

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
Комитет по труду и социальной политике**

РЕКОМЕНДАЦИИ

парламентских слушаний по теме

**«Об условиях реализации федеральных государственных образовательных
стандартов общего образования на территории Томской области:
опыт, проблемы, перспективы»**

6 ноября 2015 г.

г.Томск

Данные парламентские слушания проводятся с учётом анализа реализации рекомендаций парламентских слушаний, проведённых Законодательной Думой Томской области 29 марта 2013 года, по теме «Особенности реализации федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС) нового поколения в Томской области в условиях нового законодательства об образовании». Рекомендации одобрены собранием Законодательной Думы Томской области¹ и направлены всем участникам слушаний и иным заинтересованным лицам.

Заслушав и обсудив доклад Администрации Томской области, предложения комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике, иные выступления, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Федеральные государственные образовательные стандарты общего образования (далее также – ФГОС, Стандарты) вводятся на территории Томской области, как и во всей России, поэтапно (в 2015/2016 учебном году – в пятых классах).

Основными итогами выполнения рекомендаций парламентских слушаний 2013 года являются следующие.

1. Разработаны и приняты Закон «Об образовании Томской области»², Государственная программа «Развитие образования в Томской области»³;

2. Обсуждена и принята постановлением Законодательной Думы Томской области Стратегия развития социальной сферы Томской области⁴;

3. На территории Томской области действуют нормативы финансирования образовательных организаций в соответствии с требованиями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁵ и учитывающие особенности ФГОС;

4. Сформулированы и направлены в Министерство образования и науки РФ предложения по совершенствованию системы подготовки педагогических кадров. В настоящее время разрабатывается «дорожная карта» по обеспечению педагогическими кадрами образовательные организации системы общего образования Томской области;

5. Выросло количество студентов, обучающихся в ВУЗах Томска по целевой подготовке для муниципальных образований;

¹Постановление Законодательной Думы Томской области от 23.04.2013 № 1165 «Об итогах парламентских слушаний «Особенности реализации федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС) нового поколения в Томской области в условиях нового законодательства об образовании»

²Закон Томской области от 12.08.2013 № 149-ОЗ «Об образовании в Томской области»

³ Государственная программа «Развитие образования в Томской области», утв. постановлением Администрации Томской области от 30.10.2014 № 413а

⁴Постановление Законодательной Думы Томской области от 31.10.2013 № 1531 «О Стратегии развития социальной сферы Томской области до 2022 года»

⁵Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

6. Апробируются новые модели сетевого взаимодействия организаций общего, дополнительного образования, учреждений культуры, спорта и высших учебных заведений;

7. Отмечается стабильная позитивная динамика трудоустройства в образовательные организации учителей в возрастной группе до 30 лет (за последние два года «закрепляемость» прибывших молодых специалистов остается стабильной на уровне 80%) и динамика увеличения количества учителей в Томской области.

Все это позволило выстроить планомерную систему по внедрению ФГОС на территории Томской области с охватом учащихся первых-пятых классов.

Цель проведения парламентских слушаний:

оценить итоги первого этапа внедрения ФГОС для учащихся первых-пятых классов, обозначив возникшие риски;

выработать рекомендации для всех уровней власти по повышению эффективности использования бюджетных средств и материальной базы школ при переходе на ФГОС.

Согласно Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» определены основные задачи нового законодательства об образовании:

создание правовых условий для обновления и развития системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики;

расширение образовательных возможностей граждан;

комплексная модернизация законодательства об образовании, установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования;

обеспечение стабильности и преемственности в развитии системы образования и ее законодательных основ.

При этом на субъекты РФ возложена большая часть полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного образования, организация предоставления дополнительного образования детей, финансовое обеспечение образовательного процесса в соответствующих образовательных организациях (ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Одной из задач **федеральной государственной программы развития образования⁶** является развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих равную доступность услуг дошкольного, общего, дополнительного образования детей.

Федеральными государственными образовательными стандартами⁷ определены требования к кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям, к созданию в учреждении комфортной развивающей образовательной среды.

По итогам анализа первого этапа внедрения ФГОС в первых-пятых классах выявлены следующие риски:

1. Дефицит численности квалифицированных педагогических кадров.
2. Недостаток материально-технической базы и/или её несоответствие/не полное соответствие установленным требованиям.
3. Слабое межведомственное взаимодействие между отраслями социальной сферы в части организации внеурочной деятельности.

⁶ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы, утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 295

⁷ приказы Министерства образования и науки Российской Федерации: от 6 октября 2009 года № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования»; от 17 декабря 2010 года № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования»; от 17 мая 2012 года № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования»

4. Недостаток финансирования системы образования, обеспечивающего её развитие.

В связи с этим участники парламентских слушаний отмечают ряд проблем.

1. Из анализа кадрового обеспечения следует:

1) несмотря на ежегодное (за последние 4 года) увеличение количества педагогов в Томской области, данная динамика недостаточна на фоне демографического роста школьников. Рост численности обучающихся, начиная с 2014 года ведёт к увеличению педагогической нагрузки. К 2021/2022 учебному году потребуется дополнительно более 10 тыс. учителей, не считая воспитателей для дошкольного образования. В отдельных муниципальных образованиях Томской области (Асиновском, Зырянском и Тегульдетском районах, городах Томск, Стрежевой) средний коэффициент нагрузки на одного педагога составляет более 1,5 (без учета увеличения нагрузки, связанной с введением внеурочной деятельности);

2) недостаточность молодых специалистов, несмотря на то, что их «закрепляемость» в школах составляет в течение последних двух лет около 80 %. При этом, приходу молодых педагогов не способствует и расхождение показателей федеральных и областных «дорожных карт»⁸ в части интенсификации труда педагогов с требованиями ФГОС;

3) сохранение в течение последних трёх лет значительной доли педагогов пенсионного возраста (более 22 % от общего количества педагогов, а по отдельным предметам – математике, русскому языку, физике и химии – около 40 %).

2. Из анализа материально-технического обеспечения следует:

1) по прогнозным данным Администрации Томской области рост численности детей школьного возраста в Томской области к 2021-2022 учебному году по отношению к 2014 году составит около 25 тыс. человек (123 %). По ряду муниципальных образований, прежде всего, в г. Томске, ежегодно увеличивается количество обучающихся, занимающихся во вторую смену. Учитывая данный фактор демографического роста, а также задачу⁹ по переходу школ на односменный режим обучения, в период с 2016 по 2021 годы потребуется создание дополнительно более 30 тысяч ученических мест.

На решение данной задачи влияет и проблема несовершенства финансовых и нормативно-правовых механизмов сетевых форм реализации образовательных программ в части внеурочной деятельности обучающихся, осуществляемой на базе иных организаций социальной сферы (культуры, спорта, дополнительного образования), а также отсутствие таких механизмов для дистанционных форм внеурочной деятельности, что является причиной слабого межведомственного взаимодействия между отраслями социальной сферы;

2) отдельной проблемой является наличие ветхих зданий школ (с высокой степенью износа) и зданий школ, требующих комплексного капитального ремонта (на 01.11.2015 – 204 здания).

3. Из анализа финансово-экономического обеспечения следует, что финансирование системы образования не в полном объёме обеспечивает её развитие в рамках внедрения ФГОС. Дополнительно требуются средства:

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (п. 3 разд. II); Распоряжение Администрации Томской области от 10.04.2013 № 283-ра «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в сфере образования в Томской области» (п. 3 разд. II в части показателя «Численность обучающихся в расчете на 1 педагогического работника»)

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы, поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 23 августа 2012 № ОГ-П8-37, поручение Президента Российской Федерации от 5 декабря 2014 № Пр-2821, поручение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2014 № ДМ-П13-9024

- на приобретение учебников и учебных пособий; оснащение современным учебно-лабораторным оборудованием по всем учебным предметам;
- на создание условий для безопасности обучения и воспитания (системы видеонаблюдения, системы контроля доступа;
- на оплату внеурочной деятельности (в части обеспечения финансирования максимального количества дополнительных часов внеурочной деятельности – до 10 часов в неделю);
- на введение новых ученических мест и сохранение действующих с учётом возможного участия в федеральной Программе «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016-2025 годы»¹⁰.

Таким образом, на основе детального анализа кадровых, материально-технических и финансовых возможностей региона можно сделать вывод о потенциальной готовности Томской области к реализации ФГОС основного общего образования в условиях предельной интенсификации труда педагога и поиска альтернативных вариантов использования ресурсов.

При этом, обозначенные проблемы при внедрении ФГОС в Томской области носят системный характер и наблюдаются во многих субъектах Российской Федерации, вследствие чего должны также решаться и на федеральном уровне.

Для разрешения обозначенных проблем требуется принятие замещающих мер для эффективного использования имеющихся ресурсов всей социальной сферы и проведение системных изменений в подготовке педагогических кадров и управлении сферой образования.

Учитывая изложенное, участники парламентских слушаний рекомендуют:

Законодательной Думе Томской области

1. Совместно с Администрацией Томской области и Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области подготовить и внести обращение в Правительство Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации об ускорении рассмотрения и принятия изменений СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2010 № 189, в части совершенствования положений о предельной норме наполняемости классов с учётом особенностей современного образовательного процесса.

2. Совместно с Администрацией Томской области подготовить и внести:

2.1. Законодательную инициативу в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части правового определения такого вида обязательства как договор о сетевой форме реализации образовательных программ.

2.2. Законодательную инициативу в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации либо обращение в Министерство образования и науки Российской Федерации о внесении изменений в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части введения целевого приема в профессиональные образовательные организации системы среднего профессионального образования.

2.3. Обращение в Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии по внесению изменений в ГОСТ 7.60-2003 Межгосударственный стандарт. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Издания. Основные виды. Термины и определения» (введенный

¹⁰ Программа «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016-2025 годы, утв. распоряжением Правительством РФ от 23 октября 2015 года № 2145-р

Постановлением Госстандарта России от 25.11.2003 № 331-ст) в части исключения из определения «учебного пособия» понятия «рабочая тетрадь» и «контурная карта»; либо законодательную инициативу в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о внесении изменений в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части исключения рабочих тетрадей и контурных карт из состава учебных пособий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации.

2.4. Обращение в Правительство Российской Федерации о снижении для педагогических работников излишней бюрократизации образовательного процесса (отчетность, планирование) /формулировка уточняется/.

3. Обеспечить принятие законов Томской области об областном бюджете (внесении изменений в закон об областном бюджете) и об утверждении методик расчёта субвенций муниципальным образованиям с учётом увеличения финансирования и изменения методики расчета нормативов на развитие образования в Томской области.

4. Рассмотреть вопрос о ходе реализации настоящих рекомендаций при рассмотрении ежегодного доклада о реализации региональной политики Томской области в сфере образования в мае 2016 года.

Администрации Томской области

1. Разработать и внести на обсуждение в Законодательную Думу Томской области Комплекс мер по созданию новых и сохранению существующих ученических мест в Томской области на период до 2025 года.

2. Проанализировать эффективность действующей системы мер поддержки педагогов, прежде всего молодых специалистов, рассмотрев варианты её совершенствования в целях закрепления педагогов в школах.

3. Актуализировать государственные программы развития отраслей социальной сферы (культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта, семьи и детей, здравоохранения, социальной защиты) с точки зрения учёта целевых показателей, ориентированных на сетевое взаимодействие по организации внеурочной деятельности обучающихся, а также включить соответствующие мероприятия в государственные и муниципальные задания /формулировка уточняется/.

4. Продолжить совершенствование системы оплаты труда работников бюджетной сферы с учётом поэтапного увеличения её базовой части.

5. Проанализировать и усовершенствовать подходы к нормативному финансированию отрасли общего образования с учётом требований законодательства об образовании в части затрат на обучение в сельских школах и на организацию внеурочной деятельности (до 10 часов и с учётом возможности выделения затрат для оплаты при реализации сетевого взаимодействия с иными организациями исходя их параметров «ученико-час»).

6. Совместно с органами местного самоуправления рассмотреть возможность и варианты реализации пилотного проекта по применению механизма финансирования школ на основе нормативов на «класс-комплект» для образовательных организаций, расположенных в сельских населённых пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы.

7. Совместно с органами местного самоуправления подготовить обращения в федеральные министерства и ведомства по вопросу передачи неиспользуемых помещений, находящихся в федеральной собственности, муниципальным образованиям Томской области для размещения в них образовательных организаций.

8. Проработать механизмы совершенствования системы подготовки педагогических кадров для Томской области, в том числе:

8.1. Совместно с организациями высшего и профессионального образования, расположенными в Томской области, продолжить и активизировать практику реализации модели подготовки и переподготовки педагогических кадров на основе целевого приёма и целевого обучения (с вариантами выплаты региональной стипендии и/или компенсации расходов на обучение) с учётом многоканального «входа» в педагогическую профессию специалистов и выпускников разных вузов (разработав соответствующую «дорожную карту» на перспективу).

8.2. Проанализировать эффективность применения действующих механизмов и сроков формирования контрольных цифр приёма в областные организации профессионального образования Томской области в целях более оперативного реагирования на спрос специалистов в сфере общего образования.

8.3. Рассмотреть варианты формирования регионального целевого заказа на подготовку педагогических кадров востребованных направлений и профилей по основным образовательным программам бакалавриата, специалитета и магистратуры для системы общего и дополнительного образования Томской области.

9. Рассмотреть варианты совершенствования действующей сети региональных организаций, обеспечивающих кадровое, мониторинговое, методическое и научное сопровождение региональной системы образования, а также оценку качества образования, в целях создания и использования единых баз данных и ведения единообразной статистики.

10. Совместно с органами местного самоуправления:

10.1. Способствовать заключению долгосрочных соглашений (договоров) между организациями высшего и профессионального образования, общеобразовательными организациями и органами местного самоуправления по совместному использованию учебно-материальной базы для развития внеурочной деятельности обучающихся, развития дополнительного образования.

10.2. Совместно с организациями высшего образования, расположенными в Томской области, рассмотреть варианты активизации взаимодействия со школами, в т.ч. по организации внеурочной деятельности, по созданию школ третьей ступени.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Томской области

1. Продолжить проведение инвентаризации организаций социальной сферы: общеобразовательных – с целью анализа возможности возведения пристроек к ним и мансардных этажей; дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта – с целью их возможного включения в схему сетевого взаимодействия со школами /формулировка уточняется/.

2. Провести анализ ежегодных потребностей в педагогических кадрах и новых ученических местах на период 2016-2021 гг., постоянно актуализировать соответствующие данные.

3. Совместно с Администрацией Томской области рассмотреть возможность и варианты реализации пилотного проекта применения механизма финансирования школ на основе нормативов на «класс-комплект» для образовательных организаций, расположенных в сельских населённых пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы.

4. Совершенствовать и актуализировать комплексные программы развития муниципальных систем образования на период до 2021 года с учётом особенностей введения ФГОС и в условиях демографического роста числа обучающихся, которые должны предусматривать:

средства на введение дополнительных ученических мест для реализации ФГОС;

схемы размещения в муниципальных образованиях новых образовательных организаций общего и дополнительного образования, культурно-образовательных центров;

заключение долгосрочных договоров с организациями высшего образования, расположенными в Томской области, на целевую подготовку педагогических кадров для муниципальных систем образования;

меры поддержки педагогических работников, прежде всего, молодых специалистов в целях закрепления их в муниципальных общеобразовательных организациях, в том числе, посредством предоставления служебного/ведомственного жилья, оплаты найма жилого помещения.

5. Актуализировать муниципальные программы развития отраслей социальной сферы (культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта, семьи и детей, здравоохранения, социальной защиты) с точки зрения учёта целевых показателей, ориентированных на сетевое взаимодействие по организации внеурочной деятельности обучающихся, а также включить соответствующие мероприятия в муниципальные задания /формулировка уточняется/.

6. Организовать проработку муниципальными образовательными организациями финансовых и правовых механизмов взаимодействия с организациями дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта в целях оптимального использования их материальной базы и кадрового ресурса для организации внеурочной деятельности обучающихся.

7. Рассмотреть возможности сотрудничества с организациями высшего и профессионального образования по совместному использованию учебно-материальной базы для развития внеурочной деятельности школьников, заключив долгосрочные соглашения (договоры).

Образовательным организациям, реализующим общеобразовательные программы начального, основного и среднего общего образования

1. Провести в каждой образовательной организации на основе прогнозных данных анализ потребностей в новых ученических местах, необходимом учебном оборудовании, педагогических кадрах на период 2016-2021 гг. в целях эффективного использования ресурсов, ведения статистики, в том числе, для организации внеурочной деятельности. Вести актуальный «паспорт» организации.

2. Актуализировать на основе указанного выше анализа программу развития образовательной организации на 2016-2021 годы и провести ее рассмотрение органом государственного общественного управления образовательной организации, согласование с учредителем и размещение на сайте образовательной организации.

3. Совместно с организациями высшего, профессионального и дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта проработать финансовые и правовые механизмы взаимодействия в целях оптимального использования их материальной базы и кадров для организации внеурочной деятельности обучающихся.

Организациям дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта

1. Провести в каждой организации на основе прогнозных данных анализ ресурсов (площадей, оборудования, кадров и др.) на период 2016-2021 гг. в целях эффективного использования ресурсов, ведения статистики, в том числе, для организации внеурочной деятельности.

2. Совместно с организациями общего образования проработать финансовые и правовые механизмы взаимодействия в целях возможности использования материальной базы и кадрового потенциала организаций дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта для организации внеурочной деятельности обучающихся.

Совету ассоциации «Томский консорциум научно-образовательных и научных организаций», организациям высшего образования в Томской области

1. Проанализировать возможности и условия реализации межвузовской программы целевой интенсивной подготовки педагогических кадров из числа выпускников организаций высшего и профессионального образования, изъявивших желание работать в образовательных организациях системы общего образования Томской области.

2. Совместно с уполномоченными органами управления образования и общеобразовательными организациями проработать вопросы (заключив соответствующие соглашения):

создания на базе организаций высшего образования «школ третьей ступени»;

участия организаций высшего образования в организации внеурочной деятельности обучающихся;

целевой подготовки педагогических кадров для общего и дополнительного образования по основным образовательным программам бакалавриата и магистратуры.