

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Комитет Государственной Думы
по образованию

Модернизация системы образования
в Российской Федерации в период работы
Государственной Думы пятого созыва

Проблемы и законодательное обеспечение

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 67.401
ББК 37.014
Б 21

Авторы:

Г. А. Балыхин, д. э. н., профессор, председатель Комитета Государственной Думы по образованию;

А. П. Бердашкевич, к. ю. н., помощник депутата Государственной Думы;

А. В. Калинин, к. х. н., руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по образованию

Б 20 Модернизация системы образования в Российской Федерации в период работы Государственной Думы пятого созыва. Проблемы и законодательное обеспечение. – М.: Издание Государственной Думы, 2011. – 368 с.

Книга предназначена для депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, а также для иных субъектов права законодательной инициативы. В книге обобщён опыт законотворческой работы Комитета Государственной Думы по образованию в области правового регулирования образовательной деятельности. Книга может быть полезна для руководителей организаций, образовательных и научных учреждений и промышленных предприятий Российской Федерации, научных работников и специалистов науки и образования, а также для практических работников в области юриспруденции.

УДК 67.401
ББК 37.014

© Аппарат Государственной Думы

Содержание

Введение	7
Историческая справка	16
Правовые преобразования	22
Экономические преобразования	24
Федеральное законодательство	29
Международные взаимодействия	37
Статистические сведения об образовательной деятельности в стране	41
Заключительные замечания	44
Глава 1. Проблемы устойчивого развития российской системы образования	51
Вводные замечания	51
Понятие устойчивого развития	52
Принципы устойчивого развития системы образования ...	53
Общие статические характеристики системы образования	53
Динамические характеристики системы образования ...	57
Структурно-административная иерархия системы образования	59
Заключительные замечания	60
Глава 2. О непрерывном образовании	62
Вводные замечания	62
Непрерывное образование в российском праве	69
Признаки системы непрерывного образования	75
Заключительные замечания	82
Глава 3. Общее образование	86
Вводные замечания	86
ФГОС начального общего образования	89

ФГОС основного общего образования	93
ФГОС среднего (полного) общего образования	100
Воспитание личности	102
Система аттестации и остаточные знания	104
Общественная социологическая оценка системы обра- зования	109
Заключительные замечания	112
Глава 4. О профильном обучении	117
Вводные замечания	117
Постановка задачи	119
Цели профильного обучения	121
Публичный и частный интерес к профилизации	123
Модификация учебного плана	124
Концепция профильного обучения	125
Особенности организации курсов по выбору	126
Кадры для профильной школы	127
Этапы введения профильного обучения	128
Зарубежный опыт профильного обучения	129
Заключительные замечания	131
Глава 5. Инженерное образование	135
Вводные замечания	135
Этапы становления российского инженерного обра- зования	139
Государственная политика подготовки по техническим специальностям	142
Профессиональная деятельность инженеров	147
Модели образовательных траекторий	148
Особенности инженерной подготовки	149
Международные тенденции	152
Зарубежные системы технического образования	154
Ассоциация инженерного образования России	156
Заключительные замечания	158
Глава 6. О модернизации педагогического образования	166
Вводные замечания	166

Переподготовка и повышение квалификации	172
Заключительные замечания.	176
Глава 7. О педагогических работниках и обучающихся	184
Некоторые статистические данные	184
О правовом статусе работника вуза.	189
Об обучающихся	193
Глава 8. О правовом статусе образовательных учреждений.	201
Вводные замечания	201
Основные концепции и главные цели закона	204
Казённое учреждение, основной статус и функция	206
Бюджетное учреждение, основной статус и функция.	209
Автономное учреждение, основной статус и функция	214
Доступность общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.	220
Частное учреждение, основной статус и функция	230
Университетский сектор.	233
Государственные академии наук и Российская акаде- мия образования.	247
Заключительные замечания.	257
Глава 9. О библиотеках учебных заведений	261
Вводные замечания	261
Библиотекарь как участник образовательного процесса	264
Трудовые отношения работников библиотек	266
Отпуск и оплата труда	270
Общий статус библиотеки	273
Библиотеки учебных заведений	275
Миссия школьных библиотек.	279
Концепция развития библиотек общеобразовательных учреждений	281
Интернациональные аспекты библиотечного права	282
Развитие электронных библиотек	283
Электронные библиотеки в России.	285
Статус электронных библиотек	287
Заключительные замечания.	290

Глава 10. О кодификации законодательства в области образования	296
Вводные замечания	296
Историческая справка	297
Подходы и процедуры кодификации	298
Воспитание в системе образования	302
Глава 11. О дефинициях в образовании	304
Вводные замечания	304
Знание в науке и образовании	308
Образование и обучение	311
Качество и конкурентоспособность образования	314
Образовательная деятельности и деятельность в области образования	320
Интернационализм понятий научной и образовательной деятельности	326
Заключительные замечания	331
Глава 12. Законопроект «Об образовании в Российской Федерации»	333
Вводные замечания	333
Основные новеллы законопроекта	338
Заключительные замечания	348
Заключение	355
Обеспечение доступности качественного общего образования	357
Повышение качества школьной учебной литературы	358
Повышение уровня оплаты труда работников образования	359
Модернизация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников образования	361
Повышение качества профессионального образования	362
Расширение общественного участия в управлении образованием	363
Развитие сети общеобразовательных учреждений	365

Введение

Российская Федерация является стремительно развивающимся государством, политическое, экономическое и правовое положение которого ещё не сформировано в полной мере. Правовой статус национальной системы образования также пока не устоялся. Только после достаточно продолжительного периода спокойного развития в России может быть сформировано адекватное представление о правовом статусе национальной образовательной системы.

Настоящая работа является обобщением аналитической и исследовательской законотворческой работы, которая велась в Комитете Государственной Думы по образованию в период работы Государственной Думы пятого созыва. Многие результаты уже были изложены в опубликованных ранее работах. На них в данной работе есть ссылки, так что более подробно с отдельными вопросами можно ознакомиться в указанных публикациях.

Настоящая работа имеет целью обобщить полученные материалы, особо выделив перспективные законотворческие наработки, не получившие достаточного освещения в предыдущих трудах.

Последние десять лет система образования в Российской Федерации переживает период активной модернизации. Безусловно, это требует существенной перестройки действующего законодательства.

В период деятельности Государственной Думы четвёртого созыва (2004–2007 гг.) было принято 28 федеральных законов, внесших изменение в Закон Российской Федерации № 3266-1 «Об образовании»¹. Восемнадцать федеральных законов касались изменений Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»².

¹ Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, № 30, ст. 1797.

² Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4135.

Кроме этого был принят целый ряд серьёзных изменений в гражданское, бюджетное, налоговое и другие законодательства, в значительной степени затрагивающих деятельность образовательных учреждений.

Среди принятых в этот период изменений в базовые законы об образовании (Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») следует отметить такие, как:

Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта»³.

Федеральный закон от 24.10.2007 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»⁴.

Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»⁵.

Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»⁶.

Целый ряд законов, вносящих изменения не только в базовые законы об образовании, но и в значительное число иных законодательных актов. Это – широко известный Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организа-

³ Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, № 49, ст. 6070.

⁴ Собрание законодательства РФ, 29.10.2007, № 44, ст. 5280.

⁵ Собрание законодательства РФ, 23.07.2007, № 30, ст. 3808,

⁶ Собрание законодательства РФ, 12.02.2007, № 7, ст. 838.

ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷, а также ещё ряд законов, связанных с совершенствованием разграничения полномочий⁸.

Среди принятых законов, не вносивших изменений в базовые законы об образовании, но решающих важные для системы образования вопросы, следует, прежде всего, отметить Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»⁹ и Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁰.

Простое перечисление названий законов, принятых в период действия Государственной Думы четвёртого созыва, показывает масштаб изменений в системе образования, которые должны были последовать вслед за этим.

Реализация принятых законов требовала разработки и утверждения многочисленных подзаконных актов на уровне Российской Федерации, а также серьёзного пересмотра законов об образовании и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области образования.

Таким образом, период работы Государственной Думы пятого созыва совпал с периодом значительного обновления законодательства Российской Федерации в области образования, в которое, в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании», входят все нормативные правовые акты в области образования, принятые как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

⁷ Собрание законодательства РФ, 30.08.2004, № 35, ст. 3607.

⁸ Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 21.), Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 02.01.2006, № 1, ст. 10), Федеральный закон от 20.04.2007 № 56-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 23.04.2007, № 17, ст. 1932), Федеральный закон от 18.10.2007 № 230-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 22.10.2007, № 43, ст. 5084).

⁹ Собрание законодательства РФ, 06.11.2006, № 45, ст. 4626.

¹⁰ Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105.

Развитие нормативно-правового регулирования в этот период не могло ограничиться простой реализацией законов, принятых Государственной Думой четвёртого созыва. Требовалось, с одной стороны, внесение с учётом правоприменительной практики, уточнений в законы, принятые Государственной Думой четвёртого созыва, а с другой – дальнейшее системное обновление законодательства в области образования с учётом потребностей развития российского общества и отечественной экономики.

Комитет Государственной Думы по образованию осуществлял постоянный мониторинг состояния правоотношений в системе образования.

Комитетом Государственной Думы по образованию регулярно проводились парламентские слушания и заседания «круглых столов» для обсуждения как проблем реализации принятых федеральных законов, так и вопросов дальнейшей модернизации системы образования.

Среди проведённых мероприятий можно отметить следующие:

Парламентские слушания:

1. «О состоянии и мерах по развитию дополнительного образования детей» (22 мая 2008 г.).

2. «Начальное и среднее профессиональное образование в России: законодательное регулирование и перспективы» (5 июня 2008 г.).

3. «О создании и развитии федеральных университетов: правовое обеспечение» (13 ноября 2008 г.).

4. «Проблемы взаимодействия профессиональных образовательных учреждений и работодателей по подготовке и трудоустройству специалистов: законодательный аспект» (11 декабря 2008 г.).

5. «Федеральный государственный образовательный стандарт – стратегический ресурс устойчивого развития многонационального общества: законодательная инициатива субъектов Российской Федерации» (19 февраля 2009 г.).

6. «Обеспечение конституционных гарантий получения общего образования в сельской местности» (12 марта 2009 г.).

7. «Законодательное обеспечение национальной образовательной стратегии – инициативы «Наша новая школа» (21 мая 2009 г.).

8. «О законодательном регулировании деятельности общеобразовательных учреждений различных форм собственности» (8 февраля 2010 г.).

9. «Нормативное правовое обеспечение модернизации системы педагогического образования» (13 апреля 2010 г.).

10. «Языковое многообразие Российской Федерации: проблемы и перспективы» (7 октября 2010 г.).

11. «О проекте нового базового федерального закона об образовании в Российской Федерации» (13 октября 2010 г.).

12. «Образование и повышение квалификации в аграрной сфере: проблемы, тенденции и перспективы» (9 ноября 2010 г.).

13. «Вопросы художественного образования в проекте нового федерального закона об образовании» (7 февраля 2011 г.).

14. «Развитие инженерного образования и его роль в технологической модернизации России» (12 мая 2011 г.).

«Круглые столы»:

1. «Гарантии общедоступности и бесплатности дошкольного образования: законодательный аспект» (20 марта 2008 г.).

2. «Совершенствование законодательства в области обеспечения прав детей на доступное и качественное дошкольное образование» (29 сентября 2008 г.).

3. «О развитии педагогического образования» (6 ноября 2008 г.).

4. «Электронное обучение: состояние и перспективы развития в России» (10 ноября 2008 г.).

5. «Роль негосударственных вузов в условиях новой модели высшего профессионального образования» (26 февраля 2009 г.).

6. «Стимулирование инвестиций в образование: законодательные аспекты и правоприменительная практика» (24 марта 2009 г.).

7. «Развитие непрерывного образования: правовые аспекты и проблемы» (9 апреля 2009 г.).

8. «О совершенствовании индустрии питания в учреждениях общего образования Российской Федерации» (16 апреля 2009 г.).

9. «Интеллектуальная собственность в сфере образования» (9 июня 2009 г.).

10. «О совершенствовании физического воспитания в образовательных учреждениях: нормативно-правовые аспекты» (21 января 2010 г.).

11. «Статус педагогического работника: состояние, проблемы, перспективы» (11 марта 2010 г.).

12. «Дистанционные технологии в общем образовании: законодательный аспект» (3 июня 2010 г.).

13. «О введении профильного обучения на ступени среднего (полного) общего образования: законодательный аспект» (1 июля 2010 г.).

14. «Индустрия электронного обучения: законодательный аспект» (15 ноября 2010 г.).

15. «О формировании нормативной правовой базы реализации федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (15 декабря 2010 г.).

16. «Развитие инженерного образования и его роль в технологической модернизации России» (12 мая 2011 г.).

17. «Профессиональное образование молодёжи: состояние, проблемы, перспективы» (10 марта 2011 г.).

18. «Социальная поддержка студенчества: проблемы и пути решения» (14 марта 2011 г.).

19. «Практика правоприменения Федерального закона от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в сфере образования: проблемы и пути решения» (30 мая 2011 г.).

На этих мероприятиях вырабатывались рекомендации органам исполнительной власти по проблемным вопросам, а также обсуждались предложения о внесении изменений в федеральное законодательство. Эта работа проводилась в тесном контакте с профильными комитетами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Большинство мероприятий проводи-

лось в режиме видеотрансляции во все субъекты Российской Федерации, где в это же время проходили обсуждения рассматриваемых материалов. В ходе такой трансляции осуществлялась непосредственное взаимодействие примерно с десятью различными субъектами Российской Федерации в режиме видеоконференции. Часть мероприятий проводилось в режиме интернет-трансляции.

Комитетом Государственной Думы по образованию были организованы регулярные (раз за сессию) семинары-совещания с руководителями профильных комитетов законодательных собраниях субъектов Российской Федерации, что давало возможность представителям регионов быть в курсе новейших тенденций и перспектив развития образовательного законодательства, а депутатам Комитета знать проблемы, волнующие законодателей в субъектах Российской Федерации.

Первый такой семинар-совещание был проведён в городе Пскове 15–17 апреля 2008 г., где на обсуждение был вынесен вопрос «Комплексное развитие региональных систем образования: очевидные достижения и преодолимые риски».

В законотворческой работе Комитету Государственной Думы по образованию помогало 14 экспертных советов, созданных по различным направлениям деятельности в области образования.

Начиная с 1 января 2008 по 1 сентября 2011 года Комитетом Государственной Думы по образованию было рассмотрено 100 законопроектов. Работа над 76 законопроектами завершена. Из них 28 стали законами. Кроме того, ещё 4 приняты в первом чтении, и работа над ними должна завершиться в пятом созыве.

Ряд законов, с изменениями в базовые законы об образовании, готовился другими комитетами Государственной Думы, поскольку, они касались системных изменений общего характера, относящихся не только к области образования.

В целом за этот период было принято 29 федеральных законов, внесших изменение в Закон Российской Федерации «Об образовании». Двадцать два федеральных закона касались изменений Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Среди принятых изменений в базовые законы об образовании следует отметить такие, как:

Федеральный закон от 10.02.2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»¹¹.

Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части среднего профессионального образования в области искусства)¹².

Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 215-ФЗ «О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в части профессиональной переподготовки и повышения квалификации педагогических работников образовательных учреждений)¹³.

Федеральный закон от 03.06.2011 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части создания дополнительных условий для реализации конституционных гарантий прав граждан на пользование родным языком, на свободный выбор языка воспитания и обучения)¹⁴.

Федеральный закон от 08.11.2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования»¹⁵.

Федеральный закон от 02.02.2011 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статьи 11 и 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части совершенствования единого государственного экзамена»¹⁶.

¹¹ Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 786.

¹² Собрание законодательства РФ, 04.07.2011, № 27, ст. 3871.

¹³ Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4184.

¹⁴ Собрание законодательства РФ, 06.06.2011, № 23, ст. 3261.

¹⁵ Собрание законодательства РФ, 15.11.2010, № 46, ст. 5918.

¹⁶ Собрание законодательства РФ, 07.02.2011, № 6, ст. 793.

Федеральный закон от 17.06.2011 г. № 145-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части закрепления правового статуса и основ функционирования детских школ искусств)¹⁷.

Особо следует выделить Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»¹⁸, который представляет собой самостоятельный закон, регулирующий деятельность двух наших ведущих вузов, а также связанный с ним Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»¹⁹.

Среди законопроектов, принятых в первом чтении, можно отметить проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приёма граждан на обучение за счёт средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) и «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части обеспечения территориальной доступности муниципальных образовательных учреждений.

Все эти законы продолжили создание правовой базы для проводимой модернизации системы образования в Российской Федерации.

Прежде чем перейти к обсуждению проблем, которые были решены законами, принятыми Государственной Думой пятого созыва, а также тех которые ещё не нашли своего решения, необходимо вернуться к истории, чтобы понять причины и задачи модернизации.

¹⁷ Собрание законодательства РФ, 20.06.2011, № 25, ст. 3538.

¹⁸ Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5418.

¹⁹ Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5419.

Историческая справка

Для более полного представления о будущем часто бывает полезным заглянуть в прошлое, чтобы понять, как и на какой основе формировалось настоящее. Поэтому полезно совершить небольшой экскурс в историческое прошлое нашей страны. Ныне принято полагать, что все партии и общественные объединения едины в признании необходимости развития национальной системы образования. Но эта общественная парадигма имела свой эволюционный путь развития.

Как известно, не было всеобщего начального обучения в царской России. По мнению Шишкова, министра народного просвещения при Александре I, «наука полезна только тогда, когда, как соль, употребляется и преподаётся в меру... Обучить грамоте весь народ или несоразмерное число одного количества принесло бы более вреда, чем пользы»: оно повело бы к «мечтательным крайностям». Так же смотрел на народное образование и гр. Уваров, министр народного просвещения при Николае I: «В нынешнем положении вещей и умов нельзя не умножать, где только можно, умственных плотин», – или, как он пояснял в другом циркуляре: «При возрастающем повсюду стремлении к образованию наступает время печься о том, чтобы чрезмерным этим стремлением к высшим предметам учения не поколебать некоторым образом порядок гражданских сословий, возбуждая в юных умах порыв к приобретению роскошных знаний»²⁰. Противоположную точку зрения выдвигал Александр Николаи – министр народного просвещения в Российской империи при Николае Втором. Александру Николаи на своём посту удалось добиться официального разрешения деятельности низших земских школ грамоты, которые прежде существовали как бы полулегально, безо всякого официального статуса. Согласно основным положениям, всем детям обоего пола должна была быть предоставлена возможность, по достижении школьного возраста, пройти полный курс обучения в правильно организованной школе. Забота об открытии доста-

²⁰ Елистратов А. И. Административное право. М.: Типография И. Д. Сытина, 1911.

точного числа училищ, соответственно числу детей школьного возраста, лежит, по мысли автора проекта, на учреждениях местного самоуправления. Нормальная продолжительность обучения в начальной школе – 4 года; нормальным районом, который должна обслуживать одна школа, признаётся местность с трехвёрстным радиусом. Стоимость такого проекта для осуществления школьной сети в течение 10 лет потребовала бы 103 миллиона рублей²¹.

На место Александра Николаи очень скоро был назначен Иван Делянов. В политике министерства на долгие годы возобладал консервативно-охранительный курс. Пожалуй, короче и образнее всех охарактеризовал этот период писатель Владимир Короленко, который называл Делянова человеком, «много лет лежащим гнилой колодой поперёк дороги народного образования».

Начало XX века было периодом бурного развития России. Её население за 1902–1913 гг. увеличилось с 139 до 175 миллионов человек и вышло по численности на третье место в мире. По оценкам экспертов, к середине XIX столетия Россия должна была доминировать в Европе как в политическом, так и в экономическом отношении, но в результате трёх фаз единой и непрерывной мировой войны XX века (Первой и Второй мировых войн и «холодной войны») вместо 700–800 миллионов русских (по прогнозам Ф. М. Достоевского и Д. И. Менделеева) на территории исторической России осталось примерно 150 миллионов человек²².

Уровень образовательной подготовки населения в начале XIX века в России можно охарактеризовать следующими цифрами. Из общего числа детей школьного возраста (от 8 до 14 лет) состояло учащимися в школах, по данным 1904 года, 24 процента; остальные $\frac{3}{4}$ оставались вне школы. По данным первой Всероссийской переписи 1897 г., неграмотных в России – 79 процентов. На сто мужчин приходилось 29 грамотных; на сто женщин – 13. В это же время в Германии на 10 000 на-

²¹ Елистратов А. И. Административное право. – М.: Типография И. Д. Сытина, 1911.

²² Петров В. Л. Геополитика России. М.: Вече, 2003, с. 178.

селения насчитывалось лишь 4 неграмотных. Одна школа в России приходилась на 204 квадратной версты (в Европейской России, включая Финляндию, на 56 квадратных вёрст). Во Франции одна школа обслуживала 5,5 квадратной версты, а в Бельгии всего 4 квадратной версты. Весь расход на начальное образование в 1898 г. составил 31 копейку на душу населения, в 1900 г. – 37 копеек и в 1903 г. – 44,5 копейки, тогда как в Германии – 3 рубля 54 копейки, в Швейцарии 5 рублей 40 копеек, а в Манитобе (Канада) даже 14 рублей. В расходах по народному образованию главное участие у нас принимали земства, города и сельские общества: в указанную сумму 44 ½ копейки от казны падает всего около 11 копеек. В отношении ко всему расходному бюджету это составляет меньше 1 процента.

В то время казалось невозможным сделать общедоступной школу, которая сочетала бы в себе нынешние низшую и среднюю школу. Средняя школа удерживала в своих стенах молодых людей до 18 лет, а иногда и более старшего возраста. Как указывал Г. Ф. Шершеневич, школа с её дисциплиной, с её приёмами изучения предметов, бесспорно, полезна и необходима для известного возраста. Но не следует злоупотреблять ею. При достижении юношей известных лет, 16–17 – школьная обстановка начинает тяготить его; вместо того чтобы давать исток его мысли, она эту мысль запруживает. При правильной постановке дела школа в состоянии, последовательно развивая ребёнка и подростка от 6-и до 16-летнего возраста, могут за десять лет выработать у питомца способность к самостоятельному и сознательному, критическому усвоению научного знания.

Осуществимость всеобщего образования молодёжи до 16-летнего возраста было доказано практикой западных стран, где такая широта народного образования была в той или иной мере свершившимся фактом²³.

Московское университетское сообщество отличалось от аналогичных корпораций за рубежом. В своём многовековом развитии европейская университетская культура проявляла удивительную пластичность, приспособляясь к новым об-

²³ Елистратов А. И. Административное право. М.: Типография И. Д. Сытина, 1911.

стоятельствам, к особенностям каждой страны. Применительно к позднему этапу, XVII–XVIII веков, можно говорить уже о национальных моделях университетов. Их особенности проявлялись во всем строе университетов, в организации внутренней жизни, в пространственных формах. В западноевропейских государствах университетская культура формировалась на протяжении XII–XIV веков в соответствии с уже существовавшими там корпоративными нормами и традициями в виде гильдий ремесленников, городских корпораций. Университетские корпорации формировались в городах самопроизвольно, когда концентрация интеллектуалов в учебных центрах достигала определённой критической массы, а их постоянное общение становилось основным условием существования. В рамках таких корпораций постепенно зрели поведенческие стереотипы университетской демократии – системы компромиссов и противовесов, столь важные для вызревания гражданского общества. Университеты были своеобразной формой демократической практики.

В России в общественных отношениях роль государства была главенствующей, а корпоративные традиции были очень слабы. Хотя Московский университет и мыслился как аналог западноевропейских, он не стал самоуправляющейся корпорацией. В России середины XVIII века положение учёного было полно неопределённости. Со времен Петра Первого в учебных заведениях такого типа царили военные порядки. Поэтому, когда возник Московский университет, стереотип был перенесён и на его внутренний порядок. Было создано особое пространство, находясь в котором, каждый должен был подчиниться установленному строгому порядку. Правовой основой деятельности любого университета были дарованные ему привилегии. Важной привилегией была особая юрисдикция университета, оговоренные в Уставе «неподсудность различных чинов и служителей университета никому и нигде без ведома и позволения университетских кураторов и директора». Корпоративные обязанности были сформулированы в присяге. Студентам предлагалось повиноваться законам университета с полным сознанием достоинства этого учреждения.

Создание Наркомпроса предусматривалось в первом же акте II Всероссийского съезда Советов – об образовании правительства, назначившем на пост наркома просвещения А. В. Луначарского. До конца 1917 года сохранялись Министерство народного просвещения, Государственный комитет по народному образованию, созданный Временным правительством, и учебные округа на местах. В 1919 году было решено обучить грамоте всех граждан в возрасте от 8 до 50 лет, создав для этого необходимые условия. Решив задачу ликвидации безграмотности населения, Россия сделала очень серьёзный шаг по пути прогресса.

