



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale



ETUCE – Европейский комитет профсоюзов образования
Интернационал Образования – Европейский Регион

Президент
Ларри ФЛАНАГАН

Вице_Президенты
Одиль КОРДЕЛЬЕ
Андреас КЕЛЛЕР
Труди КЕРПЕРИЕН
Дорте ЛАНГЕ
Галина МЕРКУЛОВА
Бранимир ШТРУКЕЛЬ

Казначей
Джоан ДОНЕГАН

Европейский директор
Сьюзан ФЛОКЕН

ETUCE-CSEE
Boulevard Bischoffsheim 15 1000
Brussels | BELGIUM
secretariat@csee-etu.org
+32 2 224 06 92

Позиция ЕКПО по качественным инвестициям в образование и профессиональное обучение

*Принята на заседании Комитета ЕКПО на ЕКПО на заседании 28-29 марта
2022 года*

Контекст:

Тема качественных инвестиций в образование, особенно в контексте Восстановления после кризиса, вызванного пандемией COVID-19, является предметом интенсивного обсуждения среди лиц, определяющих политику в секторе образования, как на национальном, так и на Европейском уровне.

В 2021 году Европейская комиссия поручила [Экспертной группе](#) ученых провести «основанную на фактических свидетельствах оценку политики в области образования и профессионального обучения для выявления тех политических установок, которые позволяют достичь двойной цели повышения успеваемости и инклюзивности и эффективности расходования средств». [Промежуточный доклад](#), подготовленный по итогам первого года работы экспертной группы был представлен множественным заинтересованным сторонам сферы образования, включая ЕКПО, 19 января 2022 года. Итоговый доклад экспертной группы планируется опубликовать к сентябрю 2022 года.

15 февраля 2022 года *Промежуточный доклад* получил дальнейшее обсуждение в рамках межминистерской конференции [Инвестирование в образование](#), организованной французским председательством в Совете ЕС. В этом контексте французское министерство выступило с проектом **Совместной декларации о качественных инвестициях в образование**, которую планируется представить для утверждения Советом по вопросам образования на заседании 4-5 апреля 2022 года.

На той же конференции Европейская комиссия объявила о создании *Лаборатории Обучения* для оценки инвестиций в образование во всей Европе после завершения работы Экспертной Группы.

После широких консультаций с членскими организациями ЕКПО и консультативными органами приведенная ниже позиция представляет собой взгляд ЕКПО* на *Промежуточный Доклад* и содержит рекомендации для Европейской комиссии и министров образования в преддверии заседания Совета по образованию в апреле 2022 года.



1. Учителя общего образования и профессионально-технического обучения:

Понятие «эффективных учителей»: В то время как Промежуточный доклад несколько раз ссылается на понятие «эффективных учителей», ЕКПО отмечает, что **это выражение не является уместным и не учитывает целый ряд факторов**. Эти факторы включают качество начального педагогического образования, условия труда и уровень благополучия, которые вносят весомый вклад в формирование мотивированных и ценимых профессионалов в секторах образования. Следуя аналогичному подходу, доклад упоминает возможность измерения «**эффективности учителей**» посредством оценок, получаемых учащимися при прохождении экзаменов и стандартизированных тестов. **ЕКПО не согласен с этими подходами, которые снижают качество образования и уровень готовности учащихся.**

Привлекательные оклады: ЕКПО особенно ценит то, что промежуточный доклад указывает на **привлекательные оклады и социальный статус, улучшение условий труда и уменьшение размера классов** как на ключевые факторы, которые делают учительскую профессию более привлекательной. Тем не менее, ЕКПО не согласен с тем, что экспертная группа в ряде случаев называет **оклады чистой статьей расходов в государственных бюджетах**, а не инвестициями в высококачественное образование. Кроме того, под предлогом ограниченности имеющейся литературы, экспертная группа воздерживается от предоставления рекомендаций по политике, которые поддерживали бы повышение окладов учителей/преподавателей. Несмотря на упоминания ряда преимуществ, которые конкурентоспособные оклады дают для повышения привлекательности учительской профессии, экспертная группа утверждает, что более высокие оклады не гарантируют более высокого качества учителей.

