателей, фактически не повышает зарплату педагогического коллектива. По принципу у тебя 20, у меня 120, а средняя у нас 70»³.

Произошло изменение структуры оплаты труда за счет разделения на окладную часть и стимулирующие надбавки, в которой стимулирующие выплаты могут превышать оклад в несколько раз и являются основной формой оплаты труда, хотя сами стимулирующие выплаты по своему содержанию зачастую являются вознаграждением за дополнительный труд. Окладная часть по многих школах и вузах остается низкой.

В школах у учителей происходит рост неоплачиваемой нагрузки – методической работы, подготовки к занятиям, руководства научными кружками, заполнения электронной отчетности.

Введение «эффективных контрактов» привело к тому, что к оплачиваемой учебно-методической нагрузке учителям и преподавателям была добавлена обязательная неоплачиваемая административная и организационная работа.

Остается мизерной оплата труда воспитателей детских садов (согласно данным Института образования НИУ ВШЭ, в рамках мониторинга экономики образования в 2016 г., 32% воспитателей получали зарплату до 10 тыс. руб., 43% - от 11 до 20 тыс. руб.).

Работники системы образования отмечают рост бумажной и электронной отчетности, а также бюрократизацию процесса преподавания, которая требует неоправданно громоздкой системы администрирования и отрицательно влияет на качество содержательного труда преподавателей и научных сотрудников.

На фоне дробления ставок и увеличения разного рода отчетности были повышены требования к публикационной активности преподавателей вузов - в большинстве из них стали требовать не менее трех публикаций в год. Требование о большом количестве публикаций способствует имитации научной деятельности, лишает академическую науку длительных, выверенных научных исследований, создает спрос на услуги «платных публикаций» в никому не

³ См. публикацию на официальном сайте Минобрнауки России от 29 ноября 2017 г. // <https://минобрнауки.рф/новости/11685>

известных изданиях, приводит к девальвации научной мысли. При этом научная работа не учитывается в общем объеме нагрузки преподавателей и учителей, а вводится как часть «эффективного контракта». Вызывает сомнения такая «эффективность», если в ее основе лежит выполнение больших объемов неоплачиваемой работы. Кроме того, преподаватель, значительная часть времени которого уходит на переоформление программ в соответствии с ежегодно меняющимися требованиями, заполнение бессмысленных отчетов по новым формам и написание «ради галочки» малосодержательных статей, лишается возможности своевременно обновлять материал к лекционным и семинарским занятиям.

Перечисленные недостатки отрицательно сказываются на мотивации педагогов к повышению квалификации и улучшению качества своего труда. Вместе с тем, повышение качества образования напрямую связано с ростом профессионализма кадров. Поскольку основные причины заключаются в неэффективной структуре квалификационных категорий, недофинансировании и неэффективной системе оплаты труда, необходимо внедрение новой модели профессиональной карьеры (НСУР) и сопровождения профессионального развития учителей и преподавателей. В основу дифференциации квалификационных категорий предлагается положить нормирование по трудовым функциям, выполняемым задачам и компетенциям. Более высокий статус учителя, предполагающий больший объем компетенций и более широкий круг трудовых функций, как раз и должен подтверждаться более высоким уровнем оплаты труда.

Особо следует отметить давление на учителей и преподавателей вузов, отстаивающих свои трудовые права через профсоюзные организации, в частности, «Учитель» и «Университетская солидарность». Совет уже направлял в связи с одним таким случаем запрос в Министерство науки и высшего образования – по поводу увольнения из МФТИ в июне 2018 г. доктора физико-математических наук М.В.Балашова, которого после 19 лет безупречной работы не утвердили на должность профессора кафедры высшей математики в связи с тем, что он является председателем первичной профсоюзной организации МФТИ профсоюза «Университетская солидарность».

