

УДК 371

DOI: 10.57015/issn1998-5320.2024.18.1.9

Научная статья

О. Н. Смолин^{1, 2}

✉ smolin@duma.gov.ru

¹Комитет Государственной Думы по науке и высшему образованию, г. Москва, Российская Федерация

²Российская академия образования, г. Москва, Российская Федерация

Статус правовой или реальный? О некоторых итогах законотворческой работы в Год педагога и наставника

Аннотация: В статье предложен анализ законотворческой деятельности Государственной Думы относительно образования в течение 2023 года, объявленного Годом педагога и наставника. В центре внимания – повышение правового статуса педагога в Российской Федерации. Рассмотрены законодательные инициативы, проанализированы принятые законопроекты. Приведен фрагмент стенограммы пленарного заседания Государственной Думы от 2 ноября 2023 года по обсуждению проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу повышения статуса педагогических работников». В результате законотворческой работы в Год педагога и наставника федеральное законодательство весьма незначительно подняло правовой статус педагогического работника, что практически никак не сказалось на его реальном социальном статусе. Без повышения реального статуса педагогического работника кадровый кризис в образовании будет только нарастать.

Ключевые слова: законотворческая деятельность Государственной Думы РФ, правовой статус педагога Российской Федерации, кадровый кризис, заработная плата педагога.

Дата поступления статьи: 5 февраля 2024 г.

Для цитирования: Смолин О. Н. (2024) Статус правовой или реальный? О некоторых итогах законотворческой работы в Год педагога и наставника. Наука о человеке: гуманитарные исследования, том 18, № 1, с. 92–103. DOI: 10.57015/issn1998-5320.2024.18.1.9.

Scientific article

O. N. Smolin^{1, 2}

✉ smolin@duma.gov.ru

¹The State Duma Committee on Science and Higher Education, Moscow, Russian Federation

²Russian Academy of Education, Moscow, Russian Federation

Legal or real status? On some results of legislative work in the Year of the Teacher and Mentor Annotation

Abstract: Article offers an analysis of the legislative activity of the State Duma regarding education during 2023, declared the year of the teacher and mentor. The focus is on improving the legal status of teachers in the Russian Federation. Legislative initiatives were considered, and adopted bills were analyzed. A fragment of the transcript of the plenary meeting of the State Duma on November 2, 2023, to discuss the draft federal law “On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation on the issue of increasing the status of teaching staff” is given. As a result of legislative work in the Year of the Teacher and Mentor, federal legislation very slightly raised the legal status of the teaching worker and had virtually no effect on his real social status. Without increasing the real status of teaching staff, the personnel crisis in education will only grow.

Keywords: legislative activity of the State Duma of the Russian Federation, legal status of a teacher in the Russian Federation, personnel crisis, teacher’s salary

Paper submitted: February 5, 2024.

For citation: Smolin O. N. (2024) Legal or real status? On some results of legislative work in the Year of the Teacher and Mentor Annotation. Russian Journal of Social Sciences and Humanities, vol. 18, no. 1, pp. 92–103. DOI: 10.57015/issn1998-5320.2024.18.1.9.

© О. Н. Смолин, 2024

В конце 2023 года в Москве и регионах отшумели официальные мероприятия официально провозглашенного Года педагога и наставника. Подведем и мы некоторые его итоги, связанные с законотворческой работой Российского парламента.

1. Закон о правовом статусе педагогического работника: марш почти на месте

Пожалуй, главным итогом года в области законотворческой деятельности можно считать Федеральный закон от 19.12.2023 № 618-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”», который при принятии в первом чтении имел подзаголовок «о совершенствовании взаимодействия участников образовательного процесса», а в думских дискуссиях и средствах массовой информации обычно именовался проектом закона о правовом статусе педагога. Автор этих строк хорошо понимал слабые стороны законопроекта, однако подписал его, руководствуясь теорией «малых дел», точнее, принципом поддержки даже самых маленьких законодательных шагов в интересах образования.

Интересно, что при обсуждении законопроекта в третьем чтении Председатель Государственной Думы акцентировал две его нормы: запрет использования на уроках средств связи (мобильных телефонов)¹ и возвращение в школьные программы уроков труда². В послесоветское время соответствующий предмет был обозначен как «технология», однако теперь этот термин употребляется в законе в скобках после основного – «труд». Очевидно: оба эти сюжета, важные сами по себе, к статусу педагогического работника никакого отношения не имеют. Что же касается собственно статуса, законопроект содержит следующие основные положения.

1. Норма, согласно которой педагогические работники имеют право на защиту чести и достоинства³. Официально введение этой нормы обосновывалось необходимостью симметрии прав и обязанностей педагогов и обучающихся: в отношении обучающихся такая норма в законе присутствовала, а в отношении педагогов прописана не была. Фактически же речь идет о слабой попытке защитить учителя (в широком смысле слова) от травли со стороны учеников (обучающихся). Напомню: согласно опросу проектно-учебной лаборатории образовательной и молодежной журналистики НИУ «Высшая школа экономики» весной 2018 года, с такой травлей сталкивались до 70 % опрошенных учителей⁴.

2. Положение о праве образовательных организаций принимать локальные нормативные акты, обеспечивающие дисциплину и обязательные для учащихся (студентов)⁵. Цель сходная: увеличить возможности педагога в отношении управления учениками и защиты от их деструктивного поведения.

Однако нельзя не заметить: первая из этих норм имеет декларативный характер, а вторая – характер отсылочный, т. е. о ее реализации можно будет судить лишь после появления соответствующих локальных нормативных актов.

Декларативность первой из названных норм подтверждается и тем фактом, что Государственная Дума отклонила поправку автора этих строк, которая предполагала возможность исключения ученика из образовательной организации за посягательство на честь и достоинство педагогического работника или иного работника образовательной организации⁶.

¹П. 4.1 ч. 1 ст. 43: Обучающиеся обязаны «не использовать средства подвижной радиотелефонной связи во время проведения учебных занятий при освоении образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования, за исключением случаев возникновения угрозы жизни или здоровью обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, иных экстренных случаев».

²Ч. 6.3 ст. 12.

³П. 12 ч. 3 ст. 47: «право на уважение человеческого достоинства, защиту от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности».

⁴Исследование: 70 % российских учителей подвергаются травле со стороны учеников. <https://mel.fm/novosti/9562473-pedsovet-70-uchiteley-podvergayutsya-travle-so-storony-uchenikov#comments>

⁵П. 1 ч. 3 ст. 28: «разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, в том числе устанавливающих требования к дисциплине на учебных занятиях и правилам поведения в образовательной организации, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов».

⁶Поправка автора № 1 из таблицы отклоненных к законопроекту во втором чтении звучала следующим образом: «за посягательство на честь и достоинство педагогического работника или иного работника организации, осуществляющей образовательную деятельность».

Без такой санкции норма о праве педагогического работника на защиту чести и достоинства вообще повисает в воздухе: во-первых, такое право имеет каждый гражданин; а во-вторых, в отличие от обычного гражданина педагогический работник вряд ли будет судиться с учеником, который его травит, т. е. не станет пользоваться правом на судебную защиту. Несмотря на современные попытки максимально формализовать образовательные отношения с помощью юридических норм, большинство педагогов осознают или интуитивно чувствуют, что эти отношения в основе своей являются не юридическими, но нравственно-психологическими. Другими словами, обе приведенные нормы представляют собой, скорее, добрые намерения, чем реальное повышение правового статуса педагогического работника.

Это утверждение тем более справедливо, что принятый закон не содержит никаких норм, обеспечивающих правовую защиту педагогического работника от чиновника, между тем как педагог в такой защите явно нуждается.

Во-первых, введение ОГЭ, ЕГЭ, Всероссийских проверочных работ, а затем единых федеральных программ и учебников значительно ограничило свободу педагогического творчества. При этом представление о том, что именно такая система существовала в советский период, мягко говоря, не точно.

С одной стороны, устные экзамены по гуманитарным и многим естественно-научным дисциплинам создавали значительно больше свободы для творчества как учителя, так и ученика.

С другой стороны, хорошие советские учителя никогда не вели занятий строго по программе, как минимум по гуманитарным предметам: с учетом особенностей класса, уровня собственных знаний и отношения к материалу они акцентировали одни разделы (например, культуру эпохи Возрождения) и обзорно освещали другие, менее значимые. В результате любимые поэты, писатели и исторические деятели педагога нередко становились любимыми и для его учеников.

Специальных органов контроля за деятельностью педагогов и учеников не существовало, и такой контроль, как правило, ограничивался взаимным посещением уроков и изредка – контролем со стороны администрации школы. Автору все это хорошо известно как ученику 60-х, школьному учителю середины 70-х и вузовскому преподавателю конца 70-х – 80-х годов. Неслучайно многие советские школы и вузы считались «рассадниками» свободомыслия.

Во-вторых, насколько можно судить, в большинстве регионов существует писаное или неписаное правило, согласно которому участие руководителя образовательной организации или рядового педагога в каких-либо общественных мероприятиях возможно только с согласия чиновников, исполняющих функции учредителей. Приведу лишь два примера.

Первый. Когда автор этих строк – Первый заместитель председателя профильного парламентского комитета, куратор экспертного совета по образованию инвалидов и других лиц с ограниченными возможностями здоровья при профильном комитете Государственной Думы – попытался попасть на встречу с педагогическим коллективом в коррекционной сельской школе, ему предложили согласовать этот вопрос с Министерством образования Омской области. Разумеется, отказался, хотя согласование бы наверняка получил¹.

Пример второй. Как руководитель рабочей группы по вопросам развития доступного и качественного дошкольного и общего образования для детей-инвалидов Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов вынужден регулярно обращаться в региональные департаменты образования с просьбой согласовать участие членов рабочей группы в ее заседаниях. Когда же высказал удивление по этому поводу руководителю московского департамента образования, в ответ получил предложение: согласовывать такое участие не на каждое заседание рабочей группы, но на весь период ее работы! Не говорю уже об участии педагогов в программах телевидения, радио и других СМИ, которое также приходится согласовывать. Разумеется, работая учителем и преподавателем вуза в советский период, ни с чем подобным никогда не сталкивался.

Повторю: никакого укрепления правового статуса педагога по отношению к чиновнику Федеральный закон от 19.12.2023 № 618-ФЗ не содержит.

¹Насколько могу судить, при новом министре образования Омской области это требование, дискриминирующее педагогов, отменено.

2. Статус реальный: несбывшиеся надежды

Единственной нормой Федерального закона от 19.12.2023 № 618-ФЗ, касающейся реального социального статуса педагогического работника, является положение, согласно которому «Для привлечения выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования к педагогической деятельности, а также в целях социальной поддержки педагогических работников федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории «Сириус» и муниципальными правовыми актами могут устанавливаться дополнительные меры государственной поддержки и социальные гарантии»¹.

Прежде такое право предоставлялось только федеральным и региональным органам власти. В отношении же органов местного самоуправления это право впрямую в законе прописано не было, хотя многие органы местного самоуправления дополнительные гарантии устанавливали, чаще всего для начинающих педагогов.

Единственный смысл введения новой нормы – невозможность отнесения соответствующих расходов вышестоящими финансовыми органами к неправомерным и сокращение на этом основании мер финансовой поддержки муниципальным и (или) региональным бюджетам.

Риску предположить: данная норма будет иметь крайне ограниченное действие, поскольку у муниципальных властей (впрочем, как и у региональных) в подавляющем большинстве случаев недостаточно средств. Те же, кто такие средства имеют, как уже отмечалось, вводили муниципальные меры поддержки и без этой нормы. Автору известны такие случаи, например, в целом ряде сельских районов Омской области.

Между тем практически одновременно с Федеральным законом от 19.12.2023 № 618-ФЗ Государственная Дума рассматривала подготовленный автором и внесенный группой депутатов фракции КПРФ проект федерального закона № 1075801-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу повышения статуса педагогических работников», который содержал конкретные меры в области оплаты труда и социальной защиты педагогов, причем финансируемые преимущественно с федерального уровня.

Главная идея законопроекта восходит к нормам Закона России «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 годов, которые продержались в нем до принятия Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 года («о монетизации»), но никогда не исполнялись в полном объеме. Аналогичные идеи в усеченном виде содержал Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597, а также подготовленные автором проекты федеральных законов «О народном образовании» (отклонен голосами фракции «Единая Россия» в 2012 году) и «Об образовании для всех» (отклонен голосами той же фракции в 2017 году). Вот главные нормы законопроекта.

«Статья 47.2. Время труда и время отдыха педагогических работников

2. Для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю.

3. Продолжительность учебной (преподавательской) работы за ставку заработной платы составляет:

1) при реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ, а также дополнительных предпрофессиональных образовательных программ – 18 часов в неделю;

2) при реализации основных и дополнительных профессиональных образовательных программ – 720 часов в год.

4. Педагогический работник имеет право:

1) на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск, продолжительностью 56 календарных дней;

2) на длительный отпуск сроком до одного года не реже, чем через каждые 10 лет непрерывной преподавательской работы.

¹Подпункт «д» п. 4 ст. 1 Федерального закона от 19.12.2023 № 618-ФЗ.

Статья 47.3. Заработная плата педагогических работников

2. Базовый должностной оклад (минимальный оклад) педагогического работника не может быть меньше:

– 140 процентов средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего образования;

– 70 процентов средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации для остальных педагогических работников.

3. Размер средней заработной платы педагогических работников государственных и муниципальных образовательных организаций при работе на одну ставку (оклад) без учета надбавки за классное руководство и кураторство студенческих групп должен:

1) для воспитателей дошкольных образовательных организаций, учителей и других педагогических работников, не указанных в пунктах 2 и 3 настоящей части, превышать размер средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации и быть не меньше размера средней заработной платы в целом по Российской Федерации;

2) для мастеров производственного обучения и педагогических работников из числа преподавательского состава государственных и муниципальных профессиональных образовательных организаций не менее чем в полтора раза превышать размер средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации и быть не меньше полуторного размера средней заработной платы в целом по Российской Федерации;

3) для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих основные и (или) дополнительные образовательные программы высшего образования, не менее чем в два раза превышать размер средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации и быть не меньше двукратного размера средней заработной платы в целом по Российской Федерации.

4. Педагогическим работникам организаций, реализующих образовательные программы, имеющим ученые степени, выплачиваются ежемесячные надбавки в размере:

1) за ученую степень доктора наук – 15 000 рублей;

2) за ученую степень кандидата наук – 8 000 рублей.

7. Оплата труда работников, реализующих или обеспечивающих образование лиц с ограниченными возможностями здоровья, осуществляется по повышенным тарифным ставкам (окладам) в зависимости от типов образовательных организаций, а также от сложности выполняемых работ. Размер повышения тарифных ставок (окладов) определяется Правительством Российской Федерации и не может быть менее 20 процентов.

8. Если вследствие малокомплектности сельской муниципальной общеобразовательной организации рабочее время педагогического работника составляет менее 18 часов в неделю, но не менее 12 часов в неделю, заработная плата указанному педагогическому работнику выплачивается в размере не ниже размера тарифной ставки (оклада) педагогического работника соответствующей категории.

9. Педагогические (научно-педагогические) работники государственных и муниципальных образовательных организаций дополнительного образования по условиям труда, в том числе по оплате труда, приравниваются к соответствующим категориям работников государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих соответствующие основные образовательные программы».

В настоящее время автором подготовлена новая версия проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”» в части реализации принципа «Образование для всех, в течение всей жизни»», которым, в частности, предполагается индексировать выплаты за ученые степени кандидата и доктора наук, а также выплаты за классное руководство и ввести выплаты за кураторство студенческих групп в учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования.

Нетрудно убедиться: содержание законопроекта отличается от президентского указа № 597 по четырем главным позициям.

Во-первых, заработную плату педагогических работников предлагается приравнивать не только к средней по региону, но и к средней по Российской Федерации. Цель – уменьшение неравенства в этой области и прекращение (или как минимум сокращение) т. н. педагогического туризма, когда педагоги из Московской области едут в Москву, из близлежащих областей – в Московскую область или в ту же Москву, из регионов с низкой средней заработной платой – в регионы с зарплатой более высокой и т. п.

Во-вторых, и главное, согласно законопроекту, заработную плату педагогических работников предлагалось приравнять к средней по региону и по Российской Федерации при работе на одну ставку, т. е. реально сделать значительно выше средней по региону и по России в целом, поскольку даже в советское время учителя работали, как правило, на 1,25 – 1,3 ставки.

В-третьих, предполагалось установить заработную плату в учреждениях среднего профессионального образования не на уровне средней по региону и по Российской Федерации, но в 1,5 раза выше. Логика очевидна: чем выше уровень образования, тем выше должна быть оплата педагогического труда.

В-четвертых, предлагалось приравнять заработную плату педагогов организаций дополнительного образования к педагогам организаций, реализующих основные образовательные программы соответствующего уровня.

Очевидно: реализация законопроекта в короткие сроки прекратила бы кадровый кризис в образовании, который нарастает, но не признается федеральными органами исполнительной власти.

В Государственной Думе 2 ноября 2023 года законопроект поддержали четыре фракции, однако он был заблокирован голосами фракции подавляющего большинства. Приведу результаты голосования:

КПРФ: за – 96,5 %; не голосовало – 3,5 %;

«Новые люди»: за – 93,3 %; не голосовало – 6,7 %;

«Справедливая Россия»: за – 81,5 %; не голосовало – 18,5 %;

ЛДПР: за – 71,4 %; не голосовало – 28,6 %;

«Единая Россия»: не голосовало – 100 %.

3. Статус педагога: парламентские дискуссии

В Государственной Думе законопроект вызвал бурную полемику, которая значительно вышла за пределы обсуждения собственно статуса педагогического работника и коснулась многих системных проблем образовательной политики в целом. Основными оппонентами выступили автор этих строк и Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по просвещению, представитель фракции «Единая Россия» Алена Аршинова. Для иллюстрации того, как обсуждаются подобные вопросы в Российском парламенте, приведу некоторые фрагменты этой полемики с минимальными комментариями.

Школа: кадровый кризис или кадровое благополучие?

Аршинова А. И.: «... более 70 % выпускников педвузов сейчас идут в школы, работают. Мы дали право работать старшекурсникам. [...] в этом году было 385 тысяч заявлений в педвузы Минпросвещения – это на 100 тысяч больше. Соответственно, те усилия, которые мы сегодня предпринимаем, позволяют нам говорить о том, что мы движемся в правильном направлении»¹.

Смолин О. Н.: «...есть ли у нас дефицит педагогических кадров в Российской Федерации? Я напомню, что, по официальным данным, у нас в стране 1 миллион 250 тысяч учителей и не хватает всего 11 тысяч, т. е. менее 1 %. Всё замечательно – вот только учителя об этом не знают.

¹Здесь и далее: Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы от 2 ноября 2023 г. (пункт 20, проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу повышения статуса педагогических работников».

Всё зависит от того, как считать. ... когда принимался Указ Президента № 597 от 7 мая 2012 года, как мне не раз говорили наши коллеги из Администрации Президента, имелось в виду как раз то, что предусмотрено нашим законопроектом, а именно: заработная плата учителей, других педагогов, работающих с детьми, должна быть не ниже средней по региону при работе на 1 ставку. Сейчас учитель в среднем работает на 1,8 ставки. Если бы все учителя работали на 1 ставку, нам не хватало бы примерно 1 миллиона учителей¹. Если же заставить учителей работать на 2,5 ставки, то можно еще примерно полмиллиона учителей уволить».

Позволю себе три коротких комментария.

Во-первых, количество заявлений в педвузы на педагогические специальности действительно растет, но преодолеть кадровый кризис это помогает мало: с одной стороны, далеко не все выпускники идут работать в учебные заведения, а с другой – многие из тех, кто приходит, через несколько лет ищут себе другую работу. Но об этом ниже.

Во-вторых, решение о том, чтобы студенты без высшего образования могли работать в школах, установлено на законодательном уровне именно для того, чтобы «заткнуть кадровую дыру». Но и оно помогло мало.

В-третьих, согласно опросу РБК 85 субъектов Российской Федерации, ответы с признанием дефицита педагогических кадров поступили из 40 регионов. О дефиците учителей математики сообщили 35 регионов, или 88 % от числа давших ответы, русского языка – 31 регион (78 %), английского и других иностранных языков – 29 регионов (73 %), литературы – 24 региона (60 %), начальных классов – 21 регион (53 %), физики – 13 регионов (33 %)². Ясно, что данные опроса в очередной раз категорически расходятся с оптимистическими заявлениями официальных властей.

Нагрузка и зарплата учителей: норма или сверхэксплуатация?

Нашим законопроектом предполагалось установить нормы учебной нагрузки педагогов: в школе и дополнительном образовании – 18 часов в неделю; в учреждениях среднего профессионального и высшего образования – 720 часов в год. Продолжим фрагменты думской полемики.

Аршинова А. И.: «Продолжительность учебной (преподавательской) работы за ставку заработной платы – положениями статьи 333 Трудового кодекса уже установлено, что в зависимости от должности или специальности педработников с учетом особенностей их труда продолжительность рабочего времени (нормы часов педработы за ставку заработной платы), порядок определения учебной нагрузки, оговариваемой в трудовом договоре и основания ее изменения, случаи установления верхнего предела учебной нагрузки определяются федеральным органом исполнительной власти, который, собственно, вырабатывает политику в этой сфере. Приказом Минобрнауки конкретизирована продолжительность рабочего времени, установлен порядок определения учебной нагрузки, оговариваемой в трудовом договоре».

Другими словами, никакого законодательного регулирования в этой сфере, по мнению моего оппонента, не требуется.

Смолин О. Н.: «Я напоминаю вам, что в советский период были произведены расчеты нагрузки... учителя. Оказалось, что если вы ведете 22–23 часа (тогда это было нормой), т. е. 1,25 ставки, то вам приходится тратить, например, учителю истории – порядка 48 рабочих часов в неделю, потому что вы должны готовиться к урокам, работать с детьми и вообще приходиться на работу не измученным, мечтающим о том, как дожить не до понедельника, а до воскресенья, а нормальным человеком, который готов отдавать свою личность детям. Ведь в этом и заключается главное в образовании. Собственно, образование есть воздействие личности на личность. Если вы учитель литературы, при нагрузке 22-24 часа вам приходилось бы работать около 60 часов в неделю».

«...правительство великодушно установило продолжительность рабочего времени для учителя. Только вы знаете, сколько должна быть продолжительность рабочего времени при работе на 1,8 ставки? Это 32 урока в неделю, кто не понимает. И считалось, что как минимум мы должны на один урок тратить примерно в полтора раза больше, ... чем продолжается собственно сам урок. Таким

¹Ошибка в полемике: на самом деле не хватало бы примерно 560 тыс. учителей.

²В регионах назвали самые востребованные специализации учителей. <https://www.rbc.ru/society/31/10/2023/6537ca4d9a794754cafee966>.

образом, рабочая неделя учителя должна при такой нагрузке составить порядка 80 часов в неделю. Понятно, что либо ты не живешь, либо ты не отдаешь детям того, что тебе положено им отдавать.

Я напомним, что правительство недавно великодушно установило продолжительность рабочей недели для таксистов – 40 часов. Видимо, учителя у нас в меньшем почете, потому что формально у них рабочая неделя 36 часов, а сколько фактически, я вам рассказывал».

«...самая высокая реальная заработная плата учителей, педагогов вообще, в пересчете на нагрузку была в 2012 году, когда и был принят знаменитый указ № 597. А вот данные Высшей школы экономики... 80 % учителей получают заработную плату (два года назад) в размере ниже 40 тысяч рублей. Это гораздо ниже средней по стране; более 40 % учителей приходится ограничивать себя в любых тратах, кроме расходов на еду. Понимаете, что это такое? По любой серьезной методике, кроме нашей отечественной, это прямая бедность. 40 % учителей – бедные!»

Деньги для образования: сказочный рост или хроническое недофинансирование?

Аршинова А. И.: «Сфера образования, конечно, очень большая, но расходы на образование у нас за несколько лет выросли в 3 раза: с 0,5 триллиона рублей до 1,5 триллиона рублей. Мы фактически встали рядом с теми муниципалитетами, которые испытывали трудности, которые не могли себе позволить ремонтировать инфраструктуру и т. д.».

«...пилот по заработным платам в нескольких регионах (а потом и на всю страну) готовился в 2021 году. Должно было выйти постановление, под него были зарезервированы определенные средства, но, к сожалению, время, геополитика, международные отношения, санкции расставили точки над «и», внесли изменения, корректировки, мы были вынуждены защищаться, обороняться и начать СВО, на что тоже уходят серьезные средства».

Смолин О. Н.: «Совершенно очевидно, что без поддержки федерального бюджета российские регионы решить вопрос не могут. ... В 2012 году федеральный бюджет помог регионам, и поэтому реальная заработная плата учителей в пересчете на нагрузку была самой высокой, а дальше помощь сокращалась. И как решали регионы эту проблему? Очень просто: увеличивая нагрузку учителя.

Не думайте, что это касается только регионов с дефицитными бюджетами, это касается даже Москвы. Недавно Общественная палата специально обсуждала проблему молодых учителей в городе Москве...

Во-первых, даже в Москве нагрузка увеличилась до 26 уроков в неделю (еще недавно была 22-23), т. е. почти до полутора ставок.

А во-вторых, Общественная палата установила, что многие молодые учителя приходят (в школы), получают положенные молодым надбавки, а затем уходят, может быть, даже на более низкую заработную плату, но с меньшими затратами труда и нервной энергии.

[...]

По оценкам Министерства просвещения Российской Федерации, цена вопроса, связанного с постановлением Государственной Думы от 23 июля 2019 года¹, которое я не устану цитировать, потому что все за него голосовали, составляет порядка 400 миллиардов рублей. Много это или мало, коллеги?

У нас сейчас дефицит федерального бюджета около 1 % (от ВВП). Даже если мы не будем принимать тех решений, про которые постоянно говорят, скажем, Николай Васильевич Коломейцев или Валерий Карлович Гартунг², 400 миллиардов рублей (причем мы предлагаем повышать заработную плату поэтапно...) – это не проблема для нашего бюджета.

Я не экономист, но я регулярно слушаю крупнейших российских экономистов в рамках Вольного экономического общества. Все говорят одно и то же: дефицит бюджета до 3 % не опасен... Минфин считает возможным использовать в рублях те деньги, которые мы благодаря тому же Минфину и Центробанку потеряли у наших “заклятых партнеров”».

¹Постановление рекомендовало Правительству РФ установить базовые оклады педагогическим работникам не ниже 70 % от средней заработной платы по региону при работе на одну ставку – 18 часов в неделю.

²Этими и другими депутатами предлагалось, в частности: ввести прогрессивный подоходный налог по опыту подавляющего большинства стран; отказаться от возвращения НДС экспортерам сырья, что позволило бы сэкономить около 3 трлн руб.

Прибавлю к этому два коротких комментария.

Во-первых, федеральный бюджет образования в 2020–2023 годах увеличился на 38 %, что немногим выше инфляции – 34 %.

Во-вторых, по данным Счетной палаты и НИУ «Высшая школа экономики», доля расходов на образование консолидированного бюджета России от ВВП не менялась почти 20 лет и составляет около 3,6 %¹.

В-третьих, по данным ЮНЕСКО и Всемирного банка, по доле финансирования образования от валового внутреннего продукта из всех источников Россия в 2012 году занимала 98-е, в 2018 году – 120-е, в 2020 году – 84-е место². В такой ситуации разговоры о сказочных темпах роста расходов на образование действительно выглядят как сказка.

Образование в федеральном бюджете – 2024: все дальше от Указа № 597

Аршинова А. И.: «Президент несколько лет назад принял решение помочь и софинансировать фактически зарплаты из федерального центра. И вы знаете о том, что регулярно из федерального бюджета поступают федеральные трансферты в наши регионы, для того чтобы регионы могли справиться с этой нагрузкой. И многие губернаторы... регулярно отчитываются перед избирателями, говоря о том, что они увеличили свои региональные бюджеты. Региональные бюджеты увеличиваются за счет наших с вами решений здесь, в том числе мы софинансируем зарплаты, мы софинансируем инфраструктуру, мы софинансируем оборудование и т. д.»

Смолин О. Н.: «Итак, уважаемые коллеги, что мы имеем в бюджете на следующий год? Заработная плата педагогических работников федеральных учреждений с 1 января увеличится на 9,8 % – мы рады. ... вот только официальная инфляция за этот год... будет 13 %³, т. е. педагоги высшей школы и других организаций на федеральном бюджете станут слегка беднее. Что касается педагогов в школах, то на всю интеллигенцию, на всех работников бюджетной сферы в очередной раз выделяется в федеральном бюджете плюс 100 миллиардов рублей. По-моему, эта цифра не менялась с 2018 года, хотя с тех пор средняя заработная плата, в соответствии с которой должна индексироваться заработная плата работников бюджетной сферы, увеличилась почти в 1,5 раза⁴. Так что пока мы не приближаемся к реализации указа президента – мы от него отдаляемся.

Коллеги! Я прошу вас поддержать этот законопроект в первом чтении. Мы готовы на распродажу, на любые реально исполнимые решения, но надо двигаться вперед, а не назад!»

Строительство и капитальный ремонт: неслыханные достижения или частичное восстановление разрушенного?

Как уже отмечалось, дискуссия по законопроекту вышла далеко за пределы только статуса педагогического работника. Возражая против наших предложений, представитель партии власти апеллировала к успехам в области строительства и капитального ремонта школ и детских садов.

Аршинова А. И.: «...мы с вами вместе принимаем здесь решения о том, чтобы капитально ремонтировались школы, чтобы строились школы, чтобы строились детские сады. Мы с вами за несколько лет построили более 7 тысяч детских садов – это невероятное, вообще, количество! Собственно, вы тут и не приведете советские цифры по поводу школ, по поводу капитального ремонта, поскольку это действительно беспрецедентные меры. И мы с вами благодаря инициативе президента Владимира Путина... инициируем программу капитального ремонта детских садов, колледжей».

Смолин О. Н.: «Да, мы построили 7 тысяч детских садиков – замечательно! Только, Алёна Игоревна, после советского времени мы их потеряли около 40 тысяч. ...было около 88 тысяч, осталось 48 (тысяч)⁵; построили 7, потеряли 40 (тысяч) – хорошо?

¹Доля финансирования образования от ВВП (по данным Мирового банка, НИУ ВШЭ и Счетной палаты РФ): 1950-е годы – 10-12 %; 1970 год – 7 %; 2006 год – 3,9 %; 2015 год – 3,6 %; 2020 год – 3,6 %.

²World Bank, UNESCO Institute for Statistics: Global Education Expenditure 2022. <https://gtmarket.ru/ratings/global-education-expenditure>.

³Ошибка в полемике: на 13 % в 2023 году, по официальным данным, должна была увеличиться средняя заработная плата, к которой должна приравниваться индексация заработной платы педагогических работников (на самом деле увеличилась на 14 %). В противном случае исполнение Указа № 597 становится невозможным.

⁴По официальным данным, инфляция в 2020–2023 годах составила 34 %, а рост средней заработной платы за те же годы – 43 %.

⁵Ошибка в полемике: по данным статистического сборника НИУ «Высшая школа экономики» 2023 года, число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, в 2021 году составило 33,9 тысячи, т. е. сокращение по сравнению с 1990 годом составило 54 тысячи таких организаций.

Строим школы – замечательно. Только потеряли мы за это (послесоветское) время более 30 тысяч школ. Было 69,7 тысячи школ, сейчас примерно 39,5 тысячи школ в Российской Федерации!

Кстати, хочу напомнить, что Президент Российской Федерации в 2014 году выступил с инициативой... ликвидировать вторые смены в начальной и старшей школе к 2020 году и ликвидировать вторые смены в основной школе к 2025 году. С тех пор про это все забыли, хотя правительство принимало в 2015 году специальный график, специальное распоряжение о годовом финансировании этого предложения президента, поддержанного парламентом. Сейчас говорят только про третьи смены или про те регионы, где сверхперегруженные школы».

Справедливости ради следует отметить, что, выступая в парламенте, заместитель Председателя Правительства и министр финансов РФ Антон Силуанов неоднократно прямо высказывался против поручения Президента РФ о переводе школ на односменный режим работы.

Экскурс в политологию: открытие или провал?

В заключительном слове мой оппонент перешла от дискуссии по законопроекту в область политической науки как таковой. Цитирую.

Аршинова А. И.: «...надо быть честным с избирателем и вносить законопроекты так, чтобы финансово-экономическое обоснование не просто было, а было безупречным!

А до этого я постараюсь, чтобы не только мои избиратели, но и ваши избиратели знали, что предварительно нужно согласовать эту работу и согласовать мнения. Не просто выйти и выступить здесь, а согласовать с бюджетным комитетом, ... посоветоваться в администрации президента, заручиться поддержкой профильного вице-премьера, а не ставить в позу здесь партию большинства».

Поскольку содокладчик от комитета выступает последним, я был лишен возможности высказать крайнее удивление по поводу этой тирады. Полагаю, и любой, кто когда-либо изучал политическую науку, будет крайне удивлен требованиям к депутату от оппозиционной фракции согласовывать каждую свою законодательную инициативу с правительством, которое формально представляет партию власти, а на самом деле ею управляет. Ни в одной стране с реальным парламентом невозможно представить себе ничего подобного. Это либо выдающееся открытие в политической науке, либо абсолютное политологическое невежество. Оценку предоставляю читателю.

Заключение

Проблема повышения статуса педагогического работника получила продолжение на Госсовете по вопросу «О повышении роли и престижа педагога и наставника», заседание которого состоялось 27 декабря 2023 года. В частности, Президент РФ дал поручение Правительству РФ подготовить меры по повышению заработной платы педагогов в регионах, где она ниже средней по Российской Федерации в целом. Приведу высказывание В. В. Путина на Государственном Совете: «Ситуация очевидна: доходы по региону ниже, чем в целом по стране, значит, и зарплата учителя отстает. От этого теряется качество образования, как я уже сказал, а сам регион лишается кадрового, профессионального ресурса. И это в конечном итоге ведет к отставанию и в развитии.

Я прошу Правительство предложить системные решения проблемы оплаты труда учителя».

Очевидно: поручение президента прямо перекликается с идеями подготовленного нами проекта закона о повышении статуса педагогического работника. Впрочем, даже если бы поручение было дано до рассмотрения законопроекта, вряд ли это повлияло бы на результаты голосования в парламенте. Однако хочется надеяться, что идея ограничения неравенства в оплате педагогического труда так или иначе будет реализована подобно тому, как Поручением Президента РФ от 15 января 2020 года № Пр-113 по итогам Послания Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года была реализована идея проекта Федерального закона «О народном образо-

вании» и проекта закона № 605979-6 «О надбавках за классное руководство» в части выплат за классное руководство из федерального бюджета.

Подведем итоги. В Год педагога и наставника федеральное законодательство весьма незначительно подняло правовой статус педагогического работника, что практически никак не сказалось на его реальном социальном статусе. В последнем смысле Год педагога и наставника не состоялся.

В 2024 году защитникам интересов образования в парламенте предстоит много работать над тем, чтобы хотя бы поручение Президента Российской Федерации в части повышения оплаты труда педагогов в регионах со средними доходами ниже среднероссийских было реализовано.

В очередной раз повторяю: без повышения реального статуса педагогического работника кадровый кризис в образовании будет только нарастать.

Источники

- Варламова Т. А., Гохберг Л. М., Озерова О. К. и др. (2023) Образование в цифрах: 2023 : краткий статистический сборник. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М., ИСИЭЗ ВШЭ, 132 с.
- В регионах назвали самые востребованные специализации учителей (2023). РБК. <https://www.rbc.ru/society/31/10/2023/6537ca4d9a794754cafee966>.
- Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Постановления. О проекте федерального закона № 733447-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле” в части либерализации ограничений на совершение валютных операций резидентами с использованием счетов (вкладов), открытых в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и репатриации денежных средств : от 23 июля 2019 г. № 6658-7ГД. <https://base.garant.ru/72327276>.
- Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом РФ 24 января 2020 г. № Пр-113). <https://base.garant.ru/73462105/#friends>.
- Президент Российской Федерации. Указы. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : № 597 от 7 мая 2012 г. <https://base.garant.ru/70170950>.
- Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» : от 19.12.2023 № 618-ФЗ. <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202312190026>.
- Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы от 2 ноября 2023 г. (пункт 20, проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу повышения статуса педагогических работников». <http://duma.gov.ru/legislative/transcripts>.
- World Bank, UNESCO Institute for Statistics: Global Education Expenditure 2022. <https://gtmarket.ru/ratings/global-education-expenditure>.

References

- Varlamova T. A., Gokhberg L. M., Ozerova O. K. et al. (2023) Obrazovaniye v tsifrakh: 2023 : kratkiy statisticheskiy sbornik [Education in numbers: 2023: brief statistical collection]. Higher School of Economics. Moscow, ISSEK HSE, 132 p. (In Russian).
- V regionakh nazvali samyye vostrebovannyye spetsializatsii uchiteley [The regions named the most popular teacher specializations] (2023). RBC. <https://www.rbc.ru/society/31/10/2023/6537ca4d9a794754cafee966> (In Russian).
- Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii. Postanovleniya. [State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Resolutions]. O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "O valyutnom regulirovani i valyutnom kontrole" v chasti liberalizatsii ogranicheniy na soversheniye valyutnykh operatsiy rezidentami s ispol'zovaniyem schetov (vkladov), otkrytykh v bankakh, raspolozhennykh za predelami territorii Rossiyskoy Federatsii, i repatriatsii denezhnykh sredstv [On draft federal law No. 733447-7 "On amendments to the Federal Law "On Currency Regulation and Currency Control" in terms of liberalizing restrictions on foreign exchange transactions by residents using accounts (deposits) opened in banks located outside the territory of the Russian Federation, and repatriation of funds] : dated July 23, 2019 No. 6658-7GD. <https://base.garant.ru/72327276/> (In Russian).
- Perechen' porucheniy po realizatsii Poslaniya Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu [List of instructions for the implementation of the President's Address to the Federal Assembly] (approved by the President of the Russian Federation on January 24, 2020 No. Pr-113). <https://base.garant.ru/73462105/#friends> (In Russian).

- President of Russian Federation. Decrees. O meropriyatiyakh po realizatsii gosudarstvennoy sotsial'noy politiki [On measures to implement state social policy] : No. 597 of May 7, 2012. <https://base.garant.ru/70170950/> (In Russian).
- Russian Federation. Laws. O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii". On amendments to the Federal Law "On Education in the Russian Federation": dated December 19, 2023 No. 618-FZ. <http://publication.pravo.gov.ru/document/O001202312190026/> (In Russian).
- Stenogramma plenarnogo zasedaniya Gosudarstvennoy Dumy ot 2 noyabrya 2023 g. (punkt 20, proyekt Federal'nogo zakona "O vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosu povysheniya statusa pedagogicheskikh rabotnikov" [Transcript of the plenary meeting of the State Duma of November 2, 2023 (clause 20, draft federal law "On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation on the issue of increasing the status of teaching staff"). <http://duma.gov.ru/legislative/transcripts/> (In Russian).
- World Bank, UNESCO Institute for Statistics: Global Education Expenditure 2022. <https://gtmarket.ru/ratings/global-education-expenditure>.

Информация об авторе

Смолин Олег Николаевич,

Доктор философских наук, профессор, академик
Российской академии образования,
Первый заместитель председателя Комитета
Государственной Думы по науке и высшему
образованию, г. Москва, РФ.
E-mail: smolin@duma.gov.ru

Author's information

Oleg N. Smolin

Dr. Sc. (Philos.), Professor, Academician of the
Russian Academy of Education,
First Deputy Chairman of the State Duma
Committee on Science and Higher Education,
Moscow, Russian Federation.
E-mail: smolin@duma.gov.ru