ЕКПО напоминает, что, на самом деле, **страны-члены ЕС подписали политическое обязательство инвестировать в учителей общего образования и профессионально-технического обучения, включая их оклады**, в [Заключениях Совета по Европейским учителям будущего в сфере общего образования и профессионально-технического обучения \(2020\)](#). В том же самом документе далее говорится: «Свидетельства заставляют предположить, что оклады оказывают воздействие на прием на работу и удержание в профессии учителей общеобразовательных школ и учреждений ПТО, а также на успеваемость. Оклады учителей часто оказываются ниже среднего уровня зарплат других работников, имеющих высшее образование (Монитор Образования и Профессионального Обучения 2019, стр. 39–40). Поэтому ЕКПО призывает экспертную группу включить эти данные в свой анализ и переформулировать свою политическую рекомендацию, чтобы поддержать инвестирование средств в оклады учителей.

Условия труда: Рассматривая вопрос условий труда учителей, промежуточный доклад ограничивает свой анализ только размером классов. По мнению ЕКПО, это очень ограниченный подход. На самом деле, на условия труда учителей оказывает воздействие множество других трудностей. К ним относятся чрезмерно централизованное составление учебных программ, бремя административной нагрузки, отсутствующее определение рабочего времени учителей и отсутствие во многих странах разграничения между временем преподавания и временем подготовки/работы после уроков, недостаточность возможностей для карьерного роста и непрерывного профессионального развития (НПР), а также шаткость

благополучия. Кроме того, Промежуточный доклад указывает на дефицит и избыток учителей, а также на старение учительской профессии как на основные трудности, связанные с «принятием на работу эффективных учителей». ЕКПО отмечает, что это не корни, а, скорее, последствия основной проблемы, связанной с **недостаточной привлекательностью учительской профессии**.

2. Цифровое образование:

Определение цифровизации: Нет никакого сомнения в том, что цифровые средства и цифровые навыки стали важным компонентом образования и неотъемлемой частью педагогики учителей. Поэтому ЕКПО приветствует усилия экспертной группы, затрагивающей тему цифрового образования на всем протяжении промежуточного доклада. Однако **ЕКПО не согласен с подходом экспертной группы, которая определяет цифровизацию как «стратегию или процесс, идущий дальше применения технологий и предполагающий более глубокое, кардинальное изменение всей «бизнес-модели» и эволюции труда. [...] цифровизация представляет собой трансформирующее преобразование, затрагивающее все аспекты современной жизни общества, включая образование, организацию, обмен информацией и труд».**

Действительно, как об этом напоминает [Совместное заявление ЕКПО/ЕФЕЕ о возможностях и вызовах цифровизации для сектора образования](#), ЕКПО решительно поддерживает подход к цифровизации, основанный на определении потребностей. В этом смысле, цифровые средства для образования должны разрабатываться и применяться, чтобы наилучшим образом **удовлетворяют конкретные потребности** учащихся, учителей, руководителей школ, работников ВУЗов, других работников образования при **соблюдении профессиональной автономии и академической свободы профессионалов образования**.

Цифровизация, вспомогательное средство для очного преподавания: Как признает экспертная группа, **существует «ряд образовательных преимуществ, связанных с физическим присутствием и взаимодействием, которые нельзя с легкостью воспроизвести на цифровой платформе».** Тем не менее, в других частях текста экспертная группа противоречиво открыта для возможности полностью онлайн-овых и удаленных режимов, таких как дистанционное преподавание и замена очной работы с педагогом онлайн-овой.

На этом фоне ЕКПО подчеркивает, что **политики должны воздерживаться от взгляда на цифровое образование как на дешевую альтернативу очной образовательной деятельности**. С другой стороны, важно использовать цифровые средства как вспомогательные инструменты для очного преподавания, чтобы гарантировать высококачественное образование всем учащимся и сохранить бесценные социальные аспекты учебы, особенно в начальной и средней школе.

Использование цифровых средств для расширения взаимодействия между учителями, родителями и учащимися: Касательно потенциала – упомянутого экспертной группой – «цифровых технологий в содействии общению между семьями, учащимися и школами и разработке компенсаторных программ», ЕКПО предупреждает о **рисках для права**

работников образования на недоступность и формирования «зависимости от экрана», которая все больше поражает учащихся. Кроме того, фактическая разработка таких программ потребует найма дополнительных работников образования и не должна увеличивать рабочую нагрузку и административное бремя учителей, преподавателей ВУЗов и других работников образования.