Внимание, проявленное властью к созданию и развитию государственных образовательных и научных учреждений в этот период, сопровождалось строжайшей регламентацией их деятельности. К середине двадцатого века была сформирована не только организационная инфраструктура образовательной и научной деятельности в стране, но и создана основная база нормативных актов, регламентирующих действия каждого субъекта образовательной и научной деятельности. Право на образование стало неотъемлемым конституционным правом граждан России. Миллионы россиян получили право учиться или повышать свою квалификацию²⁴. В создании законов необходимости не ощущалось, так как всё регулирование осуществлялось на базе множества ведомственных актов.

Проблема соотношения публичного и частного права в России – важный момент дальнейшего пути развития и совершенствования национальной системы права²⁵. В разные периоды проблема соотношения публичного и частного права воспринималась по-разному. Для многих она представляется главной, хотя некоторые правоведы о ней забывают. Трудно разделить публичные и частные интересы, публичные и частные элементы права. Россия в начале прошлого века, начиная с 1917 года, прошла длинный путь по вытеснению частного пра-

²⁴ Административное право: учебник (издание второе, переработанное и дополненное) (под редакцией Л. Л. Попова) // Юрист, 2005, с. 371.

²⁵ Яковлев В. Ф. Развитие частного права в России // Юрист, № 46, ноябрь 2003 г.

ва и замене его правом публичным, которое стало практически всеобъемлющим. В последнее десятилетие прошлого и в начале нового века российская правовая система резко и динамично двинулась к восстановлению частного права в России. Регулирование в области применения частного права характеризуется децентрализацией, применением договора, сделки, соглашения, и конечно, здесь царствует диспозитивное регулирование. Этот инструментарий надо использовать по назначению. Нельзя применять императивное централизованное регулирование для опосредования частных отношений и наоборот. Попытки применения публичного права для регулирования отношений, которые по природе являются отношениями частного характера, приводят к потерям для общества.

Наличествуется иерархия принципов права. Принципы права могут быть выделены не только для всей правовой системы в целом (гуманизм, равноправие и иное), но и для отдельной правовой отрасли, например, для финансового права, трудового или административного. Каждой отрасли права и правовой системе присущи свои принципы. Можно выделить правовые принципы, лежащие в основе профессионального отраслевого законодательства для образования. Законодательство об образовании составляет ту часть правового пространства, в которой сосредоточены и функционируют нормативные правовые акты, касающиеся субъектов и объектов системы образования.

Принципы, закладываемые в основу образовательного законодательства (доступность, бесплатность и иные), определяют экономика страны и цели государственной политики. Указанные принципы могут видоизменяться и совершенствоваться. На формирование принципов права в области образования огромное влияние оказывает и менталитет общества, в особенности учёт мнения образовательного сообщества страны.

В конце двадцатого века начались глобальные перемены в российской правовой системе. Демонтаж публично-правового регулирования произошёл в конце восьмидесятых – начале девяностых годов в момент, когда было отменено централизованное регулирование условий гражданско-правовых сделок и договоров. Были созданы предпосылки для того, чтобы субъекты – участники

экономических отношений выбирали себе контрагентов и определяли условия заключаемых договоров. Это был первый момент повышения регулирующей роли частного права.

Правовое регулирование деятельности в области образования определялось целями и нуждами государства. Главную роль играла политическая воля, аранжированная инструкциями, методическими указаниями и рекомендациями. Подзаконные акты государственных органов исполнительной власти, использовались чаще, чем нормы законов. Тексты законов (смотри Закон СССР от 19.07.1973 г. «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»²⁶, Закон РСФСР от 02.08.1974 г. «О народном образовании»²⁷ и другие) во всех важнейших для практики случаях отсылали гражданина к актам министерств и ведомств. Особенностью правовой идеологии государственного управления, доминирующей в тот исторический период, являлось уравнивание минимальных доходов внутри каждого из слоёв населения, выделенных по формальным признакам (по профессиональной принадлежности, стажу работы или иным факторам). Правовая система страны в целом и, в частности, конкретное содержание отдельных норм отражали тогдашнее экономическое и политическое устройство страны, когда единственным координатором, работодателем и социальным партнёром для участников образовательного процесса было государство. Законодательство в области образования постоянно прирастало требованиями, распространяющимися на участников образовательной деятельности разного рода доплаты, льготы и иные преференции, относящиеся к пенсионному, жилищному или другим отраслям права.

Правовые преобразования

Преобразования периодически потрясали Россию, но правовая реформа ещё никогда не провозглашалась в российской истории. Смена веков – вполне подходящий момент для её на-

²⁶ Ведомости ВС СССР, 1973, № 30, ст. 392.

²⁷ Свод законов РСФСР, т. 3, с. 245, 1988 г.

чала²⁸. Правовую реформу можно рассматривать как создание системных предпосылок, чтобы Россия полностью состоялась как правовое, организованное по современным социально-политическим и юридическим принципам справедливое государство.

В системе образования наличествуют нормопринципы о самоуправлении, свободе и автономии. Однако они не получили своего развития в комплекте норм, в подзаконных и иных разъяснительных актах. Работники образования порознь и научно-образовательное сообщество в целом должны дорожить автономностью своего правового положения. Однако человек дорожит свободой только тогда, когда чувствует в ней потребность. Автономия, как и свобода, есть порождение духа. Духовный рост общества есть единственный путь к внутренней свободе.

Свобода в образовательной и научной среде есть духовная свобода, самым ярким проявлением которой является устранение противопоставления «правлящих» и «управляемых», но не потому, что управление прекращается, а потому, что оно получает смысл самоуправления. Самоуправление не сводится к выделению особых органов власти. Отождествление самоуправления с непосредственными способами его осуществления есть ошибка, характерная для наивного или незрелого правосознания.

Общественное самоуправление предполагает объединение индивидуальных желаний, когда частные интересы находят своё интегральное выражение через публичные интересы. Солидарность в вопросе о цели позволяет каждому обеспечить себе возможность участвовать свободной волей в решении дел. Политическая солидаризация даёт возможность принимать чужое указание, как своё, и чужое решение, как своё, не отказываясь от автономии и свободы. Отсутствующий и с виду безмолвствующий член научно-образовательного сообщества высказывается и присутствует своей автономной волей в словах и решениях своего коллектива. Он сохраняет при этом духовную верность

²⁸ Зорькин В. Д. Тезисы о правовой реформе в России // Адвокат, № 10, октябрь 2004 г.

себе и в то же время соблюдает свою формальную автономию, свободно избирает себе коллег, направление и форму деятельности, добровольно соглашается на не автономную видимость управления. В результате этого его самостоятельность ограничена, но в своём самоограничении работник свободен. Это неизбежно затрагивает вопрос определения иерархии интересов, подлежащих правовой охране, что является задачей законодателя и сущности законотворческой деятельности²⁹.

Экономические преобразования

В период и после известных социально-политических реформ начала 90-х годов XX века правила финансирования в области образования в целом сохраняли прежнюю схему, но бюджетные назначения перестали исполняться.

Для компенсации недостачи бюджетных ассигнований учреждениям образования разрешили использовать средства, полученные в результате предпринимательской деятельности. Были введены налоговые льготы в области образования, чтобы компенсировать недополучаемые бюджетные средства. Проникновение либеральных тенденций в правовую идеологию российских законодателей имело своим результатом инкорпорацию ряда не свойственных прежде концепций и идей в тексты законов России.

Главным событием законодательных преобразований можно полагать разрешение создавать частные учебные заведения наряду с государственными. Частные учебные заведения естественным образом ориентировались на спрос потребителей образовательных услуг. Поэтому юридическое образование стало, пожалуй, главной нишей, которую поспешили занять коммерческие вузы, повсеместно создаваемые начиная с середины 90-х гг. Новые вузы появлялись как грибы после дождя. Например, в Новосибирске до начала 90-х действовал всего один юридический факультет, да и тот вечерний, а в настоящее

²⁹ Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001, с. 160–161.

время существует порядка 30 учебных заведений, подготавливающих правоведов. В других городах ситуация похожая³⁰.

В обществе произошёл серьёзный психологический сдвиг. Граждане начали осознавать и оплачивать свои потребности в образовании. В 1998 году (до кризиса) 45 процентов опрошенных были согласны нести серьёзные материальные затраты ради образования своих детей. В 2001 году их доля дошла до 67 процентов. Девять десятых семей в той или иной степени платят за своих детей – учащихся средних школ. Вряд ли можно считать, что применительно к профессиональному образованию эта доля ниже³¹. Согласно исследованию журнала «Эксперт», семьи, относящиеся к среднему классу, тратят на образование в среднем 5–8 процентов своего дохода. С ростом доходов эта доля может повыситься до 10 процентов. Это обеспечивает регулярные взносы в школу и оплату дополнительного образования. Для среднего класса основная проблема – это концентрация расходов в период подготовки детей к поступлению в вузы и обучения на платном отделении. Платежеспособный спрос на образование со стороны среднего класса составляет более 90 миллиардов рублей. Введение системы кредитования вряд ли в ближайшее время увеличит спрос на образование. Население не привыкло жить в кредит. Кроме того, в этом вопросе нельзя не учитывать демографическую ситуацию, когда уменьшается количество населения определённой возрастной группы при сохранении мест приёма в образовательные учреждения.

Как отмечал в указанной работе ещё десять лет тому назад Я. И. Кузьминов, платит за образование не только средний класс. Платят и семьи, среднемесячный доход в которых ниже 3000 на человека. Как правило, эта оплата вынужденная. Если семьи среднего класса могут доплачивать за повышение качества образовательных программ, то более бедные семьи вынуждены отдавать последние деньги, когда речь идёт о доступе к образованию. Если средний класс составляет сегодня самое

³⁰ Толстых В. Л. Юридическое образование в современной России // Юридическое образование и наука, 2005, № 4.

³¹ Кузьминов Я. И. Образование и реформа // Отечественные записки, 2002, № 2 (3).

большее 25 процентов населения, а 30–35 процентов населения с самыми низкими доходами вообще не могут платить за образование, то широкая «промежуточная прослойка» между двумя этими группами составляет 40–45 процентов населения. К этому социальному слою относятся в том числе и семьи так называемых «бюджетников» (родители с высшим или средним специальным образованием, не имеющие достаточных сторонних доходов). Это и учителя, и офицеры, и библиотекари, и значительная часть государственных служащих. Их совокупные затраты на образование составляют сегодня не менее 30 миллиардов рублей. Не дотягивающие до среднего класса семьи способны затратить на образование ребёнка на регулярной основе не больше 100–200 долларов в год. Как правило, это самые необходимые траты, обеспечивающие минимальный социальный статус ребёнка в школе. Но подлинная трагедия таких семей связана с получением высшего образования. На подготовку к поступлению и обучение в вузе они редко способны тратить больше 50 000 рублей в год. Это означает, что будучи оттеснёнными в сектор платного образования, где сегодня нужно платить 100 процентов, студенты из таких семей вынуждены соглашаться на программы, которые не обеспечивают даже минимально необходимого качества профессиональной подготовки. В результате деньги этого социального слоя в значительной степени «уходят в песок», не доходя до эффективных учебных заведений³².

Правовые новшества в нашей стране не всегда были обеспечены экономическими, материально-техническими или кадровыми ресурсами. Поэтому неисполнение предписаний закона стали достаточно привычным явлением. В качестве средства борьбы с указанным явлением в дополнение к одним неисполняемым законам стали принимать другие, имевшие целью исполнение предыдущих. В текстах отраслевых законов в области образования нормы бюджетного и налогового законодательства, административного, трудового и иных отраслей права стали занимать чуть ли не самостоятельное положение. Примером может

³² Кузьминов Я. И. Образование и реформа // Отечественные записки, 2002, № 2 (3).

служить появившийся в этот период закон «Об образовании»³³ в новой редакции. В тексте Федерального закона от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации»³⁴ было сказано: «Законодательные акты Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической политики, культуры, принятые до введения в действие Кодекса, содержащие нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если они не признаны утратившими силу». Подобные заимствования из иных разделов правовой системы России способствовали возникновению коллизий и противоречий. Юридические несоответствия выправить не удавалось, так как даже федеральный бюджет не исполнялся, что позволяло в любой момент признать не действующим любой договор вследствие обстоятельств непреодолимой силы.

После 2000 года роль и направление государственного управления начала меняться. Бюджетные назначения начали исполняться. Бюджет даже начал исполняться с профицитом. Профицитное исполнение бюджета имело своим следствием то, что целевая бюджетная поддержка образования и науки начала вытеснять налоговые льготы.

На процесс развития законодательства в области образования и науки целенаправленно и последовательно оказывает влияние международное сотрудничество, обусловленное стремлением России стать полноправным партнёром в сообществе развитых стран. Источником и основой реформ служат действующие социальные и экономические реалии нашей жизни. Реформирование правовой системы России в области образования реализуется в следующих основных направлениях:

исключение из федеральных нормативных правовых актов норм, не относящихся к полномочиям Российской Федерации, а также уточнение прав собственности в части распоряжения федеральным имуществом и подведомственными учреждениями³⁵;

³³ Ведомости СНД и ВС Российской Федерации, 30.07.1992, № 30, ст. 1797.

³⁴ Собрание законодательства РФ, 12.07.1999, № 28, ст. 3492.

³⁵ См. Постановление Правительства Российской Федерации № 71 от 10.02.2004 г. «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений».

исключение из отраслевого законодательства норм финансового, административного, конституционного права³⁶;

исключение норм или отмена федеральных нормативных правовых актов, не обеспеченных федеральным бюджетом³⁷;

введение унифицированных юридико-технических конструкций и приёмов для нормативных правовых актов из различных отраслей права.

В целом, комплекс федеральных государственных образовательных организаций выполняет задачу обеспечения права граждан на образование, гарантированных Конституцией Российской Федерации (статья 43). Обилие рассредоточенных по разным отраслям права нормативных правовых актов, содержащих юридические нормы в области образования, вызвало к жизни идею систематизации отраслевого законодательства в области образования, чтобы устранить несогласованность его с нормами финансового, административного и международного права, а также убрать внутренние противоречия³⁸. Особенно резко проблемы несогласованности правовой системы Российской Федерации начали проявляться в области разделения компетенций между уровнями власти. Проблемы накапливались давно, но широкие публичные дискуссии возникли при обсуждении проекта федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи

³⁶ См. Бюджетное послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию от 12.07.2004 г. «О бюджетной политике в 2005 году» и Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

³⁷ См. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30.05.2003 г. «О бюджетной политике в 2004 году».

³⁸ Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2000, 135 с.; Сырых В. М. Образовательное право как отрасль Российского права // Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов. М., 2000, 136 с.; Концепция общей части Кодекса Российской Федерации об образовании (проект) / Под общей и научной редакцией В. М. Сырых, д. ю. н., проф., Ю. А. Кудрявцева, к. ф. н., с. н. с. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2001, 69 с.

с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ставшего впоследствии широко известным Федеральным законом №122-ФЗ³⁹. Примерно 200 федеральных нормативных правовых актов были изменены или утратили силу после принятия этого закона.

Помимо уточнения предметов ведения и разделения полномочий упомянутым выше законом внесены поправки во многие акты в области образования. Возникновение последних обусловлено разными причинами. Давно стало очевидным, что нужно очистить правовое поле в области образования от недействующих, коллизионных, дублирующих и иных норм. Заимствованные или пересекающиеся с положениями из иных отраслей права, они стали играть роль «нормативных сорняков». Нынешняя система правоотношений и субъектов в области образования была создана в рамках прежней социально-экономической ситуации, от которой сейчас мало что осталось. Существовавшая в определённый период политическая неопределённость, меняющаяся под действием корпоративных или личных, идеологических или экономических лоббистских интересов, способствовала насыщению отраслевых законов отрывочными нормативными сентенциями.

Федеральное законодательство

Федеральные законы осуществляют регулирование по предметам ведения Российской Федерации в области образования в соответствии с государственной политикой, а также требованиями, установленными Конституцией Российской Федерации.

Федеральные законы осуществляют регулирование по предметам ведения Российской Федерации в области совместного

³⁹ Собрание законодательства РФ, 30.08.2004, № 35, ст. 3607.

ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В области образования федеральные законы:

формируют единую систему законодательного обеспечения образовательной и воспитательной деятельности на территории Российской Федерации;

устанавливают общие принципы государственного регулирования, в том числе методы государственного управления, надзора и контроля;

устанавливают правовой статус субъектов деятельности;

определяют виды и свойства образовательной деятельности, образовательных услуг, образовательных уровней, образовательных программ, основных объектов, средств и методов образовательного процесса;

разграничивают полномочия, а также ответственность между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

регулируют отношения, обязательные к единообразному исполнению всеми муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации;

уточняют пределы ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, вне которых субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Законодательство об образовании устанавливает предметы, объекты и субъекты правового регулирования в области образования⁴⁰.

Законодательство об образовании регулирует правоотношения субъектов образовательной деятельности между собой,

⁴⁰ Бердашкевич А. П. О Федеральном законе «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Народное образование, 2007, № 7 (1370), с. 253–256.

а также их взаимоотношения с органами государственной и муниципальной власти.

Законодательство об образовании является межотраслевым и базируется на нормативных правовых актах, относящихся к гражданскому, административному, финансовому, трудовому и ряду иных отраслей права.

Источником правовой идеологии для формирования законодательства в области образования являются общепризнанные обычаи делового оборота, выработанные российским и международным научно-образовательным сообществом.

Научно-образовательное сообщество составляют физические лица, являющиеся участниками образовательного процесса, а также иные лица, чья трудовая деятельность или область научных интересов лежит в области образования. Общие интересы научно-образовательного сообщества выражают соответствующие общественные организации и объединения.

Общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью национального законодательства Российской Федерации в области образования.

Если общепризнанными международными правовыми актами установлены иные правила, чем предусмотренные российским законодательством, то применяются правила международных правовых актов.

Систему образования формируют:

Конституция Российской Федерации, а также изданные органами государственной и муниципальной власти нормативные правовые акты в области образования;

государственные образовательные стандарты и образовательные программы;

образовательные организации;

государственные и муниципальные органы управления, надзора и контроля в области образования;

контингент учащихся и воспитанников, педагогических работников и иных работников в области образования;

иные субъекты деятельности и органы управления, имеющие законные интересы в области образования.

В последние годы в Российской Федерации перестают стесняться употреблять категорию «национальная система образования» вместо «государственная система образования», и это правильно. Система образования содержит государственную компоненту, которая, естественно преобладает, но наличествуют и другие компоненты: муниципальная, публичная и частная. Понятие «российская национальная система образования» является более широким, чем категория «российская государственная система образования».

Увеличение обобщённости понятия с очевидностью приводит к снижению чёткости представлений о правовом статусе субъекта правоотношений. Правовой статус включает в себя весь набор взаимодействий: бюджетных, административных, социальных, политических и иных. Потому правовой статус может быть рассматриваем под разными углами зрения, включая финансовые, геополитические, социальные и иные аспекты

Бюджетный статус национальной системы образования является составной, комплексной категорией. Уже было сказано, что национальная система образования является многокомпонентной и включает в себя субъектов федеральной бюджетной системы, бюджетной системы субъектов Российской Федерации, бюджетной системы муниципальных образований, а также иных субъектов экономической деятельности.

Социальный статус национальной системы образования имеет не менее сложную иерархию. В национальную систему образования включены представители разных профессиональных групп и разных социальных слоёв, а также разных публичных, общественных или политических группировок. При этом интересы упомянутых представителей, а также слоёв или групп зачастую не совпадают между собой. Даже направленные на создание общественного блага частные и публичные интересы участников правоотношений в области образования не имеют однозначного выражения и толкования.

Организационно-административный статус национальной системы образования также не однозначен, так как и организационно-правовые формы участников образовательной деятельности и их функциональные регламенты не могут

быть выстроены единым образом и зачастую содержат элементы взаимной конфронтации.

Социально-политический статус национальной системы образования во многом определяют экономическое положение страны, государственная политика и правовая идеология. В период почти революционных российских преобразования социально-политический статус системы образования постоянно модернизируется. Социальный статус во многом зависит от целей и задач, стоящих перед системой образования и решаемых системой образования. Например, национальная система образования может играть роль социального лифта, а может, наоборот, свидетельствовать о непринадлежности к общественной элите, дети которой получают образование за границей.

Закон Российской Федерации «Об образовании» был принят в 1992 году за два года до принятия Гражданского кодекса Российской Федерации. Поэтому имущественные отношения и организационно-правовые формы юридических лиц – субъектов образовательной деятельности – не вполне согласованы в разных отраслях законодательства. Последняя редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит много законодательных новелл, ранее не бывших в употреблении. Согласованность между экономическими разработками и правовыми конструкциями – большая и комплексная многотрудная проблема. Таковы главные источники затруднений в российской правовой системе, которые нужно преодолеть.

Наряду с изменениями правовой системы страны, меняются и экономические рычаги и механизмы. Иногда законы опережают экономические преобразования, но чаще жизнь, стремительно меняясь, требует правовых новшеств.

Модернизация бюджетного и отраслевого законодательства в области образования сама по себе не ухудшает условий для функционирования субъектов образовательной деятельности, но открывает новые возможности в части активных действий по гармонизации спроса и предложения на рынке образовательных услуг, а также для использования прогнозных оценок при принятии профессиональных административных решений.

В литературе отсутствует единое легитимное определение понятия «законодательство». Эта дефиниция является результатом профессионального компромисса специалистов. Более подробные разъяснения можно найти в предыдущих работах⁴¹.

Президент Российской Федерации устанавливает общую структуру федеральных органов исполнительной власти, включая федеральные органы власти, осуществляющие функции государственного управления и контроля в области образования.

Правительство Российской Федерации реализует единую государственную политику в области образования используя государственную систему аккредитации, систему лицензирования, систему унифицированных квалификационных требований к работникам в области образования, систему бюджетной поддержки, систему налоговых и иных преференций для субъектов образовательной деятельности.

Правительство Российской Федерации утверждает распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти в области образования.

Правовой статус работника образования в Российской Федерации имеет своей основой личные неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения права человека в Российской Федерации и включает в себя:

основные права и свободы человека в соответствии с Конституцией Российской Федерации;

права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права;

право на свободный выбор языка, а также иных средств и способов обучения и педагогического творчества;

свободу совести, включая право иметь и распространять профессиональные убеждения;

право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом;

⁴¹ Булаев Н. И., Бердашкевич А. П., Ефимов В. И., Калинин А. В., Петрищев И. М., Чекунов В. С. Правовое, финансовое обеспечение государственного регулирования в науке. Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском образовании» // М., Издание Государственной Думы, 2005, стр. 208.

право на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещённой законом научной деятельности;

право на свободу педагогического, научного и других видов творчества, преподавания;

право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды;

право на охрану законом прав на интеллектуальную собственность;

право на доступ к культурным и научным ценностям;

право на свободу распоряжения своими способностями и выбор специальности;

иные права, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека.

Работник образования не может быть принуждён к выражению своих гипотез, мнений и убеждений или к отказу от них. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной, ведомственной или обязательной образовательной идеологии.

Перечисление основных прав и свобод работника образования не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Осуществление прав и свобод работника образования не должно нарушать права и свободы других лиц.

К категории работников образования относят лиц, имеющих должную подготовку и обладающие надлежащей квалификацией, которые на постоянной основе занимаются образовательной, педагогической и воспитательной деятельностью, научными исследованиями или экспериментальными разработками в области образования.

Работник образования может иметь местом работы государственную, муниципальную или иную организацию, включая общественные объединения и союзы, в штатном расписании которых предусмотрены должности работников образования.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти определяет перечень специальностей работников образования, учёных степеней и званий, а также общие квалификаци-

онные требования, предъявляемые к лицам, претендующим на соискание учёных степеней или званий.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти устанавливает форму и вид документов государственного образца, подтверждающих достижение гражданином определённого образовательного ценза, а также право на ученое звание или учёную степень.

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны в своей деятельности учитывать индивидуальный творческий характер образовательной и воспитательной деятельности.

При разработке нормативных правовых актов, определяющих статус работника образования, вводящих государственные системы аттестации и квалификации работника образования, унифицирующих подходы к государственному регулированию деятельности, обобщающих способы государственной поддержки образования, необходимо учитывать мнение консультативных коллегиальных рекомендательных советов или комиссий, специально созданных с участием представителей научно-образовательного сообщества.