Совет обеспокоен также принятием рядом вузов локальных нормативных актов, существенно ограничивающих академическую свободу преподавателей и их права, гарантированные Конституцией РФ и Трудовым кодексом РФ. Так, известны случаи, когда различного рода внутривузовские Кодексы этики ограничивали право преподавателей на свободу творчества, свободу выражения

мнений, ограничивали контакты с представителями средств массовой информации, а нарушения этих размытых и противоречащих законодательству правил приводили к увольнению неугодных преподавателей под надуманными предложениями.

Распространенными являются нарушения при заключении коллективных договоров в вузах, когда обсуждение проекта и принятие решения о заключении и изменении коллективного договора, а также утверждение отчета о его исполнении включается в компетенцию конференции работников и обучающихся вуза. При этом порядок избрания делегатов на такую конференцию определяется ученым советом с учетом предложений всех категорий работников и обучающихся. Поскольку при заключении коллективного договора в организации, осуществляющей образовательную деятельность, соответствующими сторонами коллективного договора являются работодатель и работники данного вуза, заключившие с образовательным учреждением трудовые договоры, постольку обучающиеся любых форм обучения не могут быть стороной коллективного договора. Однако нередко уставами вузов предусмотрено включение представителей учащихся в число делегатов конференции.

Вызывает возражения и практика включения в число делегатов конференции ответственных сотрудников административно-управленческого персонала вузов, которые зачастую являются членами Ученого совета. При этом, хотя в уставах вузов сказано, что «представительство членов Ученого совета должно составлять не более 50 процентов от общего числа делегатов», часто даже это положение при определении норм представительства на конференцию, утверждаемых учеными советами, необоснованно трансформируется в положение «В число делегатов конференции включаются все члены Ученого совета». Между тем в ряде вузов в составе Ученого совета представителей профессорско-преподавательского состава оказывается менее трети.

Что же касается участия ответственных сотрудников административно-управленческого персонала вузов в конференциях работников, то следует подчеркнуть, что согласно ст. 36 ТК РФ «не допускаются ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров и соглашений от имени работников лицами, представляющими интересы работодателей, а также организациями или органами, созданными либо финансируемыми работодателями». Однако ректор вуза, проректоры, руководители структурных подразделений входят в Ученый совет вуза по

должности. Они не проходят процедуру выборов в Ученый совет, затем не проходят процедуру выборов в состав конференции работников. Таким образом, на практике обеспечивается заключение коллективных договоров именно теми лицами, которые представляют интересы работодателя и которым по ТК РФ запрещено заключение коллективных договоров от имени работников.

Таковыми пунктами положений о составе конференции работников существенно ущемляется право преподавателей на участие в управлении вузом.

В части изложенного Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

1. Увеличить расходы на образование в планируемых федеральных бюджетах с 5% до 7% ВВП страны.

2. Усилить контроль за тем, чтобы локальные акты образовательных учреждений принимались в строгом соответствии с Рекомендациями, разработанными Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений, и не включали положений, ухудшающих условия труда по сравнению с установленными в Рекомендациях.

3. Проработать предложения по законодательному урегулированию основных параметров труда профессорско-преподавательского состава вузов, установив единые максимальные нормы общей нагрузки (аудиторной и внеаудиторной) для отдельных категорий преподавателей, разрешив вузам устанавливать локальными нормативными актами нагрузку ниже, но не выше «федеральной», а также установив унифицированные минимальные критерии оценки различных видов внеаудиторной работы в часах для всех вузов (включая научное руководство и рецензирование курсовых, бакалаврских и магистерских работ, прием экзаменов, зачетов и пересдач).

4. Проработать предложение о внесении изменений в ст. 59 Трудового кодекса РФ, исключающих возможность неоднократного последовательного заключения годичного трудового договора с лицами из числа профессорско-преподавательского состава.