Начальное педагогическое образование и НПР учителей в области цифрового образования: ЕКПО неоднократно подчеркивал необходимость качественных программ начального педагогического образования, отражающих новейшие педагогические знания и практику, – с использованием цифровых средств – и расширение возможностей для доступного и качественного непрерывного профессионального развития. В этом отношении ЕКПО разделяет взгляды экспертной группы, заявляющей, что **онлайн-подготовка не предоставляет учителям достаточных возможностей для работы с конкретным педагогическим содержанием**. Однако, в противоречие этому, несколькими абзацами ниже промежуточный доклад приветствует онлайн-подготовку учителей как «более эффективный с точки зрения затрат способ повышения цифровых педагогических компетенций работающих очно учителей».

ЕКПО **вновь выражает** свою серьезную озабоченность попытками заменить очное НПР, конкретное право работников, Массовыми открытыми дистанционными курсами (МОДК), подрывающими качество педагогики и адекватность взаимодействия.

Ключи к (не)успешной цифровизации в образовании: К сожалению, экспертная группа определяет **недостаточность цифровых педагогических навыков учителей и негативное отношении учителей к цифровизации** как основные проблемы, ведущие к неэффективности, неэкономичности и даже неравенству цифрового образования. ЕКПО выступает решительно против такого подхода, которые является **недостаточным в плане отражения тех многогранных вызовов**, которые связаны с использованием цифровых технологий в образовании, и **неуместно взваливает бремя (не)успешного цифрового образования на учительскую профессию**. Говоря в целом, Промежуточный доклад не раскрывает полностью фундаментальных вопросов, связанных с цифровым образованием, таких как проблемы с обеспечением охраны труда учителей и учащихся, предвзятость цифровых средств и систем ИИ, защита данных, недостаточность/отсутствие технической поддержки и помощи, неравенство в доступе к цифровым средствам, «экранная зависимость» и право на недоступность.

3. Управление, инфраструктура и среда обучения:

Социальный диалог и демократическое руководство: ЕКПО сожалеет, что экспертная группа не поддерживает концепции **коллегиального управления и демократического руководства** и считает их трудными для практической реализации. Принятие каждого решения, затрагивающего учителей и учащихся, должно быть результатом значимого социального диалога с работниками образования в этом секторе. Однако нас разочаровывает то, что экспертная группа ни разу не упомянула критически важной роли **значимых консультаций с социальными партнерами в сфере образования и коллективных**

переговоров, в том числе на местном уровне, с целью обеспечить качественное образование и повысить социальные стандарты. Поэтому ЕКПО требует, чтобы экспертная группа переформулировала свою рекомендацию, сделав дополнительный акцент на значении **социального диалога, демократического руководства и коллегиального управления** при разработке и реализации образовательной политики и управлении ею. Эти концепции действительно являются краеугольным камнем, обеспечивающим демократичность среды преподавания и учебы, а также активность и творческую вовлеченность учителей и учащихся в образовательный процесс.

Значение устойчивых государственных инвестиций: Когда речь заходит об управлении, Промежуточный доклад также сосредотачивается на **бюджетных ассигнованиях для совершенствования инфраструктуры образования**. В этом отношении ЕКПО подчеркивает важную роль **устойчивых государственных инвестиций** в обеспечении качественной инфраструктуры образования. Действительно, [данные ЕКПО](#) говорят о том, что **государственные инвестиции в реальном выражении фактически снизились** в последние годы. Кроме того, тревожит то, что образование становится все больше подверженным растущему влиянию **частных инвестиций, коммерческих компаний и государственно-частных партнерств**, которые, как показывают проведенные ЕКПО широкие [исследования](#) по этой теме, доказали свою непригодность для обеспечения качественной инфраструктуры образования и педагогики. Более того, в контексте **Восстановления** после медицинского, экономического и социального кризиса, вызванного пандемией COVID-19, ЕКПО предупреждает, что [международные исследования](#) прогнозируют проведение бюджетных сокращений после фазы стабилизации кризисной ситуации. В целом, ЕКПО отмечает, что доклад ETUCE доводит до крайности свое использование подхода, основанного на эффективности затрат, и, похоже, нацелен на поиск самых дешевых решений, вместо таких, которые наиболее полно обеспечивали бы качественное образование для всех учащихся.