При разработке процедуры государственной аттестации знаний выпускников образовательных организаций необходимо предусматривать привлечение представителей научно-образовательного сообщества и объединения работодателей к участию в оценке подготовки выпускников.

Статус работника образования составляют общегражданские права и обязанности, а также его профессиональная подготовка и квалификация.

Статус работника образования свидетельствует о месте личности в общественной и профессиональной иерархии, определяет условия работы и общие требования к должностным обязанностям.

Граждане Российской Федерации, граждане иностранного государства или лица без гражданства имеют право в порядке, установленном законодательством, заниматься преподаванием, воспитательной или образовательной деятельностью.

Автономия учебных заведений подразумевает право самостоятельно, без вмешательства извне решать вопросы подбора и расстановки кадров, осуществлять учебную, научную, хозяйственную и иную деятельность в соответствии с законодательством и уставом учебного заведения.

Академическая свобода выражается в праве педагогических работников излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами, а также право обучающихся получить знания согласно своим потребностям и наклонностям.

Международные взаимодействия

Что касается участия России в Болонском процессе, то здесь, как и во всех иных международных взаимодействиях, надлежит во главу угла ставить национальные интересы, а не стремление следовать неким теоретическим построениям. Ни одна страна, присоединившаяся к Болонскому процессу, не взяла на себя обязательство изменить свою национальную систему образования на какую-то иную, идеальную. Да такой идеальной системы и не существует вовсе. Нужно взять лучшее из международного опыта, но не растерять то, чем по праву гордится наша страна. Участвовать в Болонском процессе надо хотя бы потому, чтобы быть в курсе событий и не остаться на обочине, в стороне от мирового прогресса. Более подробный комментарий можно найти в предыдущих работах⁴².

В мире осуществляется перегруппировка сил. Адекватно ей идут изменения в международно-правовой надстройке. Чтобы оценить тенденции развития современной международной системы и направление эволюционирования международного права полезно вернуться к истокам, взглянуть на исторические корни⁴³.

⁴² Булаев Н. И., Бердашкевич А. П., Калинин А. В., Международные и интеграционные проблемы российского законодательства в области образования и науки // М.: Издание Государственной Думы, 2006, 328 с.

⁴³ Шумилов В. М. Краткая история международного права // Юрист-международник, 2005, № 4.

Каждая из стран обладает определёнными сложившимися традициями в области образования, которые связаны с особенностями их социально-экономического развития, историческими и национальными условиями. Политической элитой в этих странах был принят своеобразный культ образования, поддерживаемый регулярными встречами глав государств со студентами, аспирантами, преподавателями и представлением их общественностью как «интеллектуальной ценности страны». В настоящее время в США действует программа «Национальные цели образования», в которой сказано, что «образование – основной показатель качества жизни. Это сердцевина экономического могущества и безопасности, творческого потенциала науки, культуры, искусства. Образование – это ключ к обеспечению конкурентоспособности Америки в мире XXI века». Интенсивный научно-технический прогресс за последние 7–10 лет обуславливает необходимость быстро осваивать новые технологии, навыки самообразования с обязательным вовлечением их в систему непрерывного образования и повышения квалификации.

Во второй половине XX века в ведущих странах мира прошли реформы системы общего образования. Увеличились сроки обязательного бесплатного образования. Действует промежуточная ступень между начальной и полной средней школой. По завершении начального и неполного среднего обучения учащиеся распределяются по трём основным учебным потокам: полная общеобразовательная школа, которая ориентирует на теоретическую подготовку и дальнейшее обучение в университете; средняя школа с упором на подготовку к обучению в техническом вузе; учебные заведения с профильной подготовкой. Число учащихся в частных средних школах в первой половине 90-х годов составляло от общего количества школьников: в США – 11 процентов, Великобритании – 6 процентов, Германии – 10 процентов, Франции – 15 процентов⁴⁴. Численность частных школ в большинстве крупных стран стабильна на протяжении века. Государственная политика в отношении частных школ в различных странах базируется на разных прин-

⁴⁴ Алфёров Ю. С. Мониторинг развития образования в мире // Педагогика, 2002, №7.

циях. В США власти уделяют им меньше внимания, чем общественным учебным заведениям, что выражается, прежде всего, в предпочтениях при финансировании. В Англии и Франции при субсидировании частные и общественные школы пользуются равными правами. В большинстве ведущих стран мира общественные учебные заведения отделены от церкви и религии (США, Франция). В этих странах обучение религии – частное дело граждан. В Англии и Германии религия включена в стандартные программы общего образования.

В ряде стран (Германия) складывается система образования, согласно которой возрастает роль управления в учебном заведении⁴⁵. На протяжении 80–90-х годов в США приняты государственные акты, позволяющие усилить роль центральных органов просвещения. В других, напротив, все полномочия получают власти и администрация учебных заведений. Почти во всех странах мира школа – приоритетный объект финансирования. В начале 90-х годов удельный вес затрат на образование в общей сумме расходов достигал: в США, Англии, Японии – около 14 процентов, Германии, Франции – около 10 процентов. Школьные ассигнования в этих странах в 80-х годах росли быстрее, чем в целом национальный доход, утвердившись как одна из основных статей бюджета. К началу 90-х годов в государствах ЕЭС, например, среди граждан с правом голосования около 95 процентов имели 9-летнее школьное образование⁴⁶.

Не существует международного и общепринятого неизменного сочетания критериев и показателей эффективности образования. Речь идёт не только о подготовке хорошо обученной молодёжи, но и формировании в стенах учебных заведений дееспособного, инициативного, следующего идеалам гуманизма поколения. В развитых странах неуклонно поднимается среднестатистический (медианный) уровень образования населения. В США среди взрослого населения (от 25 лет) число людей, занятых в производстве и имеющих образование на уровне

⁴⁵ Омеляненко Б. Л. Профессионально-техническое образование в зарубежных странах. М., 1989.

⁴⁶ Сравнительные исследования в образовании: мировые тенденции // Высшее образование сегодня, 2004, №9.

старшей средней школы, с 1970 г. по 1984 г. выросло с 52 до 82,3 процента. Успехи школьного образования в мире отнюдь не безоговорочны. Увеличивается разрыв между потребностью в высокой подготовке в общественной жизни, где необходимы отшлифованные знания, умения, навыки, и недостаточной образованностью многих молодых людей. Педагоги сходятся на том, что уровень образования, изъяны в подготовке учащихся становятся всё нетерпимее. В связи с этим растёт тревога, порождённая неспособностью школы обучать всех качественно и основательно. В докладе специальной комиссии по образованию при президенте США (1983) «Родина в опасности» было сказано: «качество образования снизилось до критического уровня»⁴⁷. Документы аналогичного содержания появились в других крупнейших странах мира. Образование на сегодняшний день стоит перед необходимостью глубоких всеохватывающих перемен, отражающих новую парадигму научной картины мира и переживаемую современным обществом глобальную социокультурную трансформацию к становлению постиндустриальной цивилизации.

Необходимость осмысления реальных проблем образования в современных условиях становится всё более актуальным и значимым. Всё это, безусловно, отражается на состоянии и перспективах развития образования как феномена культуры, одного из движителей поступательного общественного движения.

В ведущих странах мира за последнюю четверть столетия резко расширились сети высшего образования. Ключевой проблемой политики ведущих стран мира в отношении высшей школы является поддержание качества образования. Для решения этой проблемы реформируется механизм государственного контроля за деятельностью высшей школы. В Англии с 1993 г. действует система оценки качества высших школ, осуществляемой Советом по высшему образованию. Размеры государственных субсидий на отдельные учебные заведения зависят от результатов такой оценки. Аналогичная система действует

⁴⁷ По материалам курсовых работ кафедры педагогики и педагогических технологий // Ставрополь, 2005, по направлению «История образования и педагогической мысли».

в США. В отдельных штатах подобную оценку осуществляют на основе особых методов проверки качества образования. Образование в современных условиях стало основным стимулом экономического роста. По данным американских учёных, исследующих проблемы экономики от 20 до 40 процентов роста даёт совершенствование научных знаний и их применение – процесс, в котором ведущая роль принадлежит высшим учебным заведениям, где во всех странах Запада сконцентрирована подавляющая часть фундаментальных исследований.

Обычно к ведущим странам мира относят страны, входящие в международное объединение «Группа восьми», включающее Великобританию, Германию, Италию, Канаду, Россию, США, Францию и Японию. «Группа восьми» представляет собой пример международного взаимодействия. Роль «Группы восьми» прежде всего определяется политическим и экономическим весом её участников. В состав данного объединения входят четыре из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН. Доля государств «восьмёрки» в суммарном валовом внутреннем продукте стран мира составляет почти 70 процентов, в мировом экспорте – около 50 процентов. Члены «восьмёрки» обладают в совокупности правом решающего голоса в ключевых международных финансовых институтах – МВФ, МБРР, ЕБРР, Парижском клубе кредиторов. В центре внимания «Группы восьми» – вопросы глобальной экономики, валютно-финансовой системы, международной безопасности, содействия развитию стран «третьего мира», ряд глобальных проблем. Для России участие в «Группе восьми» – важное средство интеграции в мировую экономику, решения ключевых международных проблем на коллективной основе.

Статистические сведения об образовательной деятельности в стране

Отрицательная динамика количества школьников наблюдается с 1998/99 учебного года, когда в школах обучались 22 миллиона ребят. За последние десять лет количество учащихся сократилось примерно на 10 миллионов человек. В российских

школах в 2010–2011 учебном году за парту село приблизительно 13 миллионов ребят. Демографический спад начала 90-х будет сказываться ещё 5–6 лет. В 2010 году в первый класс пошло на 200 тысяч меньше, чем их было в 2009 году.

В целом же, начиная с 2007 года, наблюдался рост числа первоклашек. По прогнозам экспертов, если такая тенденция сохранится, то проблема дефицита учеников для российских школ будет решена к 2020 году.

В России насчитывается 51,5 тысячи образовательных учреждений (включая филиалы и отделения с правами юридического лица), реализующих основные программы общего образования. 33 тысячи общеобразовательных учреждений находится в сельской местности.

Около 1,2 миллиона учителей приступили к своим обязанностям в 2010 учебном году, половина из них пришли в деревенские и сельские школы. Около 800 тысяч учителей получают ежемесячное вознаграждение за выполнение функций классного руководителя. 84 процента педагогов, работающих в школах, имеют высшее образование, 16 процентов – среднее специальное образование. 79 процентов учителей имеют квалификационную категорию (в том числе 277,5 тысячи учителей – высшую квалификационную категорию). 413 тысяч учителей прошли повышение квалификации и переподготовку в 2009–2010 годах.

Вместе с тем в России не хватает около двух процентов учителей, особенно нужны преподаватели иностранного языка, физики и математики. Для привлечения молодых специалистов в школы Министерство образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) России, согласно запросам регионов, утвердило перечень из тысячи вакансий на ближайшие два года. Молодой специалист, согласившийся работать «по заказу», сможет получить 250 тысяч рублей в год от государства. Главное условие, чтобы специалист окончил вуз в этом или в прошлом году, не имел троек и был готов отработать в школе не менее пяти лет.

Государство стало больше внимания уделять образованию инвалидов, относительная доля которых достигает в некоторых регионах до 10 процентов. Ясно, что невозможно рассматри-

вать устойчивое развитие системы образования, исключаящее охват столь значительной доли учащихся. Активно обсуждается идея инклюзии, она внедряется в школы, в вузах действуют льготы для абитуриентов с отклонениями в здоровье. Многие зависят здесь от активности родителей. Однако для тех, кому позволяет характер заболевания, сейчас есть множество специальных групп кратковременного пребывания: в частности, детских садах работают центры для детей, нуждающихся в медико-социальной и психолого-педагогической помощи. Школы также имеют возможности для обучения детей с отклонениями в развитии; есть, в том числе интернаты, где дети могут оставаться на несколько дней. В целом для таких детей делается сейчас очень много.

Но проблема с детьми – инвалидами выходит за рамки экономических и материально-технических решений. Сама по себе идея инклюзии вполне приемлема, но надо понимать, что она подходит далеко не каждому инвалиду и социуму. В 2009 году один из московских интернатов для слабослышащих провёл опрос среди учащихся обычных школ и их родителей. Их попросили ответить, как бы они отнеслись к тому, чтобы в классе появился глухой или слабослышащий ребёнок. Только около 8 процентов высказались «за», ещё примерно столько же согласились – на условии, если он сможет общаться с одноклассниками. Остальные же были против. Проблема в том, что почти все готовы помогать и сочувствовать инвалидам, но инклюзия требует другого отношения к человеку с ограниченными возможностями здоровья: отношения к нему как к равному. Сейчас такие дети почти всегда становятся объектом воспитания толерантности, что, конечно, само по себе хорошо. Но практика показывает: все эти положительные начинания очень быстро выветриваются, и «инклюзивный» ребёнок становится в классе изгоем.

Задача цивилизованного общества – создать комфортные условия для жизни, а не для борьбы. Инклюзия подчас принимает такие формы, когда в обычных школах оказываются дети, которые просто не могут там учиться. Пропаганда инклюзии часто приводит к её профанации, когда руководство школы пи-

шет, что у них якобы инклюзия – на том лишь основании, что в одном из классов обучается ребёнок с диабетом или астмой⁴⁸.

Далеко не все люди с ограниченными возможностями могут учиться в вузе. Большинство из тех, кто борется за льготы, могли бы поступить и без льгот. Но есть те, кто прошёл весь образовательный путь от специальных коррекционных центров и специальных интернатов до учёбы в вузе и после выпуска оказывается в четырёх стенах и вынужден жить на пособие по инвалидности, потому что рынок труда не приспособлен для таких людей, они не выдерживают конкуренции. Из всех выпускников вузов с ограниченными возможностями здоровья каждый год трудоустраивается лишь около 5 процентов⁴⁹.

Заключительные замечания

В последнее время особой модой в развитии образования стало стремление к возрождению в условиях современной России различных форм образования, свойственных отечественному обществу в царский период. Возникло множество разного вида гимназий, лицеев, разнообразных училищ, кадетских корпусов и иного. Современная педагогическая теория и практика обнаруживает тенденцию движения к идеалам истинной образованности, культуры и интеллигентности человеческой личности. Система образования во всё более значимой степени ориентируется на гуманистические ценности, отыскивая их проявления в отечественной истории образования.

Проблема выбора пути развития – одна из главнейших в российской истории. Временное разочарование части общества в идеологических новациях последнего десятилетия, привело к определённой утрате публичных чаяний и надежд на скорое и безболезненное построение демократического общества, основанного на либеральных ценностях. Неустойчивость и перемен-

⁴⁸ Буданова Л. Инвалидам нужны условия для жизни, а не для борьбы. http://ria.ru/edu_analysis/20100827/269429662.html

⁴⁹ Буданова Л. Инвалидам нужны условия для жизни, а не для борьбы. http://ria.ru/edu_analysis/20100827/269429662.html

чивость социальных установок зачастую вынуждают к поискам в собственном историческом прошлом не просто нового источника, а некоей исторической правды. Многие специалисты⁵⁰ обращаются к поискам истины, предполагая наличие высоких смыслов общественного бытия, которые позволили России на протяжении своей тысячелетней истории, переживая глобальные социальные потрясения, возрождаться вновь и вновь, поражая мир образцами своей науки, культуры и духовности.

Государственная образовательная политика должна руководствоваться не столько принципами и декларациями, сколько конкретными индикаторами и ориентирами. Развитие системы образования должно рассматриваться как способ и средство достижения поставленных целей, как достижение или продвижение к упомянутым индикаторам или ориентирам. Система целевых индикаторов и показателей Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010⁵¹ годы содержала более двух десятков показателей для оценки положительной динамики. При этом в паспорте Федеральной целевой программы в системе образования продолжают развиваться такие негативные тенденции, как:

серьёзное отставание российских школьников от сверстников из индустриально развитых стран в освоении практически значимых научных представлений и навыков, к тому же социальная дифференциация приводит к существенному разрыву в подготовке детей, семьи которых относятся к различным социальным группам, что закладывает предпосылки для углубления этой дифференциации в дальнейшем;

система профессионального образования не полностью соответствует структуре потребностей рынка труда;

не получила должного развития система непрерывного профессионального образования, что сдерживает технико-технологическое обновление экономики, не позволяет эффективно модернизировать социальную сферу;

⁵⁰ Костриков С. П., О коммерческом образовании в России: история вопроса. <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/177513>

⁵¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 803. Собрание законодательства РФ, 09.01.2006, № 2, ст. 186.

высшее образование слабо интегрировано с научной деятельностью, что негативно сказывается на качестве подготовки специалистов и одновременно снижает потенциал развития научных исследований в России;

сложившаяся система образования обладает низкой инвестиционной привлекательностью, что ведёт к её ресурсному «истощению», снижению конкурентоспособности российского образования на мировом рынке образовательных услуг;

образование перестало играть роль «социального лифта», снизилась образовательная и социальная мобильность молодёжи, ограничен доступ детей из низкодоходных семей к качественному образованию;

поступающие в систему образования ресурсы используются неэффективно; существующая система образования характеризуется нерациональной организацией сети образовательных учреждений с устаревшей материально-технической и информационной базой; кадровый состав системы образования не отвечает современным требованиям.

Безусловно, для преодоления этих тенденций была необходима модернизация системы российского образования, а от Государственной Думы требовалась её законодательная поддержка. И прошедшее пятилетие было посвящено такой модернизации.

В постановлении Правительства Российской Федерации⁵², утвердившем предусмотренную Законом Российской Федерации «Об образовании» Федеральную целевую программу развития образования на следующий пятилетний период, уже не говорится об отрицательных тенденциях, хотя и указаны имеющиеся проблемы. В паспорте этой ФЦПРО отмечено следующее.

Результаты анализа современного состояния российского образования свидетельствуют о том, что отечественная образовательная система, демонстрируя внешнюю целостность, сохраняет внутри себя проблемы и противоречия.

⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 61 «О федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы». Собрание законодательства РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1377.

Важным фактором, влияющим на развитие российского образования, продолжает оставаться демографическая ситуация.

За последние 10 лет численность школьников сократилась примерно на 40 процентов, что оказало и продолжает оказывать влияние на контингент обучающихся.

В ближайшие годы последствия демографического спада будут по-прежнему заметны для различных уровней системы образования.

Так, прогнозная численность студентов вузов в 2013 году может составить около 4,2 миллиона человек, снизившись более чем на 40 процентов по отношению к численности студентов вузов в 2009 году (7,4 миллиона человек).

Происходит снижение численности контингента учителей и преподавателей, при этом в профессиональном образовании прогнозируется снижение численности профессорско-преподавательского состава на 20–30 процентов.

В системе образования сохраняется большое число преподавателей пенсионного возраста.

Актуальным, особенно в дошкольном образовании, остаётся неравный доступ к качественному образованию, являющийся одним из факторов, усугубляющих складывающееся социальное неравенство.

Результаты исследований (включая международные сравнительные исследования) свидетельствуют о наличии определённых проблем в достижении качества общего и дополнительного образования.

Особого внимания требует ситуация, связанная с обеспечением успешной социализации детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В России не сформирована система целенаправленной работы с одарёнными детьми и талантливой молодёжью.

Для современного российского образования характерно несогласование номенклатуры предоставляемых образовательных услуг и требований к качеству и содержанию образования

со стороны рынка труда. Наиболее явно это выражено в профессиональном и непрерывном образовании.

Начальное профессиональное образование продолжает оставаться наиболее проблемным. Попытки реформирования начального профессионального образования, нацеленные на усиление его социальной направленности, не дают пока должного эффекта.

Для средней профессиональной школы характерен ряд проблем, без преодоления которых будет серьёзным образом затруднено её инновационное развитие. Одной из проблем является противоречие между ростом потребности в специалистах и отсутствием её объективного прогноза по отраслям экономики, нерациональным использованием специалистов со средним профессиональным образованием, низкой ценой труда молодого специалиста.

В связи с формированием сети федеральных и национальных исследовательских университетов, а также в силу демографических причин нуждается в существенном обновлении сеть вузов, не вошедших в число федеральных и национальных исследовательских университетов.

Государственное задание на получение высшего образования пока не учитывает потребности инновационной экономики.

Нуждаются в дальнейшем развитии межвузовская кооперация, обмен ресурсами, академическая мобильность студентов и преподавателей как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Характерными чертами дополнительного образования взрослых являются отраслевая разрозненность, отсутствие эффективных устойчивых прямых и обратных связей с производственной сферой и сферой потребления.

Использование в образовании информационных коммуникационных технологий и электронных образовательных ресурсов носит сегодня большей частью эпизодический характер. Целостная электронная образовательная среда как фактор повышения качества образования пока не создана.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства

Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надёжно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015–2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объёму валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности).

При этом стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач:

- обеспечение инновационного характера базового образования;

- модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития;

- создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров;

- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях.

Кроме того, в паспорте ФЦПРО отмечено, что: «Система образования в Российской Федерации является сложной и многоуровневой системой с многочисленными прямыми и обратными связями, обладающей такими свойствами, как преемственность, консервативность, устойчивость к внешним воздействиям, наличие жёстких вертикальных управляющих связей, наличие горизонтальных коммуникативных связей, закрытость (отсутствие прозрачности процессов).

Эти свойства затрудняют быстрое применение при необходимости корректирующих и управляющих воздействий. Однако, при выявлении определённых проблем или тенденций, требующих решения, совершенствования и развития, необ-

ходимо обеспечить ряд комплексных быстрых (в параметрах развития системы) воздействий, способных изменить текущую ситуацию. Именно на достижение быстрых результатов по отдельным направлениям и ориентирован процесс реализации Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы».

Глава 1

Проблемы устойчивого развития российской системы образования

Вводные замечания

В качестве целевого ориентира Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года ставится достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надёжно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан⁵³. В то же время, достаточно сложно угадать, какую именно нишу займёт Россия в мировом разделении труда через 10 лет. Очевидно, что для обеспечения высокого уровня жизни недостаточно хорошего инвестиционного и предпринимательского климата, необходимо (и, возможно, именно это обеспечит хороший инвестиционный и предпринимательский климат) иметь высокий уровень образования. А для того чтобы система образования была конкурентоспособной через 10 лет, нужно действовать уже сейчас. Иначе даже в случае успеха структурных реформ Россия будет страной со средним уровнем доходов на душу населения, но не догонит развитые страны ни за 10, ни за 30 лет.

Российское общество не до конца осознает всю глубину проблем российского образования. Несмотря на бурный рост количества образовательных учреждений и специальностей, качество образования оставляет желать лучшего. Модернизация образования – это политическая и общенациональная задача, она не должна и не может осуществляться как ведомственный проект. Интересы общества и государства в области образова-

⁵³ Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

ния не всегда совпадают с отраслевыми интересами самой системы образования, а потому определение направлений модернизации и развития образования не может замыкаться в рамках образовательного сообщества и образовательного ведомства.

Активными субъектами образовательной политики должны стать все граждане России, семья и родительская общественность, федеральные и региональные институты государственной власти, органы местного самоуправления, профессиональное педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты⁵⁴.

Большинство россиян уверены в том, что образование это классическое общественное благо, которое должно предоставляться государством, причём бесплатно для потребителей⁵⁵.

В этом россияне не одиноки. Большинство европейцев также согласны с тем, что рыночным механизмам в образовании не место. В России и в Европе в секторе образования доминируют государственные университеты, хотя в США ключевую роль играют как раз частные университеты. При этом практика показывает, что стимулы и конкуренция работают не только в американской образовательной системе.

Понятие устойчивого развития

Исходно термин «устойчивое развитие» был введён по отношению к проблемам развития промышленности без ущерба для экологии. Под устойчивым развитием экономики понимали развитие производства без невосполнимых экологических потерь⁵⁶.

В настоящее время этот термин стал использоваться у нас в более широком понимании. Устойчивое развитие – эволюция без разрушения; прогрессивное развитие системы с большим

⁵⁴ Бердашкевич А. П., Булаев Н. И., Калинин А. В. О законодательном регулировании обращений граждан по вопросам образования и науки // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2008, № 1 (80), с. 20–24.

⁵⁵ См. материалы сайта <http://www.elitarium.ru/>

⁵⁶ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М.: Прогресс, 1989.

запасом устойчивости, который поддерживается на достаточно высоком уровне, чтобы не допустить разрушения системы⁵⁷.

Принципы устойчивого развития системы образования

Главной задачей национальной системы образования является обеспечения гарантий реализации и осуществления личных конституционных прав граждан на получение образования, причём не только в государственных и муниципальных учреждениях и не только в рамках установленных федеральных государственных образовательных стандартов. Гражданин вправе получать образование в порядке реализации свободы доступа к информации об окружающем мире, а также в порядке реализации свободы в использовании своих творческих возможностей и дарований.