Министерству науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Подготовить приказ, регламентирующий порядок исполнения «майских указов», предусматривающий следующие нормы:

а) об исключении практики уменьшения учебной нагрузки с нарушением действующих в учебном процессе рабочих программ и образовательных стандартов;

б) об установлении базовых окладов и базовых ставок заработной платы профессорско-преподавательского состава и научных сотрудников не ниже средней заработной платы по региону, таким образом, минимально допустимая доля окладной части без учета стимулирующих надбавок составит 50% от общей структуры заработной платы;

в) об учете при формировании отчетов о повышении заработной платы ее средних показателей по трудовому договору без включения доходов от гражданско-правовых договоров, работы по совместительству, почасовой оплаты и без учета выплат преподавателям, работающим не на полную ставку;

г) об учете при подготовке и публикации отчетности по заработным платам не только средней, но и медианной заработных плат.

2. Обязать вузы публиковать на сайтах медианную, минимальную и максимальную зарплату по каждой профессионально-квалификационной группе профессорско-преподавательского состава, а также средний месячный заработок 10% сотрудников от общего числа, заработок которых имел наименьшее значение, и средний месячный заработок 10% сотрудников от общего числа, заработок которых имел наибольшее значение.

3. Регулярно проводить анонимные опросы по случайной выборке среди преподавателей на предмет их удовлетворенности размером заработной платы, распределением нагрузки и стимулирующих выплат без оповещения администраций вузов о проведении таких опросов.

4. Провести исследование соотношения реальной и декларируемой нагрузки преподавателей, по его результатам принять меры по ограничению трудозатрат на заполнение отчетности, перераспределив рабочее время педагогов в пользу преподавания и научной деятельности.

5. Рассмотреть вопрос о приведении уставов вузов в соответствие с требованиями ТК РФ в части исключения ректора, проректоров, руководителей структурных подразделений вуза, а также обучающихся из числа участников конференции работников.

6. Рекомендовать вузам внести изменения в положения о конференции работников в части исключения из числа делегатов представителей работодателя и обязательного включения представителей первичных профсоюзных организаций.

Министерству просвещения Российской Федерации:

1. Публиковать перед началом учебного года в школах методику расчёта подушевого бюджетного норматива финансирования, чтобы обеспечить возможность общественного контроля за формированием и ведением расходов на образование из бюджетов субъектов.

2. Предоставлять для публичного доступа развернутую отчетность о средней оплате труда преподавателя, включающую показатели за отдельные виды работ (за 18 часов учебной нагрузки, за классное руководство, за заведование кабинетом, за 18 часов дополнительного образования и т.д.), чтобы исключить «улучшение» отчетности за счет увеличения доли неоплачиваемого труда и нарушения норм Трудового кодекса РФ, а также исключить нарушение принципа равенства оплаты за равный труд.

3. Внести изменения в Приказ Минобрнауки России № 1601 от 22 декабря 2014 г. «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре», устанавливающие предельно допустимую учебную нагрузку преподавателя в размере не более 27 учебных (аудиторных) часов, а также в Приказ № 536 от 11 мая 2016 г. «Об утверждении особенностей режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность», разъясняющие должностные обязанности педагога, выполняемые им в течение ненормированного периода рабочего времени и запрещающие включать в должностные инструкции педагогических работников дополнительные должностные обязанности без денежной компенсации.

4. Ввести нормативное регулирование предоставления отчетности педагогическими работниками и образовательными учреждениями, для чего принять приказ, регулирующий порядок ее ведения и предоставления. Нормативное регулирование вопроса должно устанавливать круг субъектов, на которых распространяется действие приказа, основные принципы, цели и задачи ведения и предоставления отчетности, а также содержать прямой запрет на истребование у организаций и педагогических работников отчетности, не предусмотренной федеральным законодательством и нормативными актами федеральных органов исполнительной власти. В приложениях к Приказу закрепить исчерпывающий перечень отчетов, которые вышестоящие органы государственной и муниципальной власти либо работодатели вправе требовать от (а) образовательных учреждений, (б) педагогических работников, (в) классных руководителей, (г) педагогических работников, проходящих

аттестацию. Закрепить право образовательных организаций и педагогических работников не предоставлять никаких сведений по запросам органов государственной и муниципальной власти или работодателей, кроме тех, которые будут перечислены в приложении к приказу, либо тех, которые истребованы правоохранительными органами и судом. Установить лиц, ответственных за выполнение каждой категории отчетности, и ввести запрет для работодателя обязывать педагогических работников предоставлять ту отчетность, которая не относится к их непосредственному ведению.

5. Инициировать внесение изменений в п. 9 ст. 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», уточняющих, что оплата труда работников образовательных организаций, участвующих в проведении государственной итоговой аттестации (ГИА), производится не на основании приказа руководителя учреждения, а на основании договора, который должен быть заключен работником, вне зависимости от вида выполняемых ими в ходе ГИА работ, с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в области образования; при этом работники образовательных организаций, участвующие в проведении ГИА, освобождаются от выполнения своих должностных обязанностей с сохранением заработной платы в образовательном учреждении в дни подготовки, дни проведения ГИА и дни проверки экзаменационных работ участников. Размер и порядок выплаты заработной платы работникам образовательных организаций, участвующим в проведении ГИА, должен устанавливаться субъектом Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых на проведение ГИА, с учетом положений трудового законодательства.

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации

- внести изменения в Единый квалификационный справочник и профессиональные стандарты в сфере образования, включив ряд должностей с соответствующими им трудовыми функциями: классный руководитель, лаборант, заведующий кабинетом и т. д.

Министерству высшего образования и науки Российской Федерации совместно с органами прокуратуры

- проверить локальные акты вузов на соответствие рекомендациям, разработанным Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений; осуществлять контроль за тем, чтобы

локальные акты вузов не включали положений, ухудшающих условия труда по сравнению установленными в Рекомендациях.

6. По вопросам аккредитационной и экспертной деятельности Рособрнадзора и Высшей аттестационной комиссии

Большую озабоченность академической и научной общественности вызывают деятельность Рособрнадзора при аккредитации вузов и принятие решений экспертными советами Высшей аттестационной комиссии (ВАК). Процедуры и критерии, которые используются при проведении проверок и принятии решений, влияющих на деятельность вузов, присвоение ученых степеней и званий, требуют корректировки, поскольку не являются содержательно обоснованными и прозрачными.

Система контроля и надзора устарела и не отвечает задачам, требующим высокой гибкости образовательных программ и нового уровня научной работы. Привлекаемые Рособрнадзором эксперты зачастую не имеют возможности оценить качество преподавания в проверяемых вузах, поскольку не владеют спецификой конкретных дисциплин, не являются признанными авторитетами в научном и академическом сообществе, в результате чего проводят проверку исключительно по формальным критериям, не имеющим отношения к содержательным аспектам обучения. Административные работники и профессорско-преподавательский состав при подготовке вуза к аккредитации тратят необоснованно большое количество времени на переписывание обложек программ и внесение исправлений в номера и обозначения компетенций в связи с постоянно возникающими изменениями в требованиях. Подготавливаемая отчетность включает исключительно статистические показатели, а потому не позволяет объективно судить о качестве образования в конкретном вузе. Эксперты Рособрнадзора судят о получаемых компетенциях не в результате проверки знаний преподавателей и студентов, а в результате изучения того, насколько полно в программах указаны формируемые компетенции.

При этом в системе управления образованием, в том числе в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», отсутствуют обобщающие показатели качества образования, которые были бы основаны на данных из многочисленных отчетов преподавателей и вузов, что делает написание отчетов бессмысленным. Имеют место случаи «вербовки» бывших экспертов Рособрнадзора в вузы в целях подготовки отчетных материалов для очередной аккредитации. Таким образом, значительные бюджетные средства, которые могли бы пойти на финансирование научных

исследований и обновление материальной базы вузов, тратятся на бюрократическую переписку Рособнадзора и вузов.

Недостатки в оформлении учебных программ, которые носят технический характер и возникают исключительно из-за меняющихся требований к их оформлению, становятся основанием для лишения вузов аккредитации даже в том случае, если они являются признанными лидерами на рынке образования. Показательным примером может служить лишение государственной аккредитации по формальным основаниям 20 июня 2018 г. Московской высшей школы социальных и экономических наук. О торжестве формализма говорит хотя бы тот факт, что одним из оснований стало отсутствие у руководителя программы бакалавриата Д.Дождева базового юридического образования и преподавание им специальных юридических дисциплин – при том, что профессор Дождев является ученым с мировым именем, имеет степень доктора юридических наук, многочисленные публикации по теме преподаваемых курсов в признанных научных журналах, руководит сектором Института государства и права РАН.

Совет имеет ряд претензий и к существующей системе аттестации научных кадров. В частности, порядок формирования персонального состава Высшей аттестационной комиссии (ВАК) остается бюрократическим и непрозрачным: из Положения о ВАК непонятно, как осуществляется отбор членов ВАК. В п. 11 Положения говорится, что «Состав Комиссии утверждается Правительством Российской Федерации по представлению Министра образования и науки Российской Федерации сроком на 3 года». Формирование экспертных советов ВАК также не рассчитано на участие научного сообщества. Хотя согласно п. 20 Положения о ВАК экспертные советы формируются с учетом рекомендаций государственных академий наук, Общероссийской общественной организации "Российской Союз ректоров", ведущих образовательных организаций высшего образования, научных и иных организаций, однако не существует процедуры, по которой должно проходить выдвижение и обсуждение кандидатур в указанных структурах и по которой проводится «учет» их мнения самим Министерством (ныне Министерством высшего образования и науки РФ).

Деятельность ВАК по присуждению ученых степеней также вызывает вопросы у научной общественности, поскольку ВАК практически имеет полномочия подменять собой диссертационные советы, отменяя принятые им решения. При этом ВАК в обоснование своих отказных решений, как правило, ссылается на критерии о присуждении ученых степеней, установленные п. 9

Положения о ВАК, хотя сами эти критерии являются очень размытыми. Подобные решения ставят под сомнение объективность членов и экспертов ВАК, а также вызывают нарекания в непрозрачности процесса принятия ими решений и произвольном толковании критериев, по которым соискателю может быть отказано в присвоении искомой степени.

Академическое сообщество особенно болезненно воспринимает такие ситуации, особенно когда речь идет об известных ученых, десятилетиями преподающих в ведущих вузах, подготовивших кандидатов наук по своей специальности, написавших учебные пособия, монографии и статьи, которые имеют высокий уровень цитируемости. Помимо прочего, такой подход приводит к нарушению прав ученых и существенно ограничивает их свободу научного творчества.

Вызывают вопросы и требования ВАК к документам, которые необходимо представить для присвоения ученых званий доцента и профессора – в общей сложности их объем составляет более 100 страниц и включает даже копии приказов о назначении и многостраничные копии трудовых договоров, хотя подтверждение работы преподавателя в конкретном вузе содержится в других документах, представляемых в ВАК, в том числе в решении Ученого Совета, а также легко может быть обнаружено на персональной страничке преподавателей на сайтах вузов. В список документов, необходимых для представления в ВАК, входят справки и выписки, содержащие одну и ту же информацию, что отнимает время ученых советов и менеджеров на проверку и обработку пакета документов. Устарели и некоторые требования к соискателям ученых званий, в частности требование о публикации учебно-методических комплексов и программ в бумажном виде. В современном вузе программы учебных курсов и учебно-методические материалы размещаются на сайтах вузов и на различных он-лайн платформах, без получения официального статуса электронной публикации.

Существуют сложности с присвоением званий преподавателям, которые занимаются междисциплинарными исследованиями и либо не имеют базового профильного образования, либо имеют ученую степень, которая не соответствует профилю кафедры. Сложившийся подход предполагает, что ученый не должен менять в течение всей жизни свою исследовательскую траекторию, что тормозит развитие творческого потенциала ученых и мешает появлению новых областей исследований, особенно междисциплинарных или в новых областях знаний.

В результате общая забюрократизированность процесса аттестации и связанный с этим растущий документооборот в сфере образования и науки отвлекают значительные людские и финансовые ресурсы от содержательной деятельности и постепенно вытесняют ее, не способствуют росту престижа научной и преподавательской деятельности среди молодежи, обесценивают получаемые ученые степени и ученые звания.

В части изложенного Совет рекомендует **Министерству науки и высшего образования Российской Федерации и Рособрнадзору:**

1. Разработать совместно с академической общественностью, национальными исследовательскими университетами и другими вузами России, входящими в программу «5-100», компактную и простую для восприятия систему обобщающих показателей для оценки качества образования в вузах, которая давала бы реальное представление о вузе и могла бы объединить в себе рейтинговую и аккредитационную составляющие. Пересмотреть в соответствии с этими показателями ранее принятые решения о лишении аккредитации.

2. По результатам разработки такой системы запустить пилотный проект по оценке качества образования в ведущих российских вузах, сформировать рабочую группу с участием представителей органов государственной власти, ассоциаций государственных и негосударственных вузов, профсоюзов и иных общественных организаций для мониторинга хода реализации такого проекта.

3. Пересмотреть процедуру отбора экспертов для аккредитации вузов и отдельных образовательных программ в пользу привлечения к данному процессу хорошо известных в академическом сообществе ученых и профессоров, имеющих авторитет в своей области и высокий индекс цитирования научных трудов.

4. Расширить пул экспертов и создать досудебную процедуру обжалования заключений экспертов, включающую возможность очного диалога представителей вузов с экспертами, проводившими аккредитацию, при посредничестве третьей, незаинтересованной стороны.

5. Рассмотреть вопрос о возможности увеличения сроков государственной аккредитации для вузов, прошедших процедуру без замечаний (например, до 10 лет).

6. Организовать на площадке Высшей аттестационной комиссии с участием представителей Миннауки России, Рособрнадзора, иных органов власти, имеющих ведомственные образовательные учреждения (МИД России, МВД России, Минздрав России и др.), а также представителей научного и

академического сообщества дискуссии о возможных путях реформирования системы аттестации научных кадров.

7. Ввести гласные выборы членов ВАК из кандидатов, выдвигаемых путем голосования в научных и образовательных учреждениях. Внести изменения в Положение о ВАК, введя положение, согласно которому Министр должен проводить назначения членов ВАК из кандидатур, предложенных вузами и научными учреждениями, и не должен формировать этот орган единолично.

8. В Положении о ВАК предусмотреть процедуру выдвижения членов и экспертов ВАК профильными образовательными и научными учреждениями на альтернативной и гласной основе и порядок голосования по выдвигаемым кандидатурам. Оповещать профильные научные и образовательные учреждения высшего образования о предстоящем формировании соответствующего экспертного совета, представлять на сайте ВАК для обсуждения списки кандидатов в члены ВАК, оставив за Миннауки России функцию утверждения состава ВАК и списка экспертов, предложенных научными организациями и вузами.

9. Обеспечить гласность работы ВАК и его структурных элементов, включив в Положение о ВАК требования: публиковать даты заседаний экспертных Советов ВАК, вести интернет-трансляцию этих заседаний, публиковать на сайте решения экспертных советов; заседания Президиума и экспертных советов ВАК сделать открытыми для научной общественности, размещать для этого заранее информацию о датах заседаний и повестке дня, предоставить возможность выступать на этих заседаниях представителям организаций, в которых проходила защита, независимым экспертам, официальным оппонентам соискателей; ввести на сайте сервис, позволяющий отслеживать статус рассмотрения дела о присуждении ученой степени или ученого звания.

10. Установить блокирующий характер положительного голосования диссертационного совета, который проводит дополнительную экспертизу диссертаций в рамках процедуры принятия экспертным советом ВАК окончательного заключения.

11. Ввести механизм обжалования решений и заключений ВАК и его структурных подразделений.

Настоящие Рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 26 сентября 2018 г.

Председатель Совета

М.Федотов