Процесс Восстановления, возможность для устранения барьеров: Промежуточный доклад уделяет много внимания **эффективным** и экономичным инвестициям в образование как ключевым факторам Восстановления после пандемии COVID-19. В частности, он определяет эффективность как «способность обеспечить высококачественные результаты образования путем извлечения максимальной пользы из имеющихся человеческих и физических ресурсов», тогда как под экономичностью понимается «способность обеспечивать желаемые результаты образования при самом низком, по возможности, уровне затрат». В этом отношении, ЕКПО указывает на то, что подходы, основанные на количественных показателях и эффективности затрат, нацеленные на достижение максимальных результатов при минимальных расходах, **не учитывают главной ценности образования как права человека и общественного блага**.

Более того, как указано в сформулированных ЕКПО [Приоритетах Восстановления и Повышения Стрессоустойчивости](#), ЕКПО призывает к устранению барьеров в доступе к образованию, которые выстраивает рационализация школьной инфраструктуры как в городской, так и в сельской местности, устранению путем инвестирования в экологически устойчивые, с малым углеродным следом, безопасные школьные здания, а также в

безопасную и качественную цифровую инфраструктуру. **ЕКПО поддерживает проведение устойчивых государственных инвестиций, сосредоточенные на цифровой и «зеленой» педагогике и среде обучения.** «Озеленение» проектов школьных зданий должно учитывать педагогические аспекты и достойные условия практического труда, начиная с хорошей вентиляции помещений, необходимой в условиях продолжающейся пандемии.

Учреждения образования как «центры местных общин»: ЕКПО отмечает, что широко распространенное **единообразие школьных зданий**, отдающее предпочтение стандартизации среды обучения как «эффективному» и «дешевому» решению, не отвечает потребностям преподавания и учебы в плане подходящей акустики, передвижений учащихся и достаточно просторных мест для взаимодействия. ЕКПО призывает политиков делать так, чтобы учебные заведения становились качественными **«центрами местных общин»**, которые содействуют педагогическому расцвету учащихся и активному подключению всей местной общественности. Поэтому проектирование школьной инфраструктуры должно осуществляться посредством **коллективного планирования** с низового уровня, которое собирает вместе политиков, местные органы самоуправления, работников, учащихся и родителей, в соответствии с **целостно-школьным подходом.**

4. Равноправие и инклюзивность:

Справедливость против равенства: ЕКПО приветствует то, что доклад сосредоточен на равенстве и инклюзивности как аспектах образования. Однако, по мнению экспертной группы, **справедливость в образовании** означает, «что дети имеют одинаковые возможности для учебы, чтобы реализовать свой потенциал». ЕКПО не поддерживает такой подход и утверждает, что справедливое и инклюзивное образование должно предоставлять **возможности для учебы, адаптированные к потребностям учащихся, и ценить культурную, социальную, экономическую, учебную и профессиональную среду, в которой формируется каждый человек.** ЕКПО также напоминает, что **инклюзивное образование является адекватным ответом на становящиеся все более сложными общества и рассматривает многообразие как некую прибавочную стоимость.**

Ценить многообразие в образовании: Ущербная структура и школьная сегрегация ограничивают образовательные возможности для учащихся из уже социально и экономически уязвимых групп общества. Вместо этого ЕКПО требует, чтобы экспертная группа подчеркнула, что **демократические ценности, уважение человеческого достоинства и открытый подход к другим культурам должны реализовываться в прямом контакте учащихся из разных культур и социальных групп.**

Ключи к борьбе с неравенством в образовании: ЕКПО приветствует признание докладом того факта, что «меры по улучшению социально-экономического состава в школах и стимулы для привлечения учителей к работе в непривилегированных школах являются менее распространенными». ЕКПО далее подчеркивает, что общий дефицит учителей, «школы, испытывающие трудности с укомплектованием штата» в некоторых бедных регионах также

являются важными вопросами, которые необходимо решать. При этом ЕКПО сожалеет, что доклад предлагает закрывать школы или классы для достижения более высокого уровня многообразия, поскольку **закрытие учреждений, где учатся представители уязвимых групп общества, делает их положение еще более уязвимым**. Вместо этого ЕКПО рекомендует открывать новые школы в районах с высокой плотностью учащихся, находящихся в уязвимом положении, делая их более многообразными, обеспечивая целевую поддержку в условиях не столь переполненных школ. Это требует устойчивых государственных инвестиций, а не «большей привлекательности» и «новых частных провайдеров», как предлагается в докладе.

Равенство и инклюзивность как темы для социального диалога: По поводу «широкой вариативности программ по величине дополнительных инвестиций и тому, как выделяется это финансирование» ЕКПО отмечает, что с работниками образования и их представителями редко или никогда не консультируются по вопросу о том, как и куда должно направляться дополнительное финансирование. ЕКПО подчеркивает важность рекомендации странам-членам ЕС включать социальных партнеров в секторе образования и профсоюзы образования, соответственно, как выразителей взглядов работников образования в их повседневной работе, чтобы более эффективно отслеживать распределение дополнительных фондов. Хотя доклад поддерживает «замену политики, основанной на школах, политикой, основанной на индивидуальном подходе», **ЕКПО требует инвестиций в различные аспекты инклюзивного образования во всех школах, делая их инклюзивными для лиц с особыми потребностями, инвестируя в освоение языка обучения**. Социальный диалог, в сочетании с политикой дегрегации, имеет огромное значение для повышения роль самостоятельности учителей в поиске наилучших методов преподавания и совместного обучения, соответствующих конкретным потребностям учащихся.

Выводы и рекомендации:

ЕКПО приветствует то, что экспертная группа отталкивается от той позиции, что **«общее образование и профессионально техническое обучение являются фундаментом для личностного развития и благополучия»**. Однако **ориентированный на рынок и капиталистический подход к инвестициям в образование**, избранный для всего доклада, вызывает сожаление. Это способствует - *фактически* – превращению образования в товар и его деградации как права человека. Кроме того, почти во всех главах доклада не хватает всестороннего рассмотрения *Европейского столпа социальных прав* и вопросов его реализации.

Более того, весь анализ экспертной группы в существенной степени базируется на данных из США и Великобритании при отсутствии ссылок на данные по ЕС. Несмотря на нехватку фактических свидетельств по ряду тем, затронутых в докладе, экспертная группа, в целом, ищет подход по принципу «один размер всем впору», нацеленный на сокращение затрат и отдающий предпочтение урезанию бюджета в ущерб стимулированию качественного образования. ЕКПО подчеркивает, что **сведение оценки результатов образования к некоему математическому анализу подрывает качество образования и его педагогическую ценность**. Кроме того, экономические исследования говорят также, что ВВП, используемый в докладе в

качестве основной точки отсчета, не является адекватным параметром для измерения социального прогресса, в котором образование играет критически важную роль. ЕКПО призывает экспертную группу принять вместо этого целостный подход, который тщательно учитывает особенности каждого образовательного контекста, его качественные аспекты и все то богатство, которое оно несет.

В частности, ЕКПО сожалеет, что и доклад, и сам мандат экспертной группы не упоминают привлечения социальных партнеров и социальный диалог в сфере образования, будучи составленными в качестве идущего сверху вниз инструмента для стран-членов ЕС.

В целом, доклад свидетельствует о попытке собрать литературу по теме инвестиций в образование. Тем не менее, сосредоточившись на обзоре литературы без нового исследования вопроса, экспертная группа не предоставляет странам-членам ЕС сильных, опирающихся на доказательную базу рекомендаций по политике.

ЕКПО считает, что итоги промежуточного доклада должны призвать Европейскую комиссию и страны-члены ЕС поразмыслить над тремя уроками:

- Любая политическая рекомендация, адресованная сектору образования, должна идти дальше подхода, основанного на оценке затрат, количественных статистических выкладках и неоклассических метриках, таких как ВВП. Эти параметры не являются достаточными для работы со сложным переплетением педагогических и социальных аспектов образования, которое, в первую очередь, является правом человека.
- Поскольку образование является общественным благом и правом каждого человека, политические рекомендации в сфере образования не должны поощрять изучение наиболее дешевых решений, а, скорее, должны быть нацелены на обеспечение наивысшего качества образования, которое никого не оставляет «за бортом».
- Конкретное участие работников образования в принятии решений, продуктивный диалог и консультации с социальными партнерами являются необходимыми для формулирования политических рекомендаций, которые содержат конкретную «прибавочную стоимость» для учителей и учащихся в секторе образования.

**Европейский комитет профсоюзов образования (ЕКПО) представляет 127 профсоюзов образования и 11 миллионов учителей/преподавателей в 51 стране Европы. ЕКПО является социальным партнером в секторе образования на уровне ЕС и отраслевой Европейской федерацией профсоюзов в составе Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП). ЕКПО является Европейским Регионом Интернационала Образования, глобальной федерации профсоюзов образования.*