Устойчивое функционирование национальной системы образования может быть реализовано только тогда, когда результат её деятельности будет адекватен ожиданиям рынка труда и интересам потребителей образовательных услуг. Значит, для ответа на вопрос, насколько система образования адекватна стоящим перед ней задачам, необходимо вести постоянный мониторинг рынка спроса и предложений на подготовленных специалистов. Переизбыток специалистов не менее порочен, чем их недопроизводство. За каждым таким случаем стоят человеческие судьбы и соответствующие экономические диспропорции.

Общие статические характеристики системы образования

Система образования сложилась на сегодня и формировалась и развивалась как открытая, сложная, целостная, и динамическая. Российская система образования объединяет дошкольное, общее, среднее профессиональное, вузовское, послевузовское, дополнительное образование, самообразова-

⁵⁷ Белояров В. В. Диалектика устойчивого развития // <http://filosofia.ru/76486>.

ние и иные формы получения образования. Образовательные учреждения России имеют право заключать между собой соглашения, объединяться в учебно-воспитательные комплексы (детский сад–начальная школа, лицей–колледж–вуз) и учебно-научно-производственные объединения (ассоциации) с участием научных, производственных и других учреждений, и организаций. Образование можно получать на платной и на бесплатной основе, с отрывом и без отрыва от производства, в форме семейного (домашнего) образования, а также экстерната.

Основным свойством любой системы, обеспечивающим её жизнеспособность, является целостность, которая рассматривается, как общее свойство, характеризующее высокий уровень интеграции, а также способность системы производить новые качества, не свойственные отдельным её компонентам. Чем выше степень интеграции компонентов системы, тем выше её эффективность, результативность и жизнеспособность.

Российская система образования, как и любая иная национальная система образования, относится к категории открытых систем. Открытой системой в термодинамике называют системы, способные обмениваться с окружающей средой веществом и энергией. Так же и национальные системы образования потребляют общественные ресурсы и обмениваются с окружающим социумом интеллектуальными достижениями и иными результатами и кадровыми ресурсами. Вследствие этого система образования практически не способна модернизировать себя изнутри, а также вообще сохранять либо менять своё состояние самостоятельно без внешнего воздействия. По тем же причинам саморазвитие системы образования достаточно ограничено⁵⁸. Координировать деятельность или управлять деятельностью системы образования можно только извне. Внешнее воздействие на систему образования всегда носит координирующий или управляющий характер. Без внешнего притока ресурсов открытая система существовать не может.

⁵⁸ Соломко Л. Г. Формирование социально открытой системы профессионального образования как условия её саморазвития: Дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.08: Москва, 2004, 361 с.

Формирование общества, основанного на знаниях, сопровождается переходом к массовой подготовке специалистов высшей квалификации. Для постиндустриального общества необходимо, чтобы определённая доля взрослого населения имела образование определённого уровня. Конкретный экономический уклад требует своего соотношения мастеров, квалифицированных рабочих и специалистов высшей квалификации.

В новой социально-экономической ситуации существенно меняются требования к рабочей силе, предъявляемые производством. Образование и обучение в течение всей жизни становятся нормой, а способность к постоянному обучению и приобретению новых умений рассматривается в качестве важного параметра рабочей силы. Перед органами управления образованием стоит проблема создания таких механизмов финансирования образовательной деятельности, которые обеспечивали бы расширяющееся производство кадров высокой квалификации при рациональном использовании ресурсов общества. Финансирование образования осуществляется, в первую очередь, государством, но не только. Домашние хозяйства, компании и благотворительные фонды становятся важными источниками финансирования развития университетов, училищ и колледжей. Это ведёт к расширению спектра форм и видов, механизмов и процедур финансирования образования.

Российская система образования столь многокомпонентна и разнообразна, что, для её функционирования как единой системы необходимо формирование информационной образовательной среды, как единого организма с общими правилами и установленными процедурами, общими опорными точками – порталами, единой системой хранения и использования образовательной информации. Открытая информационная среда обеспечивает свободный обмен между её участниками; гарантирует эффективный доступ к образовательным ресурсам вне зависимости от географического положения пользователя, позволяет работать информационным сервисам, а также концентрировать на образовательных порталах информацию, необходимую для проведения образовательного процесса. Особую роль играет обеспечение целостности информацион-

ной среды, поскольку электронные образовательные ресурсы являются технологической основой для содержательного заполнения образовательного пространства. Единые механизмы каталогизации, поисковых систем, работы с электронными образовательными ресурсами являются залогом эффективной работы среды, как единого организма⁵⁹.

Российская информационная образовательная среда быстро развивается. Многие учебные заведения активно используют электронные образовательные ресурсы в учебном процессе. Везде складываются свои правила игры. Эти правила часто отличаются друг от друга, что затрудняет эффективное функционирование системы как открытой. Ситуацию следует менять, но процесс перестройки должен быть мягким и аккуратным, позволяющим участникам постепенно переходить от уровня к уровню по мере готовности – причём не только технологической, но и психологической. Общие открытые стандарты являются основой для взаимодействия между различными информационными системами при поддержке учебного процесса, обеспечивают независимое использование образовательных ресурсов.

В силу наличия зависимости от социальной и политической общественной ситуации, а также от степени и интенсивности экономической, материально-технической, кадровой или иной ресурсной поддержки образовательной деятельности национальная система образования испытывает определённые экономические ограничения. Спрос на услуги и продукцию системы образования формируют соответствующие предложения. Участники образовательной деятельности, физические или юридические лица, теряют свою конкурентоспособность, если предлагают услуги, не пользующиеся спросом.

Всякая открытая система отличается чувствительностью к внешнему воздействию, а сложные открытые системы часто не всегда предсказуемо реагируют на внешние воздействия. Внешнее воздействие административное, экономическое или иное во всех случаях является управляющим сигналом для

⁵⁹ Манцивода А. В. Информационно-образовательная среда как открытая система // <http://teacode.com/concept/eor/open0.htm>.

открытой системы. Поэтому для исключения негативных последствий новые управляющие воздействия на открытую систему должны первоначально носить экспериментальный характер и должны быть локализованы по своему воздействию на конкретной ограниченной части образовательной системы.

Динамические характеристики системы образования

Динамические характеристики системы образования квалифицируют эффективность и направление деятельности системы, отражают цели, задачи и функциональные параметры.

Государственный сектор системы образования представляет собой формацию, обладающую относительно чёткой структурой⁶⁰. Сектор распределён по видам и формам образовательной деятельности, а также по субъектам деятельности с присущим им правовым статусом.

Представления о целях и задачах у разных субъектов деятельности в области образования, как правило, не совпадают. Например, учредитель и подведомственное ему образовательное учреждение не всегда имеют идентичные интересы. Образовательное учреждение заинтересовано в увеличении финансирования, а учредитель старается оптимизировать свои затраты на содержание и функционирование учреждения. Стремление к оптимизации и эффективности имеет одной из целей снижение объёма затрат.

Учебные заведения часто выступают соперниками друг для друга и находятся между собой в конкурентных отношениях. Это проявляется в борьбе за объёмы бюджетного финансирования, в дискуссиях о контрольных цифрах приёма, а также в целом ряде иных житейских ситуаций. Например, когда крупный федеральный университет начинает расширяться, то он привлекает к себе лучших студентов и преподавателей,

⁶⁰ Бердашкевич А. П. Правовой статус российской системы образования // Издание Государственной Думы. М., 2008, 397 с.

проживающих на данной территории⁶¹. Тем самым ухудшается положение других учебных заведений, функционирующих в данном регионе. Если задачей органов управления образованием является сокращение количества учебных заведений в регионе, то развитие и расширение федерального университета может быть квалифицировано как развитие. Если же местные власти или власти субъекта Российской Федерации не заинтересованы в прекращении деятельности существующих учебных заведений, то развитие федерального университета должно быть квалифицировано, как депрессивное воздействие, способствующее ликвидации других учебных заведений. А для общества главное не число вузов на той или иной территории, а на сколько та или иная система организации высшего образования обеспечивает доступность и качество образования для его членов.

Подходы к оценкам ситуаций у разных субъектов деятельности не совпадают, а потому носят субъективный характер. Той же долей субъективизма наделены выводы, учитывающие процессы жизнедеятельности и делового оборота не всей национальной системы образования, а лишь её части.

Система образования в лице своих структурных единиц, а также в лице представителей научно-образовательного сообщества участвует в управлении знанием. Управление знанием – одна из важнейших функций системы образования. Селекция, классификация, хранение, распределение и передача знаний есть сущностное свойство образовательного процесса. Но управление знанием, произведённым и хранимым человеческим сообществом, может быть реализовано только совместно с этим сообществом, при его активном содействии и участии. В силу последнего обстоятельства любая отдельная функциональная единица или часть системы образования, не может адекватно представлять национальную систему образования и осуществлять её функции, так как всегда останется не охваченное, не использованное и не задействованное знание.

⁶¹ Бердашкевич А. П., Власов В. Г. Бюджетная политика России и федеральные университеты // Конкурс, 2008, №4(44), с. 28–32.

Структурно-административная иерархия системы образования

Российская система образования структурирована по уровням образования, а также по административной и территориальной принадлежности. Общий объём консолидированного бюджета российской системы образования в несколько раз больше его центральной части – федерального бюджета. Субъекты Российской Федерации имеют в своём распоряжении весьма значительные суммы и потому их влияние на управление образованием весьма велико.

Российская система образования включает в себя федеральные государственные учебные заведения, учебные заведения, подведомственные органам власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальные учебные заведения. Столь сложное строение системы образования предъявляет особые требования к унификации правил, требований и процедур функционирования её элементов. Заметим, что в зависимости от экономического состояния конкретной территории или субъекта Российской Федерации может варьироваться и ресурсная поддержка расположенных там учебных заведений. Большинство регионов России не относится к числу доноров. Бюджетное финансирование на исполнение части государственных функций они получают в форме целевых субвенций из федерального бюджета. Поэтому такие регионы не обладают экономической свободой. Соответственно, расположенные там учебные заведения не получают никакого дополнительного финансирования, кроме нормативного. То же касается и заработной платы учителей и преподавателей. В «бедных» регионах и зарплата минимальны.

Более того, как уже было сказано ранее, структурное соотношение между собой относительных долей финансирования по уровням образования, различны в регионах-донорах и в дотационных регионах. На территории дотационных регионов нет и не может быть оснований для формирования условий устойчивого развития образования, если в этом процессе не участвует федеральный бюджет.

Относительно высокий уровень финансового обеспечения образовательных учреждений в регионах-донорах инициирует отток в эти регионы наиболее подготовленных учителей и преподавателей, а также одарённых студентов. Диспропорции в финансовых потоках способствуют миграции квалифицированных кадров из дотационных регионов.

Последние десятилетия основное внимание уделялось поддержке и развитию высшей школы. Нисколько не умаляя нужды и потребности в специалистах с высшим образованием, следует заметить, что интенсивное многолетнее проведение такой политики привело к кадровой диспропорции. В итоге образовался избыток невостребованных специалистов, магистров и бакалавров наряду с острой нехваткой квалифицированных рабочих и мастеров.

Весьма чувствительной потерей для системы образования обернулись ошибки, допущенные в своё время в системе дошкольного образования. В период демографического спада регионы начали стремительно избавлять себя от расходов на содержание помещений для детских садов, передавая здания другим владельцам. Это привело к острой нехватке зданий для детских садов через десять лет, когда рождаемость повысилась.

Приведённые примеры можно квалифицировать как негативные последствия решений, принятых на основе сиюминутной социально-экономической ситуации. Региональная политика часто проводится без учёта ситуации в других регионах страны, без учёта общего положения национальной системы образования.

Национальная система образования являет собой относительно целостную структуру, в которой должны гармонично функционировать все элементы и составные части государственного сектора образования.

Заключительные замечания

Обобщая сказанное выше, можно сказать, что устойчивое развитие национальной системы образования может быть реализовано тогда и только тогда, когда материально-техническое, кадровое и иное ресурсное обеспечение функционирования си-

стемы образования адекватны данным мониторинга и прогноза соответствующих запросов потребителей образовательных услуг, включая государственные и иные нужды.

Государственная образовательная политика, национальная правовая система, финансовое право, бюджетное и налоговое законодательство, законодательство в области образования должны быть гармонизированы по отношению к достижению и реализации процесса устойчивого развития национальной системы образования.

На обеспечение устойчивого развития образования направлена проводимая в нашей стране модернизация системы образования. Все принятые Государственной Думой законы, как в четвёртом, так и в пятом созыве были направлены на закрепление правовых условий этой модернизации.

Глава 2 О непрерывном образовании

Вводные замечания

В период, когда относительно медленная эволюция общественного производства обуславливала постоянство формы и содержания обучения, система образования выполняла функцию, ориентированную на воссоздание производительных сил общества. Фактически был сформирован тип «конечного» образования, продиктованный стремлением научить навсегда, чтобы это пригодилось человеку на протяжении всей его социальной и профессиональной деятельности. Сторонников идеологии, присущей тому периоду развития общества, ещё можно встретить среди представителей российского научно-образовательного сообщества. В конце XX–начале XXI веков мир вступил в новую технологическую эпоху; распространение информационных технологий вызвало фундаментальные сдвиги в экономике развитых стран, обусловленные доминирующим влиянием знаний и передовых технологий. В структуре новой экономики ведущее место заняли отрасли с высоким удельным весом нематериального, человеческого капитала, такие как образование, наука, интеллектуальные услуги, информационно-коммуникационные технологии, а её важнейшим признаком стало ускорение темпов инвестирования в нематериальные активы и создание условий для постоянного производства знаний и их воплощения в новых высокотехнологичных продуктах и услугах.

Европейский Союз, давно и активно работающий в образовании, в 2000 году принял стратегию превращения Евросоюза к 2010 году в наиболее конкурентоспособную и динамичную в мире экономическую зону, в пространство экономики, основанной на знаниях. Этот курс получил название Лиссабонской

стратегии, центральным пунктом которой являлось непрерывное образование⁶². Его выводы подтвердили, что Европа уже вступила в «эпоху знаний» со всеми вытекающими культурными, экономическими и социальными последствиями.

Система непрерывного образования включает в себя все виды образования и воспитания: дошкольное, общее, начальное и среднее профессиональное, высшее, дополнительное и прочее⁶³. При этом переход с одного уровня на другой в условиях непрерывного образования в рамках системы образования в других странах выражен не так жёстко, как в России.

Термин «непрерывное образование» впервые появился в США в 1950-х годах и в то время использовался как форма образования взрослых. Впервые концепция непрерывного образования была представлена ещё в 1965 году П. Ленграндом на форуме ЮНЕСКО.

Первоначально словесный оборот «непрерывное образование» употреблялся как синоним самообразования и потребности человека постоянно совершенствовать свои знания и умения (self-enhancement). «Непрерывное образование» понимается не как обучение без отпуска и каникул, а как неизменное желание и постоянная готовность включиться в образовательный процесс. Точное понимание качеств, свойств и следствий «непрерывного образования» может помочь сформировать подходы к разработке концепции построения образовательной системы, которая способна реализовать такую функцию образовательного процесса, как «непрерывное образование»⁶⁴.

«Непрерывное образование» интерпретируют как учебную деятельность человека, которая базируется на образовании, обретенном ранее, и которая имеет целью изучить возможность более эффективного использования собственных ресурсов или возможностей окружающей среды. В становящемся все более

⁶² Меморандум непрерывного образования Европейского Союза // <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>

⁶³ Кулешов И. В Современная концепция непрерывного образования // www.sch1929.edusite.ru/DswMedia/kuleshov_3.doc

⁶⁴ Почепцова Д. В. Особенности функционирования и организации системы повышения квалификации библиотечных кадров в США : дис. ... канд. пед. наук. М., 1990, 173 с.

сложном мире каждому в течение жизни может потребоваться исполнять различные задачи. Становится необходимым продолжать учёбу всю жизнь. Питер Дракер ввёл в оборот особый термин – «работник знания» (knowledge worker) – для людей, склонных к постоянному интеллектуальному совершенствованию. «Работники знания» имеют высшее образование, обладают особым складом ума, наделены способностью приобретать и применять теоретические и практические знания, демонстрируют инициативный, новаторский подход к работе. Когда формировалось понятие обучающегося общества, было введено понятие общества знания (knowledge society), где важнее всего «научиться учиться»⁶⁵. Вскоре в докладе «Учиться существовать: мир образования сегодня и завтра», подготовленном в 1972 г. Международной комиссией ЮНЕСКО по образованию под председательством Эдгара Фора была выдвинута новая социально-образовательная концепция. Доклад Фора содержал предложение принять как руководящую концепцию «непрерывное образование» во всех странах мира⁶⁶. Представленная ЮНЕСКО идея непрерывного образования реализуется в различных странах.

Осознание необходимости в совершенствовании своих знаний и умений приходит к человеку либо как вынужденная реакция на внешние обстоятельства, либо как личная мотивация. Изменяя окружающий мир в ходе деятельности, человек, естественно, меняется сам. Его отношение к труду и предметам труда, окружающим людям, убеждениям, идеалам становится иным. В обществе растёт социальная значимость «непрерывного образования». Растёт спрос на услуги в области образования. Источником спроса является личная заинтересованность, но вследствие массовости явления следует рассматривать заинтересованность в системе «непрерывного образования» как социальное явление, требующее соответствующих механизмов

⁶⁵ Drucker Peter. The Age of Social Transformation: // The Atlantic Monthly, – 1994. <http://www.theatlantic.com/politics/ecbig/soctrans.htm> Маслов В. И., Зволинская Н. Н., Корнилов В. М. Непрерывное образование: подходы к сущности // Труды ученых ГЦОЛИФКа: 75 лет: Ежегодник. М., 1993, с. 102–111.

⁶⁶ Edgar Faure. Learning to be. The world of Education today and tomorrow, 1972.

публичной и государственной поддержки, а также законодательного обеспечения. Формированию юридических требований к механизмам государственного управления системой образования и связанных с ней функциональных структур должно предшествовать построение концепции «непрерывного образования».

Выражение «обучающееся общество» (learning society) относится к нынешнему современному типу общества, где приобретение знаний не ограничено в пространстве стенами образовательных учреждений, а во времени – завершением цикла образования установленного уровня. Одним из направлений стало создание нетрадиционных учебных заведений: «университетов без стен», «школ гибкого обучения» и тому подобное. Самым известным примером является опыт функционирования Открытого университета в Великобритании, организованного таким образом, что подготовка там эквивалентна университетскому образованию и ведётся без отрыва от производства, на заочной основе.

В большинстве развитых стран проводится работа по созданию и совершенствованию модели «пожизненного» развития творческого потенциала национальных трудовых ресурсов. Эта политика возведена в ранг международной. Организация и государственная поддержка непрерывного процесса подготовки и переподготовки, обучения и переобучения кадров стала общим делом образовательных учреждений, работодателей и государства.

В Германии непрерывное образование рассматривается как один из приоритетов государственной политики: в общественном сознании формируются установки на него в течение всей жизни; предусматривается создание правовой базы образования в любом возрасте; развивается сеть государственных и негосударственных учебных заведений и структур, предоставляющих дополнительные образовательные услуги взрослому населению. В Японии введены специальные государственные акты, регулирующие непрерывное образование тех, кто имеет постоянную работу. Закон об аттестации педагогического персонала предусматривает обязательное повышение квалификации каждые пять лет и возможность повышения класса

производственного сертификата после очередного обучения, что значительно повышает зарплату. В Японии используются разнообразные программы государственных субсидий работодателям на проведение профессиональной подготовки персонала. Государственная помощь распространяется на сектор среднего и малого бизнеса. В Нидерландах реализуется проект индивидуальных счётов на профессиональное обучение. Этот счёт пополняется работодателем и вкладами самого работника и может быть израсходован исключительно в целях повышения квалификации работника. В странах ЕС система образовательных ваучеров распространяется и на обучение работающих⁶⁷.

Образовательную деятельность во Франции отличает высокая степень правового регулирования, включая элементы непрерывного образования. Основные нормативные акты объединены в Кодекс образования. Между частными образовательными учреждениями и государством устанавливаются тесные отношения. Публичные власти могут полностью или частично взять на себя расходы по деятельности частных заведений в обмен на их обязательства как публичной службы. Повышение бюджетного финансирования на 7,8 процента в 2008 году достаточно убедительно характеризует отношение государства к этой сфере⁶⁸.

В Испании система непрерывного профессионального обучения находится в ведении государства и социальных партнёров. Эта система включает Трёхсторонний фонд по обучению и занятости, учреждённый социальными партнёрами (государство, профсоюзы и союзы работодателей). Средства, необходимые для деятельности этого фонда, отчисляют работодатели (0,6 процента от фонда оплаты труда) и сами работники (0,1 процента). В рамках этой системы начиная с 1993 года заключаются трёхсторонние соглашения по непрерывному профессиональному обучению между организациями работодателей, профсоюзами и правительством. Эти соглашения содержат гарантии, признание важности для социальных партнёров раз-

⁶⁷ Матрусова Т. Н. Государственное регулирование сферы труда в Японии // Труд за рубежом, 2006, № 1, с. 9.

⁶⁸ Пилипенко А. Н. Публичность образования во Франции // Журнал российского права, 2008, № 7.

вития непрерывного обучения и включение вопросов непрерывного обучения в отраслевые коллективные договоры⁶⁹.

МОТ проводит связь между непрерывным обучением, компетентностью и квалификацией. Непрерывное обучение охватывает всю учебную деятельность, предпринимаемую в течение всей жизни для развития компетенции и квалификации работника. МОТ разграничивает компетентность и квалификацию работника. Термин «компетентность», по определению МОТ, охватывает знания, навыки и умения, применяемые и совершенствуемые в конкретных условиях. Квалификация связывается с официальным выражением профессиональных и специальных навыков работников, которые признаются на международном, национальном или отраслевом уровнях. В российской интерпретации понятие «компетентность» по объёму во многом будет совпадать с понятием «деловые качества» работника. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 28 декабря 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума Верховного Суда от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» разъяснил, что под деловыми качествами работника следует понимать способности физического лица выполнять определённую трудовую функцию с учётом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств, личных качеств работника (состояние здоровья, наличие определённого уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли и другое). В современных условиях на передний план выдвигается чрезвычайно важная задача – обеспечить подготовку работника нового типа (рабочего, фермера, менеджера). Его важнейшими качествами становятся профессиональная гибкость и мобильность, способность в случае необходимости быстро переквалифицироваться или даже сменить профессию⁷⁰.

Многие государства пришли к единому пониманию необходимости непрерывного профессионального образования, в ко-

⁶⁹ Муравьёва А. А. Формирование умений для рынка труда в Испании // Труд за рубежом, 2006, № 1, с. 93–103.

⁷⁰ Рекомендация МОТ № 195 о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров, непрерывное обучение (2004 г.).

тором системообразующим фактором станет целостность, отличная от механического приращения элементов традиционной системы. Возникает потребность в образовательных системах и комплексах, в которых структуры, процессы профессионального образования гибко и рационально соединяются в пространстве и времени так, что на каждом этапе или ступени достигается относительная завершённость профессионального образования, способная удовлетворить все множество образовательных потребностей отдельного региона и граждан разных стран⁷¹.

Правительствам, отмечалось в Декларации V Международной конференции ЮНЕСКО, необходимо проводить такую образовательную политику, реализация которой позволит человеку в XXI в. учиться познавать, учиться делать, учиться быть и учиться жить вместе. В целом новая образовательная парадигма ЮНЕСКО определена так: «образование в новом веке должно быть инновационным и непрерывным», и мы должны «учиться, чтобы быть».

Такой видится новая модель образования, способствующая формированию социокультурного, информационно-образовательного пространства как среды духовно-нравственного становления личности, что соответствует новой парадигме социально-политического развития общества в XXI в.

Интересные результаты даёт сравнительный анализ стран по показателям числа пройденных курсов дополнительного обучения и соответствующих затрат времени. Так, в России основная часть респондентов обучались только на одних курсах – 6,4 процента, на двух курсах – только 1 процент, на трёх или четырёх курсах – менее 1 процента. Лидером по этому показателю среди европейских стран является Швейцария, где почти четверть опрошенных обучались на трёх и более курсах, ещё 10 процентов – на двух и 21 процент – на одном курсе. Иными словами, здесь половина взрослых граждан постоянно учится, затрачивая на это в среднем по 52 часа в год⁷².

⁷¹ Муравьёва А. А. Системы квалификаций в странах Европейского союза // Труд за рубежом, 2004, № 2, с. 111–130.

⁷² Шувалова О. Материалы Международной конференция «Статистика новой экономики: измерение секторов экономики знаний в контексте развития», 2007 г.

Непрерывное образование в российском праве

Первые концептуальные положения доктрины непрерывного образования в России были сформулированы в 1988 г. на Всесоюзном съезде работников народного образования и в дальнейшем получили реальное воплощение в ходе реформирования образования. Главные его идеи отражены в проекте «Всесоюзной комплексной программы реализации концепции непрерывного образования». В этом документе сказано, что «в современных условиях динамичного развития общества невозможно на каком-то определённом этапе жизни человека обеспечить его знаниями, достаточными для успешной общественной и профессиональной жизнедеятельности, поэтому образование должно носить непрерывный и прогностически ориентированный характер»⁷³.

В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», утверждённых распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р⁷⁴, есть специальный раздел «Система непрерывного профессионального образования», где перечислены основные направления деятельности Правительства в этой области: формирование конкурентного рынка услуг непрерывного образования и изменение механизмов финансового обеспечения программ и стимулирование спроса на услуги непрерывного образования.

Расширение предложения на рынке непрерывного образования предполагается обеспечить за счёт привлечения к оказанию таких услуг научных, образовательных и исследовательских организаций, получивших соответствующую государственную аккредитацию. Все организации вне зависимости от форм собственности должны иметь одинаковое право претендовать на государственное задание (заказ) по оказанию образовательной услуги, размещаемое на конкурсной основе. При государственной поддержке предстоит создать независимые центры присвоения

⁷³ Каптерев А. И. Подход к непрерывному библиотечному образованию в СССР и США // Науч. и техн. б-ки СССР, 1991, № 6, с. 34–36.

⁷⁴ Собрание законодательства РФ, 01.12.2008, № 48, ст. 5639.

(сертификации) профессиональных и прикладных квалификаций, которые будут аккредитовываться ассоциациями работодателей. Содействие получают программы внедрения современных технологий обучения, в том числе дистанционных⁷⁵.

Поддержка частно-государственного партнёрства будет осуществлена в том числе в форме грантов, выделяемых на конкурсной основе успешным образовательным программам⁷⁶. Платёжеспособный спрос на услуги непрерывного образования будет стимулироваться и через налоговые льготы для работодателей. Предстоит внедрить финансовые сертификаты, подтверждающие право получения образовательных услуг в рамках повышения квалификации, с возможностью их использования в негосударственных образовательных организациях. Начнётся создание системы сертификации профессиональных квалификаций и профессионального обучения мигрантов трудоспособного возраста в соответствии с требованиями российского рынка труда. Начнётся формирование открытого национального депозитария образовательных модулей и электронных образовательных ресурсов для системы непрерывного профессионального образования на базе современных сетевых информационных технологий.

Становление в России экономики, основанной на знаниях, задаёт качественно новые требования к уровню подготовки кадров по перспективным направлениям и специальностям. Необходимы постоянное совершенствование и актуализация навыков работников в соответствии с меняющимися потребностями социально-экономического и технологического развития. Расширение участия населения в непрерывном образовании призвано содействовать обеспечению возможностей для адаптации их на рынке труда и в конечном счёте обеспечению

⁷⁵ Балыхин Г. А., Сафаралиев Г. К., Бердашкевич А. П. Концепция непрерывного образования в Российской Федерации: цели, особенности правового регулирования и управления // Вестник Российского государственного гуманитарного университета, 2011, № 4, с. 9–28.

⁷⁶ Сафаралиев Г. К., Бердашкевич А. П., Клепиков С. А., Комаров С. А. О правовом статусе научных грантов и научных фондов // Аналитический вестник /Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации, Аналит. упр., 2010, вып. 23, с. 13.

устойчивого экономического роста и повышению благосостояния общества.

Утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁷⁷ в качестве одного из направлений перехода к инновационному, социально ориентированному типу экономического развития, указывает на модернизацию системы образования. Формирование системы непрерывного образования на основе внедрения национальной квалификационной рамки, системы сертификации квалификаций, модульных программ позволит максимально эффективно использовать человеческий потенциал и создать условия для самореализации граждан в течение всей жизни. В частности, к 2020 году намечено внедрение системы ежегодной поддержки до 100 организаций, реализующих лучшие инновационные программы непрерывного профессионального образования.

Общероссийский Классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (Часть III. Виды продукции и услуг Раздел М. Услуги в области образования) содержит раздел 804 Деятельность по формированию системы непрерывного образования для взрослых. Классификатор так описывает эту деятельность: «Эта группа включает виды деятельности, связанные с формированием системы непрерывного образования для взрослых, то есть образование для людей, которые не обучаются в системе высшего образования. Обучение может проводиться в дневное время или на вечерних занятиях, в школах или специальных учебных заведениях, предусмотренных для взрослых. Включаются также все виды обучения по радио или телевидению, а также заочное обучение. В программы обучения могут включаться как общеобразовательные, так и специальные предметы. Обычно большая часть деятельности в области этих видов образования предполагает добровольное согласие обучающегося на посещение занятий, поскольку он/она имеют особые мотивы для того, что-

⁷⁷ Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

бы пройти эту программу. Включаются программы обучения грамоте для взрослых. Включается также образование первой и второй ступеней по специальным предметам, не включённое в другие группировки, и образование, которое не поддаётся подразделению на ступени»⁷⁸.

Утверждённая Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803 Федеральная программа развития образования на 2006–2010 годы содержит положение о том, что формирование системы непрерывного образования на основе внедрения национальной квалификационной рамки, системы сертификации квалификаций, модульных программ позволит максимально эффективно использовать человеческий потенциал и создать условия для самореализации граждан в течение всей жизни.

Создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров декларируется в качестве приоритетной задачи и в Федеральной целевой программе образования на 2011–2015 годы⁷⁹. Планируется, что доля занятых в экономике, прошедших за отчётный год обучение по программам непрерывного образования (включая повышение квалификации, переподготовку), в том числе в ресурсных центрах на базе учреждений профессионального образования, в общей численности занятых в экономике к 2015 году составит 45 процентов.

Необходимо обеспечить равные условия доступа государственных и негосударственных организаций, предоставляющих качественные образовательные услуги, к образовательной инфраструктуре и государственному и муниципальному финансированию.

Расширение предложения на рынке непрерывного образования предполагается обеспечить за счёт привлечения к оказанию таких услуг научных, образовательных и исследовательских организаций, получивших соответствующую государственную аккредитацию. Все организации вне зависимости от форм собственности должны иметь одинаковое право претендовать на

⁷⁸ Russian classification of economic activities and products ОК 004-93.

⁷⁹ Собрание законодательства РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1377.

государственное задание (заказ) по оказанию образовательной услуги, размещаемое на конкурсной основе⁸⁰.

Реформирование сети образовательных учреждений направлено на интеграцию образовательных программ в целях формирования умений, востребованных в различных сферах профессиональной деятельности, а также социальных умений, необходимых человеку для жизни и работы независимо от выбранной образовательной траектории и обеспечение гибкости организации обучения за счёт возможности перехода с общеобразовательной траектории на профессиональную и наоборот, а также связи между различными профессиональными траекториями за счёт модульного обучения и «смешанных» курсов и таким образом развитие системы непрерывного образования⁸¹;

«Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг» ОК 004-93 содержит описание деятельности в области образования. Деятельность в области образования включает виды деятельности, связанные с государственным, а также частным образованием всех видов, представляемым учебными заведениями, а также частными преподавателями, с отрывом от производства или без отрыва от производства (интенсивный курс обучения), в дневное или в вечернее время, любой ступени и в качестве подготовки для любой профессии. Первые три группы охватывают образование, которое может быть отнесено к «системе регулярного школьного образования», то есть к системе постепенного школьного обучения детей и молодежи, начиная от дошкольной ступени и кончая уровнем высшего учебного заведения. Разбивка на предложенные группировки основывается прежде всего на уровне предлагаемого обучения. Поскольку школьные системы весьма неодинаковы в разных регионах страны, классификация ограничивается достаточно широкими группировками. Исключения составляют виды обучения, прежде всего направленное на организованный отдых, как, напри-

⁸⁰ Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р).

⁸¹ Приложение к Приказу Рособразования от 25 мая 2007 г. № 921 Концепция развития сети образовательных учреждений, подведомственных Рособразованию.

мер, обучение игре в теннис или гольф. Они классифицированы в соответствующей подгруппе группы «Спортивная деятельность и деятельность по организации отдыха и развлечений прочая».

Деятельность по формированию системы непрерывного образования включает виды деятельности, связанные с формированием системы непрерывного образования для взрослых, то есть образование для людей, которые не обучаются в системе высшего образования.

Деятельность в области образования «прочая» включает виды деятельности в области образования, не включённые в другие группировки. Такими видами деятельности могут быть, например, организация обучения на платных курсах для подготовки абитуриентов к поступлению в учебные заведения, обучение в платных кружках для получения узкой профессиональной специализации (ремонт радиоаппаратуры определённого вида, обучение переплётному делу и тому подобное).

Изучение непрерывного образования стало актуальным и в России в связи с ростом потребностей экономики во всё более квалифицированных работников, способных быстро осваивать новые знания и навыки. В этом плане Россия в большой степени может опираться на зарубежный опыт. Количественную оценку непрерывного образования концентрируют на чётко определённых стратегических направлениях. Наилучшим источником информации считается физическое лицо – потребитель образовательных услуг, а не поставщики услуг в образовании⁸². Приоритетными в данном случае являются индикаторы, которые обеспечивают количественные параметры участия в образовании и характеризуют связь образования с трудовой деятельностью.

По данным, полученным в 2003 г., доля населения России в возрасте 25–64-х лет, включённого в процесс непрерывного образования, составляла 9,6 процента. Результаты показали, что спрос на дополнительное образование в России довольно

⁸² Бердашкевич А. П. Потребитель образовательных услуг на российском рынке // Народное образование, 2008, № 4 (1377), с. 27–31; Бердашкевич А. П. Потребитель образовательных услуг на российском рынке // Экономика образования, 2010, № 1, с. 22–26.

высокий, и приобрести те или иные знания и навыки (особенно в области иностранных языков и ИКТ) хотели более половины опрошенных. Однако их желание существенным образом ограничено материальными возможностями и возрастом. Новое исследование непрерывного образования, выстроенное в большой степени на методологии статистической службы Европейского Союза, было проведено в России в начале 2007 г. Полученные данные свидетельствуют, что в непрерывном образовании участвовала четверть респондентов в возрасте 25–64 лет. На фоне европейских стран, где им охвачено почти половина взрослого населения, Россия демонстрирует довольно низкий уровень, занимая 26-е место. Среди тридцати рассматриваемых стран Россия по дополнительному образованию и самообразованию оказалась на 27 и 28-м местах⁸³.

Признаки системы непрерывного образования

Как видно из содержания предыдущих разделов, нормативные правовые акты российской правовой системы, равно как и международные акты, не содержат исчерпывающего легитимного определения непрерывного образования. Упоминания о системе или процессе непрерывного образования носят декларативный и отрывочный характер. Поэтому необходимо дополнить понятие «непрерывное образование» функциональным описанием процесса.

Непрерывное образование, как система взглядов на образовательную практику, провозглашает учебную деятельность человека как неотъемлемую и естественную составляющую часть его образа жизни во всяком возрасте. Она предусматривает необходимость достройки образовательной лестницы новыми ступенями, рассчитанными на все периоды взрослой жизни. В качестве основной цели непрерывного образования рассматривается пожизненное обогащение творческого потенциала личности.

⁸³ Шувалова О. Материалы Международной конференции «Статистика новой экономики: измерение секторов экономики знаний в контексте развития», 2007 г.

Содержание непрерывного образования ориентировано на опережение развития общества, на развитие профессиональной карьеры, личных навыков, качеств и иной социальной практики. Помимо самих знаний, умений, навыков в содержание входит сам процесс, опыт их приобретения и практического применения, пути и способы самостоятельного добывания, поиска и открытия, самообразование и «личностный опыт» как компонент содержания образования⁸⁴.

Важным фактором развития непрерывности в профессиональном образовании является расширение академических свобод учебных заведений, что создаёт возможность для формирования содержания образования в соответствии с региональными условиями и потребностями работодателей – заказчиков кадров. Образовательное учреждение может использовать около трети учебного времени для самостоятельного проектирования содержания образовательных программ. Очевидно, что сегодня это не в полной мере используют при разработке вариативных образовательных программ с учётом требований работодателей. С прагматической точки зрения непрерывное профессиональное развитие рассматривают как средство адаптации трудовых ресурсов к требованиям изменяющегося производственного процесса и условиям функционирования глобального рынка. Иметь в распоряжении персонал с актуальным набором знаний – экономическая необходимость для работодателя, а иметь багаж знаний, умений, навыков, компетенций, отвечающих требованиям рынка труда, быть востребованным в течение всей жизни этим рынком труда – экономическая задача работника⁸⁵.

Любое реформирование всегда сопровождается нормативным пакетом документов (образовательным правом), которые определяют правовое пространство реформ, а также позволяют определить круг задач, которые необходимо решить в ходе реформирования. Оно должно охватывать наиболее важные аспекты образовательной деятельности. Нормативное правовое

⁸⁴ Кулешов И. В Современная концепция непрерывного образования // sch1929.edusite.ru/DswMedia/kuleshov

⁸⁵ Тихомиров В. Открытое образование в России, ожидание и первые результаты // Alma mater, 2002, № 1.

регулирование слабо представлено в регламентации непрерывного профессионального образования⁸⁶.

Непрерывное профессиональное развитие в контексте международных документов представляют как обучающую деятельность, осуществляемую на постоянной основе с целью повышения уровня знаний, навыков и профессиональной компетенции.

Методы непрерывного профессионального развития можно разделить на формальные (первичное получение профессионального образования, дополнительное профессиональное образование, обновление знаний, умений и навыков, присущих уже имеющемуся у человека уровню образования, через институционально оформленные структуры) и неформальные – обучение вне пределов институционально оформленного сектора образования (на рабочих местах, в музеях, общественных центрах, клубах).

Непрерывное профессиональное развитие, его организация, регулирование и финансирование, подпадает под юрисдикцию органов управления образованием, а также входит в зону ответственности других правительственных и даже неправительственных структур, в частности, профсоюзов, которые должны быть заинтересованы и в обеспечении конкурентоспособности работника на рынке труда, и в личностном развитии работника, формировании его активной гражданской позиции, постоянном обогащении творческого потенциала личности⁸⁷.

Профессиональный стандарт Российской Федерации должен учитывать концепцию непрерывного «пожизненного обучения» работника как с отрывом от производства, так и на рабочем месте. Международный опыт свидетельствует, что

⁸⁶ Шкарлупина Г. Д. Нормативно-правовое регулирование системы непрерывного профессионального образования в условиях модернизации // Юридическое образование и наука, 2006, № 3.

⁸⁷ Власов В. И., Крапивин О. М., Непрерывное профессиональное образование в России // Гражданин и право, № 10, октябрь 2008 г. Власов В. И., Крапивин О. М. Непрерывное профессиональное образование в России // Гражданин и право, № 10, октябрь 2008 г. Власов В. И., Крапивин О. М., Непрерывное профессиональное образование в России // Гражданин и право, № 10, октябрь 2008 г.

концепция пожизненного образования, широко вошедшая в практику развития кадров в 70-е гг. прошлого столетия, окончательно превратилась в его основу в 1980-е и 1990-е. В связи с этим примечательно заключение, к которому пришли участники симпозиума Франция/МОТ (Международная организация труда) «Динамика перемен и защита трудящихся», состоявшегося в январе 2002 г. в Лионе: «Следует ещё раз привлечь внимание к необходимости пожизненной учёбы для трудящихся, которые заботятся о своей безопасности, работодателей, которые заботятся о производстве, и государства, которое заботится о будущем своих граждан»⁸⁸.

Говорить о реализации идеи «образование через всю жизнь» можно только тогда, когда каждый гражданин имеет право и одновременно имеет возможность каждый раз при возникновении личного желания или иной необходимости получить любое образование, как говорят, «реализовать индивидуальную образовательную траекторию», которая соответствует его способностям, запросам и нуждам.

Для реализации идеи непрерывного образования национальная система образования должна быть устроена так, чтобы гражданин мог продолжить своё обучение и развитие, на какой бы стадии образования он ни находился. Причём, не просто продолжить, а продолжить в нужном для себя направлении, по необходимой для себя специальности, в удобное для себя время, в комфортной для себя форме, и на нужный для себя (желательно минимальный) период.

Система непрерывного образования обязана быть дополнена более дискретной градацией и не может представлять собой систему обучения, поделённую только на уровни образования. Переход к нему означает в перспективе введение кредитно-модульной системы образования.

Национальная система непрерывного образования должна опираться в своей деятельности на мониторинг и прогноз на рынке труда и спроса на образовательные услуги. Обучаю-

⁸⁸ Лушникова М. В., Лушников А. М. Право на профессиональное образование и обучение: проблемы реализации в современных условиях // Трудовое право, 2007, № 4. Международный обзор труда. Т. 141, 2002, № 3–4, с. 162.

щиеся должны иметь предпосылки для аргументированного выбора индивидуальной образовательной траектории. Две главные цели непрерывного образования тесно взаимосвязаны: активная гражданская позиция и конкурентоспособность на рынке труда⁸⁹.

Система образования, в пределах которой могли бы быть реализованы миллионы разных, не совпадающих друг с другом, образовательных траекторий, является идеальной моделью для непрерывного образования. Каждая образовательная траектория должна быть обеспечена преподавателями, материально-технической базой и средствами обучения. Создание и обеспечение функционирования столь разветвлённой и многофункциональной системы для населения любой страны требует огромных интеллектуальных и экономических ресурсов.

Самые богатые страны мира не могут позволить себе роскошь создать и содержать национальную систему образования такого формата. Возможно, вследствие практической не востребоваемости в нашей стране отсутствует развитая концепция системы непрерывного образования. Поэтому систему непрерывного образования можно рассматривать только как некий идеальный образ, к которому можно стремиться.

В теоретические построения или стратегические прогнозы развития образования включены, как правило, лишь отдельные элементы системы непрерывного образования. К наиболее распространённым организационным элементам, составляющим систему непрерывного образования, часто относят функциональную увязку между уровнями образования от дошкольного до послевузовского, а также развитие дополнительного образования и иные фрагменты обучения, включая повышение квалификации, переподготовку и переобучение кадров.

Ставя целью создание системы непрерывного образования, можно прийти к основным принципам, которые лежат в основе её. Непрерывное образование невозможно осуществить без активного участия в ней обучающегося. Мотивация для обуче-

⁸⁹ Сафаралиев Г. К. Учиться никогда не хватит // Новая Газета, № 127 от 16 ноября 2009 г.

ния может быть различной: потребность в знаниях, карьерные устремления, иные жизненные обстоятельства. Система непрерывного образования может лишь предоставить взрослому человеку возможность для обучения, но не содержит механизмов принуждения. Поэтому очень важно создать в гражданском обществе особое отношение к стремлению учиться, не подавить его в детском и юношеском возрасте.

Общество, желающее выстроить у себя систему непрерывного образования, должно вести прогноз и мониторинг спроса на услуги системы образования, представляемые в ответ на заказы экономики, а также на публичные и государственные запросы. Нужно по возможности, точно знать, каких специалистов ждут на рынке труда сегодня и какие будут нужны завтра. Нужно подстраивать систему образования под текущий и перспективный спрос на подготовленные кадры. Это относится не только к системе основного образования, но и к повышению квалификации, переобучению, а также вообще всем формам дополнительного образования. Общих признанных индикаторов или показателей для описания процесса непрерывного образования мировое сообщество не выработало. Мониторинг непрерывного образования пока ещё не стал категорией служебной статистики.

Непрерывное образование не является дополнением к основному образованию. Скорее наоборот, все формы основного образования, дополнительного образования, повышения квалификации, переподготовки, самообразования и иных видов обучения – вся эта совокупность включена в состав непрерывного образования и образования через всю жизнь.

По определению Международной комиссии по образованию для XXI века при ЮНЕСКО, непрерывное образование должно превратиться в процесс непрерывного развития человеческой личности, знаний, навыков и способности формулировать суждение, предпринимая адекватные ему действия.

Сегодня формируется единое понимание необходимости такого образования, в котором личность и её потребности становятся центром любой образовательной системы. В этой системе непрерывность образования с позиции индивида может не со-

впадать с институциональным представлением непрерывности в традиционной системе образования⁹⁰.

В настоящее время вырисовываются контуры образовательных систем, открывающих человеку широкие возможности для саморазвития и самовоспитания на протяжении жизни, поддержания неиссякаемого стремления к самосовершенствованию. Развитие непрерывного образования приведёт к возникновению более гибких структур, удовлетворяющих разнообразные как универсальные, так и специальные потребности, помогающим получать новые профессии и развивать потенциальные способности.

Одна из основных целей непрерывного образования есть расширение и диверсификация образовательных услуг, дополняющих базовое школьное, средне профессиональное или вузовское обучение. Этим признаётся недостаточность и неспособность базовой системы научить человека всему, что ему придётся делать в течение трудовой жизни, так как речь идёт о различных формах переподготовки, повышения квалификации и культурного уровня людей, преодолевших обычный возраст базового обучения, и определяется как целенаправленное получение человеком знаний, умений и навыков в течение всей жизни в учебных заведениях и путём самообразования.

Непрерывное образование можно определить как пожизненный процесс целенаправленного систематического формирования человека, подчинённый задачам формирования определённых качеств личности, её знаний, навыков, ценностей и норм поведения. Непрерывное образование представляет собой процесс овладения человеком теми ценностями, отношениями и умениями, которые общество считает необходимыми для участия личности в общественной жизни⁹¹.

⁹⁰ Балыхин Г. А., Сафаралиев Г. К., Бердашкевич А. П. Аналитический вестник / Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации, Аналит. упр., 2009, вып. 14, с. 13.

⁹¹ Коджаспирова Г. М. Педагогический словарь / Г. М. Коджаспирова, А. Ю. Коджаспиров. М., 2000, 173 с. Симонов Б. А. Дифференцированный подход к профилированию отдельных ступеней непрерывного образования: дис. ... канд. пед. наук. М., 1994, 146 с.

Исходя из высказанной позиции, профессиональное образование является подсистемой непрерывного образования. В то же время само оно рассматривается как непрерывный процесс формального или неформального обучения, состоящий из фаз начального, среднего, высшего и последиplomного профессионального образования. Все эти фазы образования реализуются системой непрерывного профессионального образования, совокупностью образовательных программ, использованием информационно-коммуникационных сетей, обеспеченных финансовыми и материальными ресурсами, ориентированными на удовлетворение познавательных потребностей личности на протяжении жизни⁹².

Заключительные замечания

Хотя концепция непрерывного образования ещё в конце восьмидесятых годов разрабатывалась в Академии педагогических наук СССР и была утверждена Государственным комитетом СССР по народному образованию 18 марта 1989 году⁹³, как современная система взглядов на образовательную практику, она пока находится в стадии обсуждения. Вопрос «О проекте концепции непрерывного образования» выносился на рассмотрение коллегии Минобрнауки России в феврале 2011 года⁹⁴.

Система непрерывного образования имеет целью предоставить возможность каждому человеку на любом этапе его жизни подключиться к образовательному процессу. Эта система представляет собой идеальную модель, в которую можно уложить любую виртуальную образовательную траекторию. В пределе

⁹² Новинская Л. В. Непрерывное профессиональное образование: цель, содержание, аудитория // Перспективы непрерывного образования библиотечарей и информационных специалистов : сб. тез. докл. междунар. конф. (Москва 2001 г.), М., 2001, с. 141–144. Симонов Б. А. Дифференцированный подход к профилированию отдельных ступеней непрерывного образования: дис. ... канд. пед. наук. – М., 1994, – 146 с.

⁹³ Бюллетень Государственного комитета СССР по народному образованию. 1989, № 7, с. 9–20.

⁹⁴ <http://mon.gov.ru/str/kol/resh/2011/8282/>

любое расширение и развитие национальной системы образования приближает её к упомянутой идеальной модели.

В настоящее время идеология непрерывного образования в России представлена в виде совокупности отрывочных и разрозненных теоретических построений, дополненных декларациями и не увязанными между собой нормопринципами.

Система непрерывного образования будет развиваться тем более эффективно, чем в большей степени система образования будет встроена в экономику страны и региона и чем более востребованы будут образованные люди, а значит и образовательные услуги, на рынке труда.

Корпоративное обучение является частным случаем системы непрерывного образования, адаптированным к месту, времени и профессии. Корпоративное обучение обеспечивает получение образования на производстве, для целей производства и за счёт производства.

В основе учебного процесса, наиболее приближенным к идеологии непрерывного образования, лежат принципы эвристического обучения, ставящего целью конструирование учеником собственного смысла, целей и содержания образования, а также процесса его организации, диагностики и осознания. Примером эвристического обучения является обучение в аспирантуре и докторантуре. Аспирантура и докторантура относятся к категории образования через всю жизнь. Другим примером непрерывного образования является дошкольное образование детей, когда в поисках способностей и возможностей ребёнка его обучают всему, что возможно и даже не всегда по его желанию.

Система непрерывного образования, понимаемая как совокупность всех образовательных траекторий, востребованных потребителями образовательных услуг, вбирает в себя полный функционал системы образования, а также все бюджетные и внебюджетные, материальные и нематериальные, а также иные ресурсы и активы. Соответственно, система непрерывного образования является носителем всех нерешённых проблем образования в стране.

Система непрерывного образования относится к категории открытых социально-экономических систем, функционирует

в особой профессионально структурированной среде и имеет целью реализовать поиск компромисса между государственными (публичными) нуждами и гарантиями и частными интересами потребителей и исполнителей образовательных услуг.

Главным условием эффективного функционирования системы непрерывного образования является прогноз спроса и предложений на рынке образовательных услуг, а также мониторинг качества образования.

Система непрерывного образования для обеспечения своего функционирования предъявляет особые требования к субъектам образовательной деятельности, в части содержания и направленности образовательных услуг, а также условий организации образовательного процесса.

Следует учитывать, что прохождение наиболее распространённой цепочки этапов образовательного процесса «детский сад – школа – вуз – аспирантура» занимает двадцать лет жизни человека, или даже больше. Человек покидает систему образования через десятки лет после начала обучения. За это время мир уже сильно изменится. Значит, система образования, которая принимает ученика, должна подготовить его к реалиям окружающего мира, которые возникнут через один–два десятка лет. Поэтому либо необходима разработка прогноза рынка спроса и предложений на подготовленных специалистов на глубину не менее 20–30 лет, который должен ежегодно обновляться и совершенствоваться, ибо система образования должна быть способна быстро реагировать на изменения спроса, а граждане ориентированы на непрерывное образование. Впрочем, одно другому не мешает.

Непрерывное образование нужно не только тем, кто учится, но и тем, кто учит. Характерная для нашего времени тенденция учиться в течение всей жизни актуальна для профессии учителя. Необходимость непрерывного образования учителей диктуется, прежде всего, непрекращающимся развитием самого общества, постоянным обновлением учебных планов и программ, совершенствованием технических средств обучения, изданием новых учебников и пособий, появлением новых педагогических технологий, способствующих повышению профессиональной

компетентности учителя, возрастающими темпами роста научной информации.

Вопросы подготовки и переподготовки кадров это ключевой вопрос модернизации системы образования. Свой вклад в законодательное обеспечение этого процесса внесла и Государственная Дума пятого созыва, приняв Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 215-ФЗ «О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в части профессиональной переподготовки и повышения квалификации педагогических работников образовательных учреждений)⁹⁵. Было законодательно закреплено право педагогических работников на прохождение профессиональной переподготовки и повышение квалификации не реже, чем один раз в пять лет. До этого данный вопрос был законодательно решён только для научно-педагогических работников государственных высших учебных заведений и научно-педагогических работников государственных научных учреждений (организаций), действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования. В принятом законе очень важное положение касалось того, что профессиональная переподготовка и повышение квалификации должны осуществляться в соответствии с федеральными государственными требованиями к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы и уровню профессиональной переподготовки педагогических работников, устанавливаемыми федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в образовании.

⁹⁵ Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4184.

Глава 3

Общее образование

Вводные замечания

Независимая оценка качества общего образования в России была дана в декабре 2009 года в рамках подведения итогов очередной волны наиболее авторитетной международной программы по оценке подготовки школьников PISA. В рамках этой программы оцениваются навыки 15-летних (то есть уже получивших основное общее образование) школьников в работе с текстом, в математике и естественных науках. Исследование проводилось в 65 странах мира. По его результатам Россия показала результаты ниже среднего уровня по всем трём направлениям, заняв 43-е место по чтению, 38-е по математике и 39-е по естественным наукам. Так что достижения российских школьников на международных олимпиадах по математике и естественным наукам ни в коей мере не отражают среднего уровня образования.

Сравнение результатов 2009 года с результатами первой волны исследования 2000 года показывает, что снижения качества общего образования в России не произошло. Анализируя и сопоставляя результаты исследований среди школьников 65 стран, в том числе Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Молдовы и России, авторы доклада PISA 2009 пришли к выводу о том, что рост успеваемости обычно сопутствует тенденции экономического роста в стране; однако государственная поддержка исключительно в виде финансовых вливаний не является залогом результативности обучения. Статистические данные, приведённые в докладе, говорят о том, что в странах с низкими экономическими показателями качество школьных знаний и умений может быть на высоком

уровне благодаря эффективным методикам и политике поддержки образования⁹⁶.

Исторический опыт показывает, что примерно раз в двадцать лет требуется существенно реформировать образование. Чаще это делать сложно, потому что образование – вещь инерционная. Реже – нельзя. Реформы образования в СССР примерно так и происходили – раз в двадцать лет. И в 80-х годах готовились серьёзные изменения с большим упором на профориентацию, на ПТУ. Но тогда началась гораздо более масштабная перестройка всего уклада страны. Об образовании не то чтобы забыли, а отодвинули его в сторону. Хотя при этом надо понимать, что и в благополучные годы лучшей в мире её можно было назвать только условно. Она имела и большие достоинства по отдельным направлениям, и серьёзные недостатки. По некоторым предметам она была очень идеологизирована. По гуманитарным – не во всем объективной. Иностранные языки слабо преподавались, особенно в части устной речи, – тогда они были не особо нужны. А главное – система не учила людей быстро перестраиваться, переучиваться. Она задавала очень хорошее, как считалось, образование на всю жизнь. Но не обеспечивала адаптивность, не готовила к непрерывному образованию, образованию через всю жизнь. Иначе мы бы с меньшими проблемами прошли переход от одной общественной формации к другой. Многие до сих пор не могут приспособиться. Мало кто на самом деле отдаёт себе отчёт, что изменения в образовании идут комплексные. И стандарты, и новая система оплаты труда, и право школ вести собственную финансовую деятельность – это кирпичики, из которых отстраивается новое здание на месте покосившейся избышки. Но при этом в избышке приходится жить. Так образно охарактеризовал ситуацию в общем образовании Министр образования и науки Андрей Александрович Фурсенко⁹⁷.

⁹⁶ Ениколопов Р. Как реформировать среднее образование. России стоит приглядеться к опыту Сингапура, Латвии, Литвы, Армении // <http://www.forbes.ru/karera-column/obrazovanie/63860-kak-reformirovat-srednee-obrazovanie/>

⁹⁷ Из выступления Министра образования и науки Российской Федерации А. А. Фурсенко: «Министерство сознательно вызывает огонь на себя» (25/02/2011 12:59 <http://mon.gov.ru/press/smi/8291/>)

Вообще говоря «федеральные государственные образовательные стандарты можно было бы назвать фундаментом для строительства современного здания российского образования.

Новая структура федерального государственного образовательного стандарта была утверждена Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ⁹⁸.

Федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) представляют собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию.

ФГОС должны обеспечивать:

1) единство образовательного пространства Российской Федерации;

2) преемственность основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.

ФГОС должны включать 3 вида требований:

1) требования к структуре основных образовательных программ, в том числе требования к соотношению частей основной образовательной программы и их объёму, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса;

2) требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям;

3) требования к результатам освоения основных образовательных программ.

Правила разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 142⁹⁹. Эти правила определяют, в том числе,

⁹⁸ Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, № 49, ст. 6070.

⁹⁹ Собрание законодательства РФ, 02.03.2009, № 9, ст. 1110.

порядок разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

ФГОС общего образования разрабатывается и вводится в действие поэтапно по ступеням общего образования. В пилотном режиме по новым стандартам с 1 сентября 2010 года начали обучение около 200 тысяч первоклассников (около 15 процентов от их общего количества)¹⁰⁰, с 1 сентября 2011 года все первоклассники начинают учиться по новым стандартам. После чего начнётся следующий этап – обязательное введение стандартов средней школы в 5-х классах, что должно произойти в 2015. Соответственно этап обязательного введения стандарта старшей школы начнётся только в 2020 году. Образовательные учреждения, готовые к реализации новых федеральных государственных стандартов могут переходить на обучение по новым основным образовательным программам, подготовленным в соответствии с ФГОС и в более ранние сроки.

ФГОС начального общего образования

Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования (далее – Стандарт НОО) утверждён приказом Минобрнауки № 373¹⁰¹ от 6 октября 2009 года и зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) за № 15785 22 декабря 2009 года.

В соответствии со Стандартом НОО обязательная часть основной образовательной программы начального общего образования составляет 80 процентов, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, – 20 процентов от общего объёма основной образовательной программы начального общего образования.

¹⁰⁰ Из доклада Министра образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко на заседании Президиума Правительства России 4 апреля 2011 года // <http://mon.gov.ru/ruk/ministr/dok/8381>

¹⁰¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 12, 22.03.2010.

Уже на этой стадии стандарт ориентирован на становление таких личностных характеристик ученика, как владение основами умения учиться, способностью к организации собственной деятельности, готовностью самостоятельно действовать и отвечать за свои поступки перед семьёй и обществом. То есть закладываются основы будущего «работника знания».

На ступени начального общего образования осуществляется: становление основ гражданской идентичности¹⁰² и мировоззрения обучающихся;

формирование основ умения учиться и способности к организации своей деятельности – умение принимать, сохранять цели и следовать им в учебной деятельности, планировать свою деятельность, осуществлять её контроль и оценку, взаимодействовать с педагогом и сверстниками в учебном процессе;

духовно-нравственное развитие¹⁰³ и воспитание обучающихся, предусматривающее принятие ими моральных норм, нравственных установок, национальных ценностей;

укрепление физического и духовного здоровья обучающихся.

Закон Российской Федерации «Об образовании» предусматривает, что в Российской Федерации устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты начального общего образования, включающие в себя, в том числе, и требования к результатам освоения соответствующей основной образовательной программы. Это подразумевает наличие оценки качества её освоения на завершающей стадии. Это же следует из пункта 5 статьи 17 того же закона, где сказано, что обучающиеся, не освоившие образовательную программу предыдущего уровня, не допускаются к обучению на следующей ступени общего образования.

¹⁰² Гражданская идентичность – представление о принадлежности к сообществу граждан данной страны, сложившемуся на основе общности исторической судьбы, языковых и культурных традиций, экономических и социальных связей и политически закреплённому фактом существования государства. При понимании нации как согражданства категории национальной и гражданской общности, национальной и гражданской идентичности совпадают; <http://mon.gov.ru/work/vosp/dok/6988/> (Концепция развития поликультурного образования в Российской Федерации).

¹⁰³ Определения сформулированы в «Концепции духовно-нравственного развития и воспитания личности гражданина России» (А. Я. Данилюк, В. М. Кондаков, В. А. Тишков. М.: Просвещение, 2009).

Хотя, вообще говоря, Закон Российской Федерации «Об образовании», предусматривает обязательную итоговую аттестацию только при освоении образовательных программ основного общего и среднего (полного) общего образования (п. 4 ст. 15 Закона Российской Федерации «Об образовании»), которые рассматриваются как образовательные уровни (образовательные цензы) (п. 5 ст. 27 Закона Российской Федерации «Об образовании») после завершения которых выдаётся документ об их освоении, но не начального общего образования.

Итоговая оценка качества освоения обучающимися основной образовательной программы начального общего образования в соответствии со Стандартом НОО осуществляется самим образовательным учреждением.

Предметом итоговой оценки освоения обучающимися основной образовательной программы начального общего образования должно быть достижение предметных и метапредметных результатов освоения основной образовательной программы начального общего образования, необходимых для продолжения образования.

Результаты итоговой оценки освоения основной образовательной программы начального общего образования используются для принятия решения о переводе обучающихся на следующую ступень общего образования.

Программа духовно-нравственного развития, воспитания обучающихся на ступени начального общего образования должна быть направлена на обеспечение духовно-нравственного развития обучающихся в единстве урочной, внеурочной и внешкольной деятельности, в совместной педагогической работе образовательного учреждения, семьи и других институтов общества. В основу этой Программы должны быть положены ключевые воспитательные задачи, базовые национальные ценности российского общества. Программа должна предусматривать приобщение обучающихся к культурным ценностям своей этнической или социокультурной группы, базовым национальным ценностям российского общества, общечеловеческим ценностям в контексте формирования у них гражданской идентичности.

Программа формирования культуры здорового и безопасного образа жизни должна представлять собой комплексную

программу формирования знаний, установок, личностных ориентиров и норм поведения, обеспечивающих сохранение и укрепление физического, психологического и социального здоровья обучающихся на ступени начального общего образования как одной из ценностных составляющих, способствующих познавательному и эмоциональному развитию ребёнка, достижению планируемых результатов освоения основной образовательной программы начального общего образования.

Важнейшим элементом ФГОС являются требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям. В рамках выполнения предписания федерального закона Стандарт НОО включает требования к учебно-методическому обеспечению образовательного процесса, а именно:

параметры комплектности оснащения образовательного процесса с учётом достижения целей и планируемых результатов освоения основной образовательной программы начального общего образования;

параметры качества обеспечения образовательного процесса с учётом достижения целей и планируемых результатов освоения основной образовательной программы начального общего образования.

Образовательное учреждение должно быть обеспечено учебниками и (или) учебниками с электронными приложениями, являющимися их составной частью, учебно-методической литературой и материалами по всем учебным предметам основной образовательной программы начального общего образования на определённых учредителем образовательного учреждения языках обучения и воспитания.

Образовательное учреждение должно также иметь доступ к печатным и электронным образовательным ресурсам (ЭОР), в том числе к электронным образовательным ресурсам, размещённым в федеральных и региональных базах данных ЭОР.

Библиотека образовательного учреждения должна быть укомплектована печатными образовательными ресурсами и ЭОР по всем учебным предметам учебного плана, а также иметь фонд дополнительной литературы. Фонд дополнительной ли-

тратуры должен включать детскую художественную и научно-популярную литературу, справочно-библиографические и периодические издания, сопровождающие реализацию основной образовательной программы начального общего образования.

ФГОС основного общего образования

Приказ Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. № 1897¹⁰⁴ «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» был зарегистрирован в Минюсте 1 февраля 2011 года за № 19644. Проект федерального государственного образовательного стандарта был разработан Институтом стратегических исследований в образовании Российской академии образования.

В соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом основного общего образования (далее по тексту раздела – Стандарт ООО) основная образовательная программа основного общего образования должна содержать обязательную часть и часть, формируемую участниками образовательного процесса, во всех трёх своих разделах: целевом, содержательном и организационном.

Стандарт ООО увеличивает в сравнении со Стандартом НОО часть основной образовательной программы, формируемой участниками образовательного процесса, до 30 процентов от общего объёма программы.

В целях обеспечения индивидуальных потребностей обучающихся в основной образовательной программе основного общего образования, в соответствии со стандартам, должны предусматриваться:

учебные курсы, обеспечивающие различные интересы обучающихся, в том числе этнокультурные;

внеурочная деятельность.

Проблема учёта национальных и этнокультурных особенностей в образовательном процессе очень чувствительна для

¹⁰⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти № 12, 22.03.2010.

нашей многонациональной и поликультурной страны. Для учёта потребностей регионов Государственная Дума пятого созыва ввела Федеральным законом от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ¹⁰⁵ положение о том, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относится участие в разработке на основе федеральных государственных образовательных стандартов примерных основных образовательных программ с учётом их уровня и направленности (в части учёта региональных, национальных и этнокультурных особенностей), а Федеральным законом от 3 июня 2011 года № 121-ФЗ¹⁰⁶ усилило эту позицию тем, что установило обязательность учёта в примерных основных образовательных программах региональных, национальных и этнокультурных особенностей.

Учебный план основного общего образования, который является составной частью основной образовательной программы образовательного учреждения, должен обеспечивать введение в действие и реализацию требований Стандарта ООО, определяет общий объём нагрузки и максимальный объём аудиторной нагрузки обучающихся, состав и структуру обязательных предметных областей по классам (годам обучения). Основная образовательная программа основного общего образования может включать как один, так и несколько учебных планов.

Учебные планы обеспечивают в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования, возможность обучения на государственных языках субъектов Российской Федерации и родном (нерусском) языке, а также возможность их изучения и устанавливают количество учебных часов, отводимых на их изучение, по классам (годам) обучения.

Федеральным законом от 3 июня 2011 года №121-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части создания дополнительных условий для реализации конституционных гарантий прав граждан на пользование родным языком, на свободный выбор языка воспитания и обу-

¹⁰⁵ Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 786.

¹⁰⁶ Собрание законодательства РФ, 06.06.2011, № 23, ст. 3261.

чения) было закреплено право субъектов Российской Федерации на участие в отборе организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, в части издания учебных пособий по родному языку и родной литературе¹⁰⁷.

Для развития потенциала обучающихся, прежде всего одарённых детей и детей с ограниченными возможностями здоровья, могут разрабатываться с участием самих обучающихся и их родителей (законных представителей) индивидуальные учебные планы. Реализация индивидуальных учебных планов сопровождается поддержкой тьютора образовательного учреждения.

Нормативный срок освоения основной образовательной программы основного общего образования составляет 5 лет.

Основная образовательная программа основного общего образования реализуется образовательным учреждением через урочную и внеурочную деятельность с соблюдением требований государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

Внеурочная деятельность организуется по направлениям развития личности (духовно-нравственное, физкультурно-спортивное и оздоровительное, социальное, общеинтеллектуальное, общекультурное) в таких формах, как кружки, художественные студии, спортивные клубы и секции, юношеские организации, краеведческая работа, научно-практические конференции, школьные научные общества, олимпиады, поисковые и научные исследования, общественно полезные практики, военно-патриотические объединения и так далее.

Формы организации образовательного процесса, чередование урочной и внеурочной деятельности в рамках реализации основной образовательной программы основного общего образования определяет образовательное учреждение.

В основе Стандарта ООО лежит системно-деятельностный подход, который предполагает: определение цели и основного

¹⁰⁷ Собрание законодательства РФ, 06.06.2011, № 23, ст. 3261.

результата образования как воспитание и развитие личности обучающихся, их готовности к саморазвитию и непрерывному образованию, отвечающих задачам построения российского гражданского общества. Стандарт устанавливает требования к результатам обучающихся, освоивших основную образовательную программу основного общего образования: личностным, включающим готовность и способность обучающихся к саморазвитию, сформированность мотивации к обучению, познанию, выбору индивидуальной образовательной траектории, ценностно-смысловые установки обучающихся, отражающие их личностные позиции, социальные компетенции, сформированность основ гражданской идентичности; метапредметным, включающим освоённые обучающимися универсальные учебные действия (познавательные, регулятивные и коммуникативные), обеспечивающие овладение ключевыми компетенциями, составляющими основу умения учиться, и межпредметные понятия; предметным, включающим освоённый обучающимися в ходе изучения учебного предмета опыт специфической для данной области деятельности по получению нового знания, его преобразованию и применению, а также систему основополагающих элементов научного знания, лежащую в основе современной научной картины мира.

Достижение предметных и метапредметных результатов освоения основной образовательной программы основного общего образования, необходимых для продолжения образования, является предметом итоговой оценки освоения обучающимися основной образовательной программы основного общего образования.

При итоговом оценивании результатов освоения обучающимися основной образовательной программы общего образования должны учитываться сформированность умений выполнения проектной деятельности и способность к решению учебно-практических и учебно-познавательных задач.

В Стандарте ООО указано, что:

Система условий реализации основной образовательной программы основного общего образования (далее – система условий) должна разрабатываться на основе соответствующих требований Стандарта и обеспечивать достижение планируе-

мых результатов освоения основной образовательной программы основного общего образования.

Система условий должна учитывать организационную структуру образовательного учреждения, а также его взаимодействие с социальными партнёрами (как внутри системы образования, так и в рамках межведомственного взаимодействия).

Описание системы условий должно опираться на локальные акты образовательного учреждения, нормативные правовые акты муниципального, регионального, федерального уровней¹⁰⁸.

Требования к условиям реализации основной образовательной программы основного общего образования отражены в специальном разделе Стандарта ООО.

В этом разделе устанавливаются, в том числе, и финансово-экономические условия реализации основной образовательной программы основного общего образования. Учитывая огромное внимание общественности к вопросам финансового обеспечения получения общего образования, многочисленные слухи о будто бы планируемом переходу к платному образованию, эту часть Стандарта ООО мы приводим дословно:

«23. Финансово-экономические условия реализации основной образовательной программы основного общего образования должны:

обеспечивать государственные гарантии прав граждан на получение бесплатного общедоступного основного общего образования;

обеспечивать образовательному учреждению возможность исполнения требований Стандарта;

обеспечивать реализацию обязательной части основной образовательной программы основного общего образования и части, формируемой участниками образовательного процесса, включая внеурочную деятельность;

отражать структуру и объём расходов, необходимых для реализации основной образовательной программы основного общего образования, а также механизм их формирования.

¹⁰⁸ Бердашкевич А. П. Образовательное законодательство регионов России: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление, 2009, № 10, с. 31–35.

Финансовое обеспечение реализации основной образовательной программы основного общего образования бюджетного и/или автономного учреждения осуществляется исходя из расходных обязательств на основе государственного (муниципального) задания учредителя по оказанию государственных (муниципальных) образовательных услуг в соответствии с требованиями Стандарта.

В случае реализации основной образовательной программы основного общего образования в казённом учреждении учредитель обеспечивает финансирование его деятельности на основе распределения бюджетных ассигнований по смете с учётом объёмов доходов от приносящей доход деятельности.

Государственное (муниципальное) задание учредителя по оказанию государственных (муниципальных) образовательных услуг должно обеспечивать соответствие показателей объёмов и качества предоставляемых образовательными учреждениями данных услуг размерам направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня. Показатели, характеризующие реализацию требований Стандарта при оказании образовательными учреждениями образовательных услуг, должны отражать их материально-техническое обеспечение, наличие и состояние имущества, квалификацию и опыт работников.

Формирование государственного (муниципального) задания по оказанию образовательных услуг должно осуществляться в порядке, установленном (соответственно принадлежности учреждений) Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на срок до 1 года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до 3 лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период с возможным уточнением при составлении проекта бюджета.

Финансовое обеспечение государственных гарантий на получение гражданами общедоступного и бесплатного основного общего образования за счёт средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в государственных и муниципальных образовательных

учреждениях на основе нормативов финансирования образовательных услуг, обеспечивающих реализацию для обучающегося основной образовательной программы в пределах федерального государственного образовательного стандарта.

Норматив финансового обеспечения муниципальных образовательных учреждений на одного обучающегося, воспитанника (региональный подушевой норматив финансового обеспечения) – это минимально допустимый объём бюджетных ассигнований, необходимых для реализации в учреждениях данного региона основной образовательной программы основного общего образования в соответствии с требованиями Стандарта в расчёте на одного обучающегося в год, определяемый с учётом направленности образовательных программ, форм обучения, категории обучающихся, вида образовательного учреждения и иных особенностей образовательного процесса, а также затрат рабочего времени педагогических работников образовательных учреждений на аудиторную и внеурочную деятельность. Региональный подушевой норматив финансового обеспечения должен учитываться при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казённого учреждения, а также для определения объёма субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Органы местного самоуправления осуществляют при необходимости финансовое обеспечение бесплатного подвоза обучающихся к образовательным учреждениям.

Осуществление бюджетным и/или автономным учреждением приносящей доход деятельности не влечёт за собой снижение нормативов финансового обеспечения образовательных услуг за счёт средств бюджетной системы Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять за счёт средств местных бюджетов финансовое обеспечение предоставления общего образования муниципальными образовательными учреждениями в части расходов на оплату труда работников образовательных организаций, расходов на

учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды сверх норматива финансового обеспечения, установленного субъектом Российской Федерации.

ФГОС среднего (полного) общего образования

Федеральный государственный образовательный стандарт среднего (полного) общего образования (далее – Стандарт СОО) должен представлять собой совокупность требований, обязательных при реализации основной образовательной программы среднего (полного) общего образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию¹⁰⁹. Стандарт в настоящее время дорабатывается.

Как и другие стандарты, в соответствии с законом, Стандарт СОО должен включать в себя требования:

к результатам освоения основной образовательной программы среднего (полного) общего образования;

к структуре основной образовательной программы среднего (полного) общего образования, в том числе требования к соотношению частей основной образовательной программы и их объёму, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса;

к условиям реализации основной образовательной программы среднего (полного) общего образования, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям.

Как и другие стандарты общего образования, Стандарт СОО должен разрабатываться с учётом региональных, национальных и этнокультурных потребностей народов Российской Федерации.

Вариант Стандарта СОО был подготовлен Институтом стратегических исследований в образовании Российской академии

¹⁰⁹ Пункт 1 статьи 7 Закона Российской Федерации «Об образовании» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1797; Собрание законодательства РФ, 1996, № 3, ст. 150; 2007, № 49, ст. 6070).

образования (далее – ИСИО РАО). Руководители разработки проекта: Кезина Л. П., академик РАО и Кондаков А. М., научный руководитель ИСИО РАО, член-корреспондент РАО.

Дальнейшая работа над стандартом хорошо демонстрирует открытость работы над официальными документами, которую активно осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации.

На сайте Министерства есть специальный раздел, где размещаются проекты нормативных правовых актов и есть раздел, посвящённый федеральным государственным образовательным стандартам, что позволяет общественности своевременно реагировать на готовящиеся преобразования.

Первоначальный вариант Стандарта СОО подвергся значительной критике, правда, не во всём обоснованной. Большинство критиков не учитывали того, что до старшей школы ученик обучается 9 лет и именно в эти годы закладывается основа его предметных знаний. Кроме того, появился новый вариант Стандарта СОО, разработанный в Президиуме Российской академии образования.

20 мая 2011 года состоялось заседание Совета Минобрнауки России по федеральным государственным образовательным стандартам, где обсуждался вызвавший общественный резонанс проект федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования (разработчик – Институт стратегических исследований в образовании Российской академии образования), а также вариант, поступивший от Президиума РАО. Совет, основываясь на мнении большинства независимых экспертных организаций, в том числе Общественной палаты Российской Федерации, высказался за необходимость доработки Стандарта СОО и создание специальной рабочей группы, которая должна рассмотреть оба проекта федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования и предложить итоговую версию стандарта¹¹⁰.

Возглавил данную рабочую группу член Совета Общественной палаты Российской Федерации, директор Национального

¹¹⁰ <http://mon.gov.ru/press/reliz/8483/>

исследовательского центра «Курчатовский институт» М. В. Ковальчук.

Таким образом, общая политика Министерства образования и науки Российской Федерации ориентирована на то, чтобы проводить модернизацию российского образования с широким привлечением экспертов, обсуждением с общественностью и разъяснением необходимости вводимых изменений.

Воспитание личности

Исключительная роль в решении задач воспитания принадлежит семье. Воспитание как первостепенный приоритет в образовании, должно стать органичной составляющей педагогической деятельности, интегрированной в общий процесс обучения и развития. Важнейшие задачи воспитания – формирование у школьников гражданской ответственности и правового самосознания, духовности и культуры, инициативности, самостоятельности, толерантности, способности к успешной социализации в обществе и активной адаптации на рынке труда. В решении этих задач важно взаимодействие школы с учреждениями дополнительного образования детей, которые были и остаются одной из наиболее эффективных форм развития склонностей, способностей и интересов, социального и профессионального самоопределения детей и молодежи.

Концепция реформы образования планирует затронуть весь образовательный процесс, начиная с возраста 5 лет. Интеллектуальное развитие личности заключается в развитии её физических способностей – мышления, памяти, воображения, анализа, прогнозирования, в приобретении и скоплении известного запаса знаний. Воспитание и образование неотделимы. Образование можно получить в результате изучения законов, теорий, а воспитание – только в результате научения, применения права и жизни по праву, в соответствии с законом. Воспитание должно постоянно сопровождать человека от рождения, а образование получается в определённой системе и в определённое время, делится на уровни, категории и влечёт за собой приобретение профессии.

В настоящее время происходит реформирование воспитания и образования. Система дополнительного образования детей Российской Федерации в её новом качественном состоянии развивается на протяжении более 10 лет. Под «дополнительным» понимается мотивированное образование, которое получает личность сверх основного образования, позволяющее ей реализовать устойчивую потребность в познании и творчестве, максимально раскрыть себя, самоопределиться предметно, социально, профессионально, личностно.

Дополнительное образование детей по праву рассматривается как важнейшая составляющая образовательного пространства, сложившегося в современном российском обществе. Оно социально востребовано, требует постоянного внимания и поддержки со стороны общества и государства как образование, органично сочетающее в себе воспитание, обучение и развитие личности ребёнка. В Российской Федерации насчитывается почти двадцать тысяч образовательных учреждений дополнительного образования детей различной ведомственной принадлежности, в том числе в системе образования – более 9 тысяч, в системе культуры примерно 6 тысяч, в системе спорта несколько тысяч, в общественных организаций зарегистрировано более 2 тысяч. В них занимается свыше 10 миллионов детей в возрасте от 5 до 18 лет (38,7 процента от общего числа обучающихся).

Гибкость дополнительного образования детей как открытой социальной системы позволяет обеспечить условия для формирования лидерских качеств, развития социального творчества, формирования социальных компетенций. Система дополнительного образования развивается на межведомственной основе и выступает гарантом поддержки и развития одарённых детей. Затраты бюджетов всех уровней на дополнительное образование детей являются долгосрочными инвестициями в будущее развитие российского общества и государства, кадровый потенциал интеллектуального, научно-технического, творческого и культурного развития общества; профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, других асоциальных проявлений в детской и подростковой среде.

Государственная Дума пятого созыва приняла Федеральный закон от 27 октября 2008 года № 180-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в части дополнения списка видов образовательных учреждений дополнительного образования), которым перечень образовательных учреждений, реализующих дополнительные образовательные программы, был дополнен «спортивными школами»¹¹¹, а Федеральным законом от 17 июня 2011 года №145-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части закрепления правового статуса и основ функционирования детских школ искусств) не только введено понятие «детские школы искусств (в том числе по различным видам искусств)», но и введены дополнительные предпрофессиональные образовательные программы в области искусств в качестве дополнительных общеобразовательных программ и установлен порядок выдачи свидетельств об освоении этих программ¹¹².

Система аттестации и остаточные знания

Особую опасность практика проверки «остаточных» знаний представляет, если предмет перегружен информацией из разных областей науки и преподаётся по разным учебникам, где авторы воплощают своё видение предмета. Например, «концепции современного естествознания» излагаются в 10–15 учебниках, каждый из авторов которых имеет своё видение и свою классификацию «революций» в естествознании или иное знаковое событие в науке.

Если учебник пишет астрофизик, то для него революцией являются открытия Птолемея и Коперника, для биолога революцией будет теория Дарвина, открытие клеточного строения, для инженера – паровая машина. Никто не может представить заранее, какими «революциями» измеряют достижения естествознания создатели тестов. Понятие «остаточных знаний»

¹¹¹ Собрание законодательства РФ, 03.11.2008, № 44, ст. 4986.

¹¹² Собрание законодательства РФ, 20.06.2011, № 25, ст. 3538.

ни формально, ни тем более, юридически, никак не определено, поэтому неясно, какие знания необходимо проверять и на какой основе. Преподаватель попадает в ситуацию, когда, сколько бы он ни вкладывал в обучение труда, мысли, творческой фантазии, контрольные органы ему могут всегда объявить, что ученики плохо знают предмет.

Под «остаточными знаниями», как частью структуры знаний, можно понимать объём информации, имеющейся у индивидуумов в определённой области знаний в фиксированный момент времени.

Под «остаточными» учебными знаниями можно понимать объём учебной информации, соотнесённый с образовательными стандартами, учебными планами и программами, сохранившейся в памяти обучаемого на фиксированный момент времени и реализуемый в процессе его учебной и профессиональной деятельности.

Под квалиметрическим оцениванием можно понимать процедуру оценки структуры знаний и уровня обученности на основе квалиметрического подхода, включающего отбор диагностирующих материалов методом групповых экспертных оценок, определение их рейтинга и статистическую обработку результатов педагогического контроля¹¹³.

В философских и когнитивных психологических подходах к эпистемологии и когнитивистике обычно различаются различные формы знания. Память часто употребляется как фактический синоним знания. Такие составные термины, как «эпизодическое знание» и «декларативное знание», могут быть используемы взаимозаменяемо с терминами «эпизодическая память», «декларативная память»¹¹⁴.

Во многом невнятной становится ситуации в период формирования профильной программы обучения, когда ни традиции, ни подходы ещё не отработаны коллективом учебного заведения, а также профессиональным научно-образовательным сообществом.

¹¹³ Кислякова Юлия Геннадьевна. Квалиметрическая технология диагностики остаточных знаний студентов: Дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01: Ижевск, 2002.

¹¹⁴ Оксфордский толковый словарь по психологии // Под ред. А. Ребера, 2002 г.

Исходя из здравого смысла, остаточными знаниями должны являться наиболее важные сведения или законы для выпускника данной профилизации. При сегодняшней практике тестирования к «остаточным» знаниям можно отнести любые виды знаний, от узко специальных до фундаментальных. К «остаточным» знаниям неправомерно относить, но относят неподтверждённые гипотезы, а также даты и факты, знакомые узкому кругу специалистов.

Утверждение, что какая-то часть материала должна остаться в памяти на неопределённо долгое время, а остальное может быть без особого вреда забыто вскоре после завершения курса отражает объективную реальность. Но делать из этого вывод о целесообразности изучения только первой части материала – абсолютно неправомерно. Здесь надо иметь в виду многие обстоятельства. Некий состав остаточных знаний, признанный приемлемым, – это всегда своего рода программа-минимум. Ученик в силу своих природных данных или под воздействием каких-то внешних факторов может запомнить на долгое время ряд других сведений. Искусственно мешать ему в этом и тем самым обеднять его знания не стоит. Изучаемый материал всегда неоднороден в отношении формирования знаний.

Не претендуя на строгую научность, можно выделить четыре вида получаемых в процессе обучения сведений:

- подлежащие запоминанию и усвоению надолго (остаточные знания) – это активный запас знаний в последующей профессиональной деятельности и в жизни вообще;

- неизбежно забываемые, но оставляющие следы в запасах сознания и легко восстанавливаемые в случае необходимости – это пассивный запас знаний, являющийся в определённой степени резервом активного запаса;

- запоминаемые на короткое время и необходимые для обеспечения усвоения других материалов курса, их можно назвать вспомогательными знаниями;

- выполняющие те же функции, что и предыдущие, но по отношению к материалам других дисциплин.

Подготовка к проверке остаточных знаний заключается в установлении сроков её проведения, выборе объектов и форм проверки и составлении вопросов для студентов.

Важным элементом проводимой модернизации системы образования является введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ), который представляет собой форму объективной оценки качества подготовки лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, с использованием контрольных измерительных материалов, представляющих собой комплексы заданий стандартизированной формы, выполнение которых позволяет установить уровень освоения федерального государственного образовательного стандарта. Эксперимент по введению ЕГЭ начался ещё в 2001 году¹¹⁵, а в 2007 году Государственная Дума приняла Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»¹¹⁶.

В соответствии с этим законом «Результаты единого государственного экзамена признаются образовательными учреждениями, в которых реализуются образовательные программы среднего (полного) общего образования, как результаты государственной (итоговой) аттестации, а образовательными учреждениями среднего профессионального образования и образовательными учреждениями высшего профессионального образования как результаты вступительных испытаний по соответствующим общеобразовательным предметам».

Организация такого масштабного институционального изменения требовала мобилизации значительных организационных, методических и материальных средств, тем более что результаты ЕГЭ неоднозначны. Поэтому уже в самом Федеральном законе №17-ФЗ предусматривался переходный период до 1 января 2009 года, а правоприменительная практика показала необходимость внесения серьёзных изменений в про-

¹¹⁵ Приказ Минобразования РФ от 27.02.2001 № 645 «Об утверждении Положения о проведении единого государственного экзамена» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.03.2001 № 2633). \ \ «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 15, 09.04.2001.

¹¹⁶ Собрание законодательства РФ, 12.02.2007, № 7, ст. 838.

цедуру проведения ЕГЭ и в отношении его использования как результатов вступительных испытаний.

В связи с этим Государственная Дума пятого созыва возвращалась к этому вопросу несколько раз. Решение выявленных проблем было закреплено в федеральных законах от 10 февраля 2009 года №18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»¹¹⁷ от 2 февраля 2011 года №2-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статьи 11 и 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части совершенствования единого государственного экзамена»¹¹⁸, от 3 июня 2011 года №121-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части создания дополнительных условий для реализации конституционных гарантий прав граждан на пользование родным языком, на свободный выбор языка воспитания и обучения)¹¹⁹.

Этими федеральными законами:

установлено, что содержание контрольных измерительных материалов ЕГЭ является конфиденциальной информацией, а также установлен режим их защиты;

уточнены полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, по проведению ЕГЭ за пределами территории Российской Федерации;

уточнены полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере образования по установлению положения о системе общественного наблюдения для обеспечения общественного контроля за соблюдением порядка проведения государственной (итоговой) аттестации в любых формах;

определён статус общественных наблюдателей и их права при проведении государственной (итоговой) аттестации;

¹¹⁷ Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 786.

¹¹⁸ Собрание законодательства РФ, 07.02.2011, № 6, ст. 793.

¹¹⁹ Собрание законодательства РФ, 06.06.2011, № 23, ст. 3261.

уточнены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению и проведению ЕГЭ;

введён запрет на использование средств связи и электронно-вычислительной техники при проведении ЕГЭ.

Гражданам, освоившим образовательные программы среднего (полного) общего образования на родном языке, предоставлено право пройти итоговую аттестацию по родному языку и родной литературе дополнительно к обязательному прохождению государственной (итоговой) аттестации.

Общественная социологическая оценка системы образования

Мировая практика показывает, что важным показателем при подготовке и принятии политических и управленческих решений является данные об удовлетворённости потребителей услугами государственных и муниципальных органов. Такие исследования применяют в форме массовых опросов или качественных методов (например, фокус-группы)¹²⁰. Результаты социологических исследований активно используют, в частности, в управлении образованием. В мировой практике используют показатели, связанные с общественным мнением о деятельности и её результатах, о качестве получаемых населением от государства и органов местного самоуправления благ¹²¹. На их основе осуществляется реформа бюджетного процесса (performance management и performance budgeting), направленная на переход к методам бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР).

В ряде случаев построенные на основании социологических опросов и исследований показатели используют и в практике

¹²⁰ Гохберг Л. М., Шувалова О. Р. Общественное мнение о науке, 1997, М., 1 ЦИСН, 1998.

¹²¹ Методика НИИРПО рейтинговой оценки деятельности СПО города Москвы в условиях перехода на новые организационно-правовые формы. Москва-2010. Научно-исследовательский институт развития профессионального образования // <http://www.niirpo.ru/docs/rejtingkoledj.pdf>

управления и бюджетирования, ориентированных на результат. В каждой стране БОР, как систему формируют по-своему, однако существуют и общие черты. Индикаторы, как правило, определяют не законодательно, а на основании рекомендаций общественных или профессиональных организаций. БОР делает процесс финансирования прозрачным для общественности. Неизбежная открытость образовательной политики, основанной на прозрачных количественных показателях, понятных общественности, является одним из важных факторов, заставляющих правительство не спешить с внедрением БОР.

Социальные опросы, проведённые в России в последние годы, показывают, что распространённость позитивных и негативных позиций относительно близости «идеального» и реального образов национальнoй системы образования почти одинакова – 45 процентов и 41 процент соответственно. Молодёжь чаще давала позитивные ответы (52 процента и 38 процентов), а респонденты с высшим образованием – негативные (45 процентов и 46 процентов)¹²².

Для получения интегральной характеристики использовали наиболее общий вопрос – о степени удовлетворённости качеством образования, предоставляемого местными образовательными учреждениями. Он был обращён ко всем респондентам, независимо от того, обучаются они или члены их семьи в образовательных учреждениях или нет. Оказалось, что респонденты более-менее информированы (по крайней мере, имеют свою точку зрения о качестве обучения). Относительно большое число респондентов – 15 процентов опрошенных – затруднились оценить качество образования в местных школах. Детским дошкольным учреждениям не смогли дать оценку 23 процента, учреждениям профессионального образования – более одной трети, а учреждениям дополнительного образования взрослых – почти половина опрошенных.

Судя по содержательным оценкам, население в наибольшей степени удовлетворено качеством общего образования: доля

¹²² Железов Б. В., Кудюкин П. М., Шувалова О. Р. Эффективность системы образования: взгляд потребителя образовательных услуг // Вопросы образования, 2009, № 12, с. 187–210.

ответивших «полностью удовлетворён» или «скорее удовлетворён» составила 61–63 процентов в отношении школьного и дошкольного образования. В системе профессионального образования этот показатель несколько ниже (51 процент).

На вопрос «Как бы вы оценили уровень подготовки студентов/школьников в образовательных учреждениях к предстоящей трудовой деятельности, к семейной и общественной жизни, к формированию здорового образа жизни?» ответили почти все респонденты. Они оценивали местные образовательные учреждения. Наиболее низкие оценки получили такие компетенции, как подготовка к семейной жизни и навыки здорового образа жизни. Наилучшим образом оценены подготовка к предстоящей трудовой деятельности, особенно на уровнях профессионального образования, а также подготовка к общественной жизни.

Можно констатировать, что в целом оценки российской системы образования довольно высокие. Об этом свидетельствует растущая уверенность респондентов в том, что наша система образования не слабее, чем в развитых странах мира, или по крайней мере на том же уровне. Наиболее высокие оценки система образования получила и в рейтинге семи видов государственных услуг. В то же время большинство наших соотечественников уверено, что система образования не в полной мере соответствует той системе образования, которая сейчас необходима России, а каждый десятый считает, что совершенно не соответствует. Негативно оцениваются и меры, которые предпринимает правительство в отношении системы образования. В работе местных образовательных учреждений наилучшие оценки получили качество образования и образовательных стандартов, качество преподавания, подготовка к предстоящей трудовой деятельности и общественной жизни, безопасность, состояние зданий и оборудования.

Как свидетельствует зарубежный опыт, для получения непосредственной обратной связи, достоверной информации об отношении населения к системе образования следовало бы внедрить проведение регулярных социологических опросов по проблемам развития образования с чётко и конкретно сфор-

мулированными вопросами. При этом для получения данных об оценке развития системы образования в целом необходимо использовать общенациональную систему индикаторов, сопоставимую с международной. Использование данных социологических обследований для управления и бюджетирования в образовании требует серьёзных усилий по преобразованию сырых данных в систему обобщённых индексов, которые давали бы возможность оценивать результативность проводимой политики и эффективность использования вложенных бюджетных средств.

Заключительные замечания

Потребности сегодняшнего 6–7-летнего человека другие, чем у его сверстника конца прошлого века. Но общая школьная идеология, как ни печально, в целом сохраняется уже лет 100. При всех модернизациях точкой отсчёта остаётся навязываемая со стороны экспертного сообщества программа, а не потребности самого ребёнка. Большинство родителей уверены, что главное в учёбе – получать хорошие оценки. Максимум, на что они готовы, – контроль за домашними заданиями. Но готовность ребёнка к школе – это наполовину готовность родителей. В любой учебной деятельности есть два аспекта: один – усвоение предметного содержания, а другой – усвоение способа действия.

Федеральные образовательные стандарты должны составить целостную взаимно увязанную между собой триаду, что без практической апробации является трудной задачей. Поэтому к редактированию и дополнению этих нормативных документов следует через некоторое время вернуться с учётом требований практики. В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» разработка и утверждение ФГОС осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, причём их утверждение должно происходить не реже одного раза в десять лет.

«Страх перед новыми стандартами – это на самом деле страх перед выбором, а это очень опасно, люди должны уметь выбирать.

Это страх перед ответственностью», – сказал Министр образования и науки А. А. Фурсенко, выступая 12 апреля 2011 года на заседании Государственно-патриотического клуба «ЕДИНОЙ РОССИИ», посвящённого проблемам российского образования.

Следует учесть, что содержание федерального государственного образовательного стандарта общего образования должно быть ориентировано на возраст детей и подростков. Становление личности в возрасте 14–15 лет, как правило, не завершено и потому личностные результаты освоения основной образовательной программы основного общего образования вряд ли смогут в полной мере отразить такие, предусмотренные Стандартом СОО, показатели, как:

формирование целостного мировоззрения, соответствующего современному уровню развития науки и общественной практики, учитывающего социальное, культурное, языковое, духовное многообразие современного мира;

формирование коммуникативной компетентности в общении и сотрудничестве со сверстниками, старшими и младшими в образовательной, общественно полезной, учебно-исследовательской, творческой и других видах деятельности;

осознание важности семьи в жизни человека и общества, принятие ценности семейной жизни.

Перечисленные выше особенности общеобразовательного стандарта требуют особого внимания и обсуждения наряду с иными особенностями светского воспитания в многоконфессиональном государстве. В частности, представляется чрезмерным требовать от подростка «приобретение опыта применения полученных знаний и умений для определения собственной позиции в общественной жизни, для решения типичных задач в области социальных отношений, для гражданской и общественной деятельности, защиты прав человека, межличностных отношений, включая отношения между людьми различных национальностей и вероисповеданий».

Новый образовательный стандарт рассчитан на глубокое и свободное знание учителем психологии младшего и среднего школьника, на использование этих знаний на практике. Учитель должен стать не только и не столько административно-

командным лицом в детском коллективе, сколько воспитателем, нравственным и культурным лидером детского коллектива. Следует учесть, что тем особым требованиям, которые образовательный стандарт предъявляет к личности учителя, а также к способу и методам ведения учебного процесса, удовлетворяют далеко не все педагоги.

Указанным набором человеческих качеств наделён не каждый нынешний учитель. Эти качества развиваются и воспитываются ещё в вузе. Выработка указанных качеств – кропотливая работа педагогических вузов. Это затруднительно сделать методами кратковременных курсов переподготовки и повышения квалификации. Может оказаться так, что для исполнения требований стандартов нового поколения не будет подготовленных педагогов.

Конкретная реализация требований обсуждаемых федеральных образовательных стандартов потребует законодательной поддержки.

В частности, следует уточнить правовой статус аттестата выпускника учебного заведения системы общего образования. Согласно требованиям образовательного стандарта в учебный план ученика входит обязательное изучение 9 (10) учебных предметов (курсов). Вообще учебных предметов в школе больше. Ученик должен иметь право изучать любой предмет, который преподаётся в школе в рамках федерального государственного образовательного стандарта дополнительно к учебному плану, причём на бесплатной основе. Об этом праве ученика нужно заявить прямо и недвусмысленно в соответствующем официальном акте.

Ученик, имеющий аттестат о среднем образовании, вправе сдавать ЕГЭ по любому предмету, даже если он ранее не выбрал его базовым либо профильным. Об этом праве ученика также нужно заявить прямо и недвусмысленно.

Ставя целью создание системы непрерывного образования, можно придти к основным принципам, которые лежат в основе процесса. Во-первых, необходимо так организовать учебный, воспитательный и иные сопутствующие социальные процессы, чтобы не только не подавить, но и развить в человеке жажду

познания. Все бывали очарованы пытливым детским умом, стремлением малыша все постичь, все узнать, причём немедленно и сразу! Куда же исчезает желание узнавать новое после пребывания в школе? Ведь главная задача школы – не погасить тот творческий огонёк, который не даёт покоя детской душе. Именно в школе надлежит закрепить тягу к непрерывному образованию и образованию через всю жизнь. Именно в школе нужно учить, как учиться, и как обоснованно выбирать индивидуальную образовательную траекторию.

Обновление образовательных стандартов можно полагать одним из ключевых мероприятий в системе модернизации общего образования.

Одну их концептуальных сложностей новых стандартов можно усмотреть в следующем. По конкретным учебным навыкам в предметных областях стандарт ориентирует ученика на взаимодействие с учителем. А по мировоззренческим вопросам он апеллирует к системе взглядов и миропониманию подростка, где хотелось бы видеть минимум детского упрямства и эгоцентризма. Но в жизни подростка самым сложным и наименее самостоятельно рождаемым результатом является модель мира, мировоззренческие положения.

Морально-этический портрет и духовный стереотип выпускника школы служит ориентиром для проектирования процессов и условий получения образовательных результатов, главным средоточием усилий школы и педагогического коллектива. Когда у выпускника школы сформирована мотивация к обучению, к выбору индивидуальной образовательной траектории, было бы естественно ожидать, чтобы на следующей ступени образования обретенные учащимся навыки были востребованы и получили дальнейшее развитие. Поэтому введение новых стандартов в системе общего образования с неизбежностью обуславливает предъявление особых требований к организации учебного процесса при дальнейшем обучении. В частности, было бы естественно сохранять за студентом свободу выбора образовательной траектории при обучении в вузе. Право выбора способа и направления обучения, включая право выбора преподавателя есть составные элементы индивидуальной образовательной траектории.

Используя современные информационные технологии, почти каждый тинэйджер имеет возможность без особых физических и временных затрат получить ответ на любой свой вопрос. Уроки в школе перестали быть единственным источником предметных знаний. Для достижения цели достаточно обратиться к сети Интернет.

Образовательные стандарты нового поколения предъявляют к ученикам особые требования в части воспитания самостоятельности и ответственности за получение образования. Закон ввёл обязательность среднего (полного) общего образования. В то же время, школьное обучение всё в большей степени принимает индивидуальный характер, по возможности выражая личный интерес обучаемого. Но наметившиеся тенденции следует закреплять и развивать, а не затормаживать на последующих этапах обучения. Поэтому вузы обязаны перестраивать свой учебный и воспитательный процесс в соответствии с наметившимися тенденциями.

Сформулированная для школы цель не может быть достигнута, если на последующих этапах обучения в вузе учащийся будет лишён самостоятельности в выборе методов и направлений своего дальнейшего образования, если правовой статус учащегося, установленный для обучаемого в учебном заведении комплекс прав и обязанностей не будет адекватен указанной цели.

В соответствии с поставленной современными требованиями задачей воспитания и формирования личности на каждой стадии обучения для каждого типа учебных заведений должны наличествовать закреплённые в законе и в уставе соответствующие академические свободы для обучаемых.

Развитие системы непрерывного образования невозможно без адекватной правовой и программно-аппаратной поддержки учебного процесса, адаптированных, соответственно, к каждому уровню и этапу образования. Модернизация школьного образования с неизбежностью предъявляет новые требования к последующим уровням образования.

Глава 4 О профильном обучении

Вводные замечания

Российская школа накопила немалый опыт по дифференцированному обучению учащихся. Первая попытка осуществления дифференциации обучения в школе относится к 1864 г. Соответствующий указ предусматривал организацию семиклассных гимназий двух типов: классическая (цель – подготовка в университет) и реальная (цель – подготовка к практической деятельности и к поступлению в специализированные учебные заведения).

Новый импульс идея профильного обучения получила в процессе подготовки в 1915–1916 гг. реформы образования, осуществлявшейся под руководством министра просвещения П. Н. Игнатъева. По предложенной структуре 4–7 классы гимназии разделялись на три ветви: новогуманитарную, гуманитарно-классическую, реальную.

Но произошла Октябрьская революция и подходы к организации общего образования в стране изменились. В 1918 г. состоялся первый Всероссийский съезд работников просвещения, и было разработано Положение о единой трудовой школе, предусматривающее профилизацию содержания обучения на старшей ступени школы. В старших классах средней школы выделялись три направления: гуманитарное, естественно-математическое и техническое.

В 1934 г. ЦК ВКП(б) и Совет Народных комиссаров СССР принимают постановление «О структуре начальной и средней школы в СССР», предусматривающее единый учебный план и единые учебные программы. Однако введение на всей территории СССР единой школы со временем высветило серьёзную проблему: отсутствие преемственности между единой средней

школой и глубоко специализированными высшими учебными заведениями, что заставило учёных-педагогов в который раз обратиться к проблеме профильной дифференциации на старших ступенях обучения.

Академия педагогических наук СССР в 1957 г. выступила инициатором проведения эксперимента, в котором предполагалось провести дифференциацию по трём направлениям: физико-математическому и техническому; биолого-агрономическому; социально-экономическому и гуманитарному. С целью дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы в 1966 г. были введены две формы дифференциации содержания образования по интересам школьников: факультативные занятия в 8–10-х классах и школы (классы) с углубленным изучением предметов, которые, постоянно развиваясь, сохранились вплоть до настоящего времени.

В конце 80-х–начале 90-х годов прошлого столетия в стране появились новые виды общеобразовательных учреждений (лицеи, гимназии), ориентированные на углубленное обучение школьников по избираемым ими образовательным областям с целью дальнейшего обучения в вузе. Также многие годы успешно существовали и развивались специализированные (в известной мере профильные) художественные, спортивные, музыкальные и другие школы. Этому процессу способствовал Закон Российской Федерации 1992 года «Об образовании», закрепивший вариативность и многообразие типов и видов образовательных учреждений и образовательных программ.

Профильное обучение реализуют через систему организации среднего образования, при которой в старших классах обучение проходит по разным программам (профилям) с преобладанием тех или иных предметов. Эксперимент по введению профильного обучения проходил в нескольких субъектах Российской Федерации с 2003 года¹²³.

¹²³ Приказ Минобразования РФ от 26.06.2003 г. № 2757 «Об утверждении плана-графика мероприятий по подготовке и введению профильного обучения на старшей ступени общего образования и плана-графика повышения квалификации работников образования в условиях введения профильного обучения» // «Общее образование России. Сборник нормативных и методических документов», 2004–2005.

Целью проекта является обеспечение планомерного, прогнозируемого перехода к качественному и эффективному профильному обучению на старшей ступени школьного образования. В рамках Федеральной целевой программы развития образования до 2010 года, предполагался повсеместный переход на профильное образование в старшей школе по всей России.

Идеи профильного образования лежат в основе разрабатываемого Стандарта СОО.

Постановка задачи

Направление развития профильного обучения в российской школе в основном соответствует мировым тенденциям развития образования. Следует разграничить понятия «профильное обучение» и «профильная школа».

Профильная школа есть институциональная форма реализации цели. Это основная форма. Однако перспективными в отдельных случаях могут стать иные формы организации профильного обучения, в том числе выводящие реализацию соответствующих образовательных стандартов и программ за стены отдельного общеобразовательного учреждения.

Профильное обучение – средство дифференциации и индивидуализации обучения, позволяющее за счёт изменений в структуре, содержании и организации образовательного процесса более полно учитывать интересы, склонности и способности учащихся, создавать условия для обучения старшеклассников в соответствии с их профессиональными интересами и намерениями в отношении продолжения образования. Профильное обучение направлено на реализацию личностно-ориентированного учебного процесса. При этом существенно расширяются возможности выстраивания учеником индивидуальной образовательной траектории.

Переход к профильному обучению преследует следующие основные цели:

обеспечить углубленное изучение отдельных предметов программы полного общего образования;

создать условия для существенной дифференциации содержания обучения старшеклассников с широкими и гибкими возможностями построения школьниками индивидуальных образовательных программ;

способствовать установлению равного доступа к полноценному образованию разным категориям обучающихся в соответствии с их способностями, индивидуальными склонностями и потребностями;

расширить возможности социализации учащихся, обеспечить преемственность между общим и профессиональным образованием, более эффективно подготовить выпускников школы к освоению программ высшего профессионального образования¹²⁴.

На актуальность введения профильного обучения указывают следующие обстоятельства: профилизации обучения в старших классах соответствует структура образовательных и жизненных установок старшеклассников; к 15–16 годам у большинства учащихся складывается ориентация на будущую профессиональную деятельность. В высшей школе сформировалось устойчивое мнение о необходимости дополнительной специализированной подготовки в вузы. Большинство старшеклассников считают, что существующее ныне образование не даёт возможностей для успешного обучения в вузе и построения дальнейшей карьеры. В сложившейся ситуации необходима разработка мер, способствующих введению профильного обучения на старшей ступени общего образования. Необходимым условием создания образовательного пространства, способствующего самоопределению учащегося основной ступени, является введение предпрофильной подготовки.

Большинство профильных школ способны самостоятельно выстраивать специальную систему учебных курсов. Базовые учебные курсы изучают с целью завершения общего базового образования в данной области; например, будущие гуманитарии изучают интегрированные курсы математики и естествознания.

¹²⁴ Приказ Минобразования РФ от 18.07.2002 г. № 2783 «Об утверждении Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования» // «Официальные документы в образовании», № 27, 2002.

Профильные учебные курсы изучаются старшеклассниками, чтобы расширить и углубить знания по тем или иным отдельным предметам. Важно помнить, что традиционные углубленные курсы, например, математики или физики тоже являются одной из разновидностей профильных курсов.

Элективные учебные курсы направлены на дальнейшую специализацию образования или на профессиональную ориентацию в выбранной деятельности.

Указанная система учебных курсов ещё только начинает складываться в практике образования, и её реализация сопряжена с целым комплексом новых задач. Учебники для профильных и элективных курсов строят на основе модульного принципа (при котором основной учебник может сопровождаться системой дополняющих его модулей). Чтобы помочь администрации школы выбрать оптимальную модель реализации профильного обучения на старшей ступени, а учителю профильной школы отобрать наиболее приемлемые для себя учебники и другие учебные средства. Издательство «Просвещение» разработало и реализует специальный проект «Профильное обучение». В настоящее время издательство по большинству предметов предпочитает выпускать многоуровневые учебно-методические комплекты. Они рассчитаны одновременно и на базовый, и на профильный уровни или на профильный и на углубленный уровни. Для мотивированных учащихся, уже сделавших свой выбор, издательство выпускает серию «МГУ – школе», в которой школьные учебники органически сочетаются с пособиями для абитуриентов.

Цели профильного обучения

Основная идея обновления старшей ступени общего образования состоит в том, что образование здесь должно стать более индивидуализированным, функциональным и эффективным.

Многолетняя практика убедительно показала, что, как минимум, начиная с позднего подросткового возраста, примерно с 15 лет, в системе образования должны быть созданы условия для реализации обучающимися своих интересов,

способностей и дальнейших (послешкольных) жизненных планов. Социологические исследования доказывают, что большинство старшеклассников (более 70 процентов) отдадут предпочтение тому, чтобы «знать основы главных предметов, а углубленно изучать только те, которые выбираются, чтобы в них специализироваться». Профилизация обучения в старших классах соответствует структуре образовательных и жизненных установок большинства старшеклассников. При этом традиционную позицию «как можно глубже и полнее знать все изучаемые в школе предметы (химию, физику, литературу, историю и так далее)» поддерживают около четверти старшеклассников.

К 15–16 годам у большинства учащихся складывается ориентация на будущую профессиональную деятельность. По данным опросов, проведённых в 2002 году Центром социологических исследований Минобразования России, «профессиональное самоопределение тех, кто в дальнейшем намерен учиться в ПТУ или техникуме (колледже), начинается уже в 8-м классе и достигает своего пика в 9-м, а профессиональное самоопределение тех, кто намерен продолжить учёбу в вузе, в основном складывается в 9-м классе». При этом примерно 70–75 процентов учащихся в конце 9-го класса уже определились в выборе возможной профессиональной деятельности¹²⁵.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р¹²⁶ об одобрении Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. на старшей ступени общеобразовательной школы предусматривалось профильное обучение и ставилась задача создания «системы специализированной подготовки (профильного обучения) в старших классах общеобразовательной школы, ориентированной на индивидуализацию обучения и социализацию обучающихся, в том числе с учётом реальных потребностей рынка труда, отработки гибкой системы профилей

¹²⁵ Приказ Минобразования РФ от 18.07.2002 г. № 2783 «Об утверждении Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования» // «Официальные документы в образовании», № 27, 2002 г.

¹²⁶ Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. II), ст. 119.

и кооперации старшей ступени школы с учреждениями начального, среднего и высшего профессионального образования».

Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования была подготовлена Российской академией образования совместно с Министерством образования Российской Федерации, одобрена на заседаниях Федерального координационного совета по общему образованию 24.04.2002 г. и 28.06.2002 г., доработана по отзывам, поступившим из субъектов Российской Федерации (май–июнь 2002 года), а также результатам 2-го Всероссийского совещания по профильному обучению (28.06.2002 г.) и утверждена как приложение к приказу Минобробразования России от 18.07.2002 г. № 2783¹²⁷.

Публичный и частный интерес к профилизации

В настоящее время в высшей школе сформировалось устойчивое мнение о необходимости дополнительной специализированной подготовки старшеклассников для прохождения вступительных испытаний и дальнейшего образования в вузах. Традиционная непрофильная подготовка старшеклассников в общеобразовательных учреждениях привела к нарушению преемственности между школой и вузом, породила многочисленные подготовительные отделения вузов, репетиторство, платные курсы и другое.

Большинство старшеклассников считают, что существующее ныне общее образование не даёт возможностей для успешного обучения в вузе и построения дальнейшей профессиональной карьеры. В этом отношении нынешний уровень и характер полного среднего образования считают приемлемым менее 12 процентов опрошенных учащихся старших классов (данные Всероссийского центра изучения общественного мнения)¹²⁸.

¹²⁷ Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. II), ст. 119.

¹²⁸ Приказ Минобробразования РФ от 18.07.2002 г. № 2783 «Об утверждении Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования» // «Официальные документы в образовании», № 27, 2002.

Модификация учебного плана

Очевидно, что любая форма профилизации обучения ведёт к сокращению инвариантного компонента. В отличие от привычных моделей школ с углубленным изучением отдельных предметов, когда один–два предмета изучаются по углубленным программам, а остальные – на базовом уровне, реализация профильного обучения возможна только при условии относительного сокращения учебного материала непрофильных предметов, изучаемых с целью завершения базовой общеобразовательной подготовки учащихся.

Модель общеобразовательного учреждения с профильным обучением на старшей ступени предусматривает возможность разнообразных комбинаций учебных предметов, что и будет обеспечивать гибкую систему профильного обучения. Эта система должна включать в себя следующие типы учебных предметов: базовые общеобразовательные, профильные и элективные.

Базовые общеобразовательные предметы являются обязательными для всех учащихся во всех профилях обучения. В проекте Стандарта СОО, подготовленном Институтом стратегических исследований в образовании Российской академии образования ¹²⁹, предлагается следующий набор обязательных общеобразовательных предметов: математика, история, русский и иностранные языки, физическая культура, а также интегрированные курсы обществоведения (для естественно-математического, технологического и иных возможных профилей), естествознания (для гуманитарного, социально-экономического и иных возможных профилей).

Профильные общеобразовательные предметы – предметы повышенного уровня, определяющие направленность каждого конкретного профиля обучения. Например, физика, химия, биология – профильные предметы в естественно-научном профиле; литература, русский и иностранные языки – в гуманитарном; история, право, экономика и другое – в социально-экономическом и так далее. Профильные учебные предметы являются обязательными для учащихся, выбравших данный профиль обучения.

¹²⁹ http://fgos.isiorao.ru/fgos/FGOS_SOO/

Элективные курсы – обязательные для посещения курсы по выбору учащихся, входящие в состав профиля обучения на старшей ступени школы. Они реализуются за счёт школьного компонента учебного плана и выполняют две функции. Одни из них могут «поддерживать» изучение основных предметов на заданном профильным стандартом уровне. Количество элективных курсов, предлагаемых в составе профиля, должно быть избыточно по сравнению с числом курсов, которые обязан выбрать учащийся¹³⁰.

Предлагаемая система не ограничивает общеобразовательное учреждение в организации того или иного профиля обучения (или нескольких профилей одновременно), а школьника в выборе различных наборов базовых общеобразовательных, профильных предметов и элективных курсов, которые в совокупности и составят его индивидуальную образовательную траекторию. Во многих случаях это потребует реализации нетрадиционных форм обучения, создания новых моделей общего образования.

Концепция профильного обучения

В случае профильного обучения возможна такая организация образовательных учреждений различных уровней, при которой реализуется не только содержание выбранного профиля, но и предоставляется учащимся возможность осваивать интересное и важное для каждого из них содержание из других профильных предметов. Такая возможность может быть реализована как посредством разнообразных форм организации образовательного процесса (дистанционные курсы, факультативы, экстернат), так и за счёт кооперации (объединения образовательных ресурсов) различных образовательных учреждений (общеобразовательные учреждения, учреждения дополнительного, начального и среднего профессионального образования и другие). Это позволит старшекласснику одного общеобразовательного учреждения при

¹³⁰ Приказ Минобразования РФ от 18.07.2002 г. № 2783 «Об утверждении Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования» // «Официальные документы в образовании», № 27, 2002.

необходимости воспользоваться образовательными услугами других учреждений общего, а в определённых случаях, начального и среднего профессионального образования, обеспечивающей наиболее полную реализацию интересов и образовательных потребностей учащихся.

Можно выделить несколько вариантов (моделей) организации профильного обучения.

Модель внутришкольной профилизации. Общеобразовательное учреждение может быть однопрофильным (реализовывать только один избранный профиль) и многопрофильным (организовать несколько профилей обучения).

Модель сетевой организации. В подобной модели профильное обучение учащихся конкретной школы осуществляется за счёт целенаправленного и организованного привлечения образовательных ресурсов иных образовательных учреждений. В этом случае каждое общеобразовательное учреждение данной группы обеспечивает преподавание в полном объёме базовых общеобразовательных предметов и ту часть профильного обучения (профильные предметы и элективные курсы), которую оно способно реализовать в рамках своих возможностей.

Иные модели. Предложенный подход не исключает возможности существования и дальнейшего развития универсальных (непрофильных) школ и классов, не ориентированных на профильное обучение и различного рода специализированных общеобразовательных учреждений (хореографические, музыкальные, художественные, спортивные школы, школы-интернаты при крупных вузах и другие).

Решение об организации профильного обучения в конкретном образовательном учреждении принимает его учредитель по представлению администрации образовательного учреждения и органов его общественного самоуправления.

Особенности организации курсов по выбору

Основная функция курсов по выбору – профориентационная. В этой связи число таких курсов должно быть по возможности

значительным. Они должны носить краткосрочный и чередующийся характер, являться своего рода учебными модулями. Курсы по выбору необходимо вводить постепенно. Единовременное введение целого спектра разнообразных курсов по выбору может поставить ученика (семью) перед трудноразрешимой задачей. Необходима целенаправленная, опережающая работа по освоению учеником самого механизма принятия решения, освоения «поля возможностей и ответственности».

В существующей практике число желающих продолжить образование в старших классах определённого общеобразовательного учреждения (лицея, гимназии) больше, чем реальные возможности приёма в эти классы. Возникает ситуация конкурсного приёма, которая может стать особенно актуальной в условиях перехода на профильное обучение. Поэтому необходимо решить вопрос об открытой, гласной процедуре проведения подобного конкурсного набора, а также его законодательной проработке с учётом конституционных положений об общедоступности и бесплатности общего образования.

Кадры для профильной школы

Учитель профильной школы обязан не просто быть специалистом высокого уровня, соответствующим профилю и специализации своей деятельности, но и должен обеспечивать:

вариативность и личностную ориентацию образовательного процесса (проектирование индивидуальных образовательных траекторий);

практическую ориентацию образовательного процесса с введением интерактивных, деятельностных компонентов (освоение проектно-исследовательских и коммуникативных методов);

завершение профильного самоопределения старшеклассников и формирование способностей и компетентностей, необходимых для продолжения образования в соответствующей сфере профессионального образования.

Новые требования к учителю в условиях перехода к профильному обучению диктуют необходимость дальнейшей

модернизации педагогического образования и повышения квалификации действующих педагогических кадров. Главными элементами оценки должны стать: уровень компетенции, знаний и опыта преподавателя; организация учебно-методической работы в вузе; рейтинг вуза с учётом мнения всех субъектов оценки (потребителя образовательных услуг, его семьи, работодателя, общества и государства); соответствие требованиям образовательных стандартов с учётом комплекса профессиональных компетенций и требований, в том числе перспективных; оценка качества образования в соответствии с долгосрочными экономическими прогнозами; измерение знаний и компетенций по ясным и открытым правилам.

Важным представляется организовать на базе педагогических вузов профессиональную подготовку специалистов (учителей, педагогов), а также магистров с целью обеспечения профильной школы высококвалифицированными кадрами. Следует в рамках подготовки по специальностям и направлениям педагогического образования ввести необходимые специализации и магистерские программы с учётом потребностей профильной школы.

Этапы введения профильного обучения

Предварительным этапом введения профильного обучения является начало перехода на предпрофильное обучение в последнем классе основной ступени.

При содействии муниципальных и региональных органов управления образованием необходимо организовать повышение квалификации учителей и администрации общеобразовательных учреждений, принять меры по обеспечению школ учебными пособиями и при необходимости учебниками, отвечающими задачам профильного обучения.

Перед введением профильного обучения в общеобразовательных учреждениях должен быть проведён значительный объём работ по обеспечению предстоящего выбора учащимися профилей обучения (анкетирование, беседы с родителями и другие).

Параллельно должна быть осуществлена разработка процедуры приёма выпускников предпрофильных классов в профильные школы (классы, группы). Органам управления образованием различных уровней целесообразно разработать предложения по сетевому взаимодействию образовательных учреждений, обеспечивающему наиболее сбалансированный спектр возможностей получения старшеклассниками полного среднего образования на профильном уровне, а также в непрофильных (общеобразовательных) школах, классах и группах.

На основе примерных нормативов и расчётов субъекты Российской Федерации должны представить предложения в проекты территориальных бюджетов с целью дополнительного бюджетного финансирования работы старших классов общеобразовательных учреждений, планирующих переход на профильное обучение.

На следующем этапе должна быть продолжена работа по созданию нового поколения учебной литературы, уточнению базисных учебных планов, разработке и принятию примерных учебных планов профилей и ежегодному расширению числа школ и обучающихся, переходящих на профильное обучение на основе соответствующих региональных программ.

Зарубежный опыт профильного обучения

Реформы образования происходят сейчас в большинстве развитых стран мира. При этом особое место в них отводится проблеме профильной дифференциации обучения. В большинстве стран Европы (Франции, Голландии, Шотландии, Англии, Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании и других) все учащиеся до 6-го года обучения в основной общеобразовательной школе формально получают одинаковую подготовку. К 7-му году обучения ученик должен определиться в выборе своего дальнейшего пути. Каждому ученику предлагаются два варианта продолжения образования в основной школе: «академический», который в дальнейшем открывает путь к высшему образованию, и «профессиональный», в котором обучаются по

упрощённому учебному плану, содержащему преимущественно прикладные и профильные дисциплины. При этом многие учёные-педагоги европейских стран считают нецелесообразной раннюю профилизацию (в основной школе).

В США профильное обучение существует на последних двух или трёх годах обучения в школе. Учащиеся могут выбрать три варианта профиля: академический, общий и профессиональный, в котором даётся предпрофессиональная подготовка. Вариативность образовательных услуг в них осуществляется за счёт расширения спектра различных учебных курсов по выбору. При этом прежде всего учитываются запросы и пожелания родителей, планирующих профиль для своих детей.

Анализ зарубежного опыта¹³¹ позволяет выделить следующие общие для всех изученных стран черты организации обучения на старшей ступени общего образования:

1. Общее образование на старшей ступени во всех развитых странах является профильным.

2. Как правило, профильное обучение охватывает три, реже два последних года обучения в школе.

3. Доля учащихся, продолжающих обучение в профильной школе, неуклонно возрастает во всех странах и составляет в настоящее время не менее 70 процентов.

4. Количество направлений дифференциации, которые можно считать аналогами профилей, невелико. Например, два в англоязычных странах (академический и неакадемический), три во Франции (естественно-научный, филологический, социально-экономический) и три в Германии («язык-литература-искусство», «социальные науки», «математика-точные науки-технология»).

5. Организация профильной подготовки различается по способу формирования индивидуального учебного плана обучающегося: от достаточно жёстко фиксированного перечня обязательных учебных курсов (Франция, Германия) до возможности набора из множества курсов, предлагаемых за весь период обучения (Англия, Шотландия, США и другие). Как правило, школьники должны выбрать не менее 15 и не более 25 учебных курсов продолжительностью до одного семестра. Аналогами

¹³¹ По материалам Российской академии образования.

таких курсов в России можно было бы считать учебные модули, из которых возможно строить множество самостоятельных курсов.

6. Количество обязательных учебных предметов (курсов) на старшей ступени по сравнению с основной существенно меньше. Среди них присутствуют в обязательном порядке естественные науки, иностранные языки, математика, родная словесность, физическая культура.

7. Как правило, старшая профильная школа выделяется как самостоятельный вид образовательного учреждения: лицей – во Франции, гимназия – в Германии, «высшая» школа – в США.

8. Дипломы (свидетельства) об окончании старшей (профильной школы) обычно дают право прямого зачисления в высшие учебные заведения за некоторыми исключениями, например во Франции приём в медицинские и военные вузы проходит на основе вступительных экзаменов.

9. Весь послевоенный период количество профилей и учебных курсов на старшей ступени школы за рубежом постоянно сокращалось, одновременно росло число обязательных предметов и курсов. При этом все более отчётливо проявлялись влияние и возрастающая ответственность центральной власти за организацию и результаты образования. Это отражается на всех этапах проведения экзаменов, в разработке национальных образовательных стандