

О рекомендациях парламентских слушаний на тему "О мерах по повышению качества образования в Российской Федерации"

Постановление · № 6683-7 ГД · от 23.07.2019 · Государственная Дума · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О рекомендациях парламентских слушаний на тему
"О мерах по повышению качества образования в
Российской Федерации"

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить рекомендации парламентских слушаний на тему "О мерах по повышению качества образования в Российской Федерации" (прилагаются).
2. Направить настоящее Постановление Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации.
3. Предложить Правительству Российской Федерации проинформировать Государственную Думу о ходе реализации предложений, содержащихся в настоящем Постановлении, в период весенней сессии Государственной Думы 2020 года.
4. Комитету Государственной Думы по контролю и Регламенту совместно с Комитетом Государственной Думы по образованию и науке осуществлять контроль за реализацией настоящего Постановления.
5. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации В.В.Володин
Москва
23 июля 2019 года
№ 6683-7 ГД

Приложение

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
от 23 июля 2019 года № 6683-7 ГД

РЕКОМЕНДАЦИИ

парламентских слушаний на тему
"О мерах по повышению качества образования
в Российской Федерации"

Заслушав и обсудив доклады Министра просвещения Российской Федерации О.Ю.Васильевой,
руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки С.С.Кравцова, первого

заместителя председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке О.Н.Смолина, выступления руководителя фракции Политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" Г.А.Зюганова, руководителя фракции Политической партии ЛДПР - Либерально-демократической партии России В.В.Жириновского, представителя фракции Всероссийской политической партии "Единая Россия" заместителя председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке Л.Н.Духаниной, представителя фракции Политической партии "Справедливая Россия" заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации О.Н.Епифановой, председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке В.А.Никонова, первого заместителя Министра здравоохранения Российской Федерации Т.В.Яковлевой, представителей педагогического сообщества, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" поставлены задачи по вхождению Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования, воспитанию гармонично развитой и социально ответственной личности, созданию условий для развития системы российского образования.

Качество образования зависит от значительного числа различных факторов, но в первую очередь оно зависит от людей - тех, кто учит, и тех, кто учится. В не меньшей степени качество образования зависит от объема выделяемых ресурсов, эффективности государственного управления, условий воспитания и обучения, способности органов государственного управления консолидировать и эффективно использовать все имеющиеся у государства и общества ресурсы для достижения высокого уровня качества образования.

Участники парламентских слушаний отмечают позитивные сдвиги в развитии российской системы образования и инструментов оценки качества общего образования, достигнутые за последние годы Правительством Российской Федерации, органами государственного управления и органами муниципального управления в сфере образования. Одновременно участники парламентских слушаний обращают внимание на сохранение в течение многих лет системных недостатков, ограничений и нерешенных проблем в сфере управления образованием, непосредственно влияющих на качество образования и эффективность использования выделяемых бюджетных средств. Участники парламентских слушаний отмечают серьезное недофинансирование российской системы образования. Россия занимает 98-е место по показателю "Общий объем государственных и частных расходов на образование как доля в валовом национальном продукте страны", рассчитанному на базе данных Всемирного банка "World Development Indicators". В настоящее время значительное число проблем с выплатой педагогическим работникам достойной заработной платы, дефицитом педагогических кадров, недостаточным престижем среди молодежи профессии учителя, существенными различиями в качестве образования детей, проживающих в крупных городских агломерациях и в сельской местности или небольших по численности населения городах и поселках, со значительным числом школьников, обучающихся во вторую и в третью смены, с отсутствием необходимых санитарных условий, полноценного сбалансированного питания связано с недофинансированием системы общего образования.

По данным Международного исследования учительского корпуса по вопросам преподавания и обучения (далее - исследование TALIS), опубликованным в 2019 году федеральным государственным бюджетным учреждением "Федеральный институт оценки качества образования", российские учителя считают наиболее важными проблемами повышение заработной платы и снижение бумажно-административной нагрузки. Участники парламентских слушаний считают очень значимыми факторами обеспечения качества образования достойную оплату учительского труда и труда воспитателя детского сада, повышение престижа профессии педагога в обществе и

вовлечение в эту профессию талантливой молодежи, полностью поддерживают предложение Министра просвещения Российской Федерации О.Ю.Васильевой о минимальной гарантированной базе оплаты труда молодого педагога, которая должна составлять не менее 70 процентов от средней заработной платы в субъекте Российской Федерации при условии работы за одну ставку заработной платы (18 часов) и должна быть зафиксирована в трудовом договоре с каждым педагогическим работником.

В постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 января 2019 года № 5598-7 ГД "Об информации Министра просвещения Российской Федерации О.Ю.Васильевой о мерах по повышению качества образования, а также оказанию профориентационной поддержки обучающимся в общеобразовательных организациях" обращалось внимание на несоответствие объема выделяемых средств и показателей федерального проекта "Современная школа" национального проекта "Образование" задачам, поставленным Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, а также программным документам, принятым Правительством Российской Федерации. В Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 2016 года отмечается, что "везде на всей территории нашей большой страны дети должны учиться в удобных, комфортных, современных условиях... У нас не должно остаться школьных зданий, находящихся в аварийном, ветхом состоянии, не имеющих элементарных удобств. Необходимо, наконец, решить проблему третьих смен, а дальше и вторых". Программой "Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях" на 2016 - 2025 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2015 года № 2145-р, обозначена задача по обеспечению к 2025 году односменного режима обучения в общеобразовательных организациях, переводу обучающихся в новые здания общеобразовательных организаций из зданий с износом более 50 процентов. В то же время федеральным проектом "Современная школа" национального проекта "Образование" ликвидация третьей смены предусмотрена только к 2024 году, а дата перехода к односменному режиму работы общеобразовательных организаций с возможностью реализации во второй половине дня развивающих занятий для обучающихся вообще не определена.

Участники парламентских слушаний обеспокоены состоянием и развитием общего образования в сельской местности, в том числе состоянием сельских малокомплектных школ. Сельские малокомплектные школы и школы, находящиеся на значительном удалении от центров экономической, культурной, социальной жизни в субъектах Российской Федерации, требуют особого внимания, поскольку в силу объективных причин не могут использовать в своей деятельности возможности социокультурного окружения. Сформированные в субъектах Российской Федерации системы нормативного подушевого финансирования в сфере образования не обеспечивают сельским, особенно малокомплектным, школам получение достаточного объема средств для предоставления качественного образования, а контролирующие органы зачастую относят использование средств, выделенных на дополнительное финансирование таких школ, к нецелевому использованию средств. Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы совершенствования правового регулирования деятельности малокомплектных школ и предложить критерии их сохранения. Участники парламентских слушаний считают целесообразным разработку концепций функционирования малокомплектных школ в субъектах Российской Федерации, учитывающих в том числе особенности организации и функционирования малокомплектных школ для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и подготовку на их основе нормативных правовых актов, регламентирующих расчеты нормативов финансирования малокомплектных школ независимо от количества обучающихся.

К числу наиболее значимых проблем сельских школ следует отнести дефицит квалифицированных

педагогических кадров, ветхость зданий и низкий уровень оснащенности сельских школ, сложность организации транспортного обеспечения обучающихся, что приводит к снижению доступности и качества общего образования, низкой конкурентоспособности выпускников сельских школ. По данным Министерства просвещения Российской Федерации, лауреатами и призерами всероссийской олимпиады школьников в 2017 году стали 2 231 человек и только 74 из них - обучающиеся в сельских школах.

Реализация начиная с 2020 года в соответствии с поручением Президента Российской Федерации программы "Земский учитель" может стать действенным инструментом привлечения учителей для работы в сельской местности. Однако при этом следует отметить, что реальное повышение качества образования в сельской местности может быть обеспечено исключительно в рамках комплексного подхода, предполагающего решение не только кадровых и иных проблем сферы образования, но и экономических, материально-технических, гуманитарных вопросов в целях обеспечения комплексного развития сельских территорий.

Участники парламентских слушаний считают обязательной составляющей современной государственной образовательной политики предоставление всем категориям детей, включая детей с ограниченными возможностями здоровья, возможности получения образования высокого качества. Национальный проект "Образование" в значительной степени ориентирован на работу с одаренными детьми, а детям, имеющим трудности в освоении общеобразовательных программ, уделено мало внимания. Для этой категории детей необходимо создавать условия и применять такие образовательные технологии, которые помогут им в освоении общеобразовательных программ, а также в построении успешной карьеры в будущем. Отдельные одаренные выпускники, на подготовку которых будут направлены все усилия, не в состоянии компенсировать дефицит грамотных специалистов в массовых профессиях. Снижение образовательного неравенства должно предусматривать систему мер, направленных не только на поддержку образовательных организаций с низкими результатами обучения и образовательных организаций, функционирующих в неблагоприятных социальных условиях, но и на снижение разрыва в качестве образования между лучшими и отстающими обучающимися во всех школах.

Участники парламентских слушаний отмечают, что вопросы формирования и укрепления здоровья подрастающего поколения обозначены в числе основных приоритетов национальной политики Российской Федерации. Сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста и школьников должны стать базой для обеспечения здоровья всего населения Российской Федерации. К числу важных факторов, негативно влияющих на здоровье обучающихся, следует отнести снижение уровня организации оказания им медицинской помощи. Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство здравоохранения Российской Федерации пока не выработали действенную и эффективную модель обеспечения обучающихся медицинским обслуживанием с учетом разнообразия условий деятельности общеобразовательных организаций. Модель нахождения медицинских работников в образовательных организациях долго критиковалась и была заменена на модель медицинского обеспечения медицинскими работниками, находящимися в штате медицинских организаций, которая также оказалась недостаточно эффективной. Остаются неурегулированными проблемы с правами и обязанностями педагогов в отношении оказания ими первой помощи воспитанникам и обучающимся.

Кроме того, необходимо установить особый порядок допуска несовершеннолетних обучающихся к занятиям физической культурой и спортом, в соответствии с которым до уроков физической культуры дети будут допускаться строго с учетом состояния их здоровья. Также необходимо закрепить обязанность родителей сообщать образовательной организации информацию о состоянии здоровья несовершеннолетнего обучающегося в случае, если для получения им образования требуется создание особых условий обучения.

Серьезное влияние на снижение показателей здоровья обучающихся, рост их заболеваемости и

возникновение патологий оказывает излишняя учебная нагрузка. Для ее снижения необходимо пересмотреть содержание образования, исключив при пересмотре федеральных государственных образовательных стандартов содержащиеся в них избыточные требования и сократив устаревшие требования.

Формирование здорового образа жизни как совокупности устойчиво сформированных привычек человека, направленных на ведение правильного образа жизни, соблюдение правильного питания, - длительный и системный процесс, требующий эффективного межведомственного взаимодействия и усилий всего общества. Необходимо вести разработку, апробацию и внедрение современных моделей охраны здоровья детей в образовательных организациях, повышать качество и доступность медицинского обеспечения воспитанников дошкольных образовательных организаций и обучающихся общеобразовательных организаций, решать непосредственно влияющие на их здоровье проблемы, такие как отсутствие качественного питания, излишняя учебная нагрузка, недостатки в развитии физического воспитания и школьного спорта, недостаточный охват детей летним отдыхом и оздоровлением и целый ряд других.

По мнению участников парламентских слушаний, для решения накопившихся в системе образования проблем с сохранением здоровья воспитанников дошкольных образовательных организаций и обучающихся общеобразовательных организаций необходимо сформировать отдельный федеральный проект по сохранению и укреплению здоровья воспитанников дошкольных образовательных организаций и обучающихся общеобразовательных организаций в рамках национального проекта "Здравоохранение". Система показателей и индикаторов этого проекта должна быть ориентирована на достижение таких реальных показателей здоровья, как увеличение числа детей первой группы здоровья, снижение количества детей, имеющих хронические заболевания, снижение заболеваемости обучающихся, и других показателей.

Участники парламентских слушаний считают, что организация сбалансированного, качественного полноценного, в том числе горячего, питания, в первую очередь в системе дошкольного образования и в начальной школе, является одним из важнейших условий обеспечения сохранения здоровья обучающихся и, как следствие, повышения качества образования. Полноценным питанием необходимо обеспечивать всех обучающихся независимо от имущественного или социального статуса их родителей. Депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации подготовлен проект федерального закона об основных гарантиях прав ребенка на качественное, безопасное и здоровое питание и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Участники парламентских слушаний настаивают на скорейшем согласовании и принятии законодательных норм, гарантирующих воспитанникам дошкольных образовательных организаций и обучающимся общеобразовательных организаций получение сбалансированного, качественного полноценного, в том числе горячего, питания. По мнению участников парламентских слушаний, избыточные требования к предоставлению различного рода информации и отчетности остаются серьезным препятствием в повышении качества работы педагогов и руководителей образовательных организаций. По оценке российских учителей, полученной в рамках исследования TALIS, российский педагог трудится почти на пять часов больше своих зарубежных коллег, а руководители образовательных организаций почти 40 процентов рабочего времени тратят на разработку правил и инструкций, подготовку отчетности, бюджета школы, расписания, формирование классов, предоставление ответов на запросы различных органов власти. При этом на осуществление деятельности по управлению образовательным процессом, которая является ключевым компонентом повышения качества образования, остается только 13 процентов рабочего времени. Снижение бюрократической нагрузки, сокращение избыточного контроля за деятельностью педагогических работников и руководителей образовательных организаций, отчетности образовательных организаций по-прежнему остаются актуальными задачами и являются значительным резервом повышения качества образования.

Необходимо отказаться от практики запроса той информации, которая в соответствии с требованиями законодательства в сфере образования официально представляется на сайтах образовательных организаций, установить исчерпывающий перечень сведений, в представлении которых участвуют педагогические работники.

Подводя итоги парламентских слушаний, их участники дополнительно отмечают следующее: по данным международных сравнительных исследований по качеству начального общего и основного общего образования, российская система образования на протяжении последних лет устойчиво входит в десятку лучших образовательных систем в мире. Не снижая достигнутых результатов, необходимо сосредоточить усилия на повышении качества общего образования в старшей школе;

критическим для достижения высокого уровня образования является состояние здоровья обучающихся. Необходимо принять все возможные меры по сохранению и развитию здоровья воспитанников дошкольных образовательных организаций и обучающихся общеобразовательных организаций на протяжении всех лет обучения в системе общего образования;

единая система оценки качества общего образования, мониторинг деятельности образовательных организаций являются важными инструментами обеспечения единства образовательного пространства на всей территории Российской Федерации. Развивая эти инструменты, необходимо переходить от процедур контроля качества образования к полноценному управлению качеством образования, используя результаты оценки в качестве объективной основы принятия управленческих решений по развитию российской системы образования;

образование в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" - единый целенаправленный процесс воспитания и обучения. Применяемые средства оценки качества образования ориентированы на контроль освоения предметных знаний, в то время как для оценки результатов деятельности, направленной на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства, необходимые инструменты пока отсутствуют. Следует создавать условия для реализации субъектного подхода в воспитании, при котором обучающиеся с помощью различных педагогических технологий будут учиться самостоятельно оценивать результаты своей учебной деятельности, социального развития. Необходимо развивать и внедрять систему и механизмы оценки условий (психолого-педагогических, программно-методических, ресурсных, кадровых и других) осуществления воспитательной работы, проводимой образовательными и иными организациями, государственными и муниципальными органами управления образованием;

мощным ресурсом повышения качества образования являются мотивация обучающихся в учебной деятельности, создание стимулов успешно осваивать программу по всем предметам, в том числе и тем, по которым они не сдают единый государственный экзамен. В связи с этим целесообразно рассмотреть дополнительные возможности учета качества подготовки обучающихся по всем предметам при обучении по программе среднего общего образования.

В целях повышения качества общего образования участники парламентских слушаний рекомендуют:

1. Правительству Российской Федерации:

разработать и утвердить в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" стратегию развития образования в Российской Федерации, структурированную по видам образования;

разработать комплекс мероприятий и сформировать совместно с субъектами Российской Федерации "дорожные карты", гарантирующие минимальную заработную плату при условии работы за одну ставку заработной платы (18 часов) в размере не менее 70 процентов от средней заработной платы в субъекте Российской Федерации и ее фиксацию в трудовых договорах с каждым педагогическим

работником, проработав одновременно механизмы оказания субъектам Российской Федерации финансовой поддержки в случае недостаточности у них собственных средств;

комплексно рассмотреть вопрос снижения административной нагрузки на педагогических работников, в том числе путем внесения изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, в части уменьшения отчетной документации, заполняемой учителями;

проработать возможные механизмы обеспечения роста заработной платы отдельных категорий педагогических работников начиная с 2020 года исходя из общего либо дифференцированного повышения уровня средней заработной платы для соответствующих референтных групп и (или) корректировки в соответствии с темпом роста реальной заработной платы работников образовательных организаций;

выработать эффективную модель оказания воспитанникам дошкольных образовательных организаций и обучающимся образовательных организаций медицинской помощи с учетом разнообразия условий деятельности образовательных организаций, подготовить и внести необходимые изменения в нормативные правовые акты;

ускорить согласование базовых принципов законодательного обеспечения основных гарантий прав ребенка на качественное, безопасное и здоровое питание и принятие обеспечивающих их реализацию предложений по внесению изменений в законодательные акты Российской Федерации;

при подготовке проекта федерального закона о государственном и муниципальном контроле и надзоре в рамках исполнения Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утвержденного Президентом Российской Федерации 27 февраля 2019 года № Пр-294, предусмотреть снижение административной нагрузки на образовательные организации, ограничить количество плановых проверок до одной проверки в год, совместив ее с завершением подготовки образовательной организации к новому учебному году, ввести запрет на запрос информации, которая в соответствии с законодательством об образовании должна размещаться на сайтах образовательных организаций;

нормативно определить понятие категории "малокомплектная общеобразовательная организация" и установить критерии отнесения образовательных организаций к данной категории с учетом территориальных и иных особенностей, проработать вопросы расширения применения нормативов финансирования малокомплектных общеобразовательных организаций, не зависящих от количества обучающихся;

дополнить национальный проект "Образование" показателями, характеризующими реализацию мер, направленных на снижение образовательного неравенства как между образовательными организациями, так и между воспитанниками и обучающимися;

внести изменения в федеральный проект "Современная школа" национального проекта "Образование", обеспечивающие исполнение поручений Президента Российской Федерации, касающихся ликвидации второй и третьей смен и перехода к односменному режиму работы общеобразовательных организаций с возможностью реализации во второй половине дня развивающих занятий для обучающихся;

инициировать разработку федерального проекта в составе национального проекта "Здравоохранение", направленного на сохранение и укрепление здоровья обучающихся и воспитанников дошкольных образовательных организаций.

2. Министерству просвещения Российской Федерации:

проводить мониторинг состояния образовательной инфраструктуры региональных образовательных систем, принимать меры по недопущению снижения качества условий получения общего образования всех уровней;

внести изменения в федеральные государственные образовательные стандарты основного общего и среднего общего образования, определить механизмы обновления содержания общего образования на постоянной основе и закрепить их нормативно, при обновлении указанных образовательных

стандартов особое внимание уделить сокращению излишней учебной нагрузки обучающихся, избыточных требований к ним;

совместно с государственными органами субъектов Российской Федерации организовать на постоянной основе мониторинг кадрового обеспечения системы общего образования в субъектах Российской Федерации, подготовить на среднесрочную перспективу прогноз потребности в педагогических кадрах с учетом потребности в городах и сельской местности.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

разработать концепции функционирования малокомплектных школ с учетом имеющихся в субъектах Российской Федерации планов и особенностей социально-экономического развития; внедрять в деятельность своих систем образования лучшие региональные и муниципальные практики повышения качества общего образования.

4. Комитету Государственной Думы по образованию и науке организовать парламентские слушания по вопросу повышения качества профессионального образования в период весенней сессии 2020 года.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации В.В.Володин

Москва

23 июля 2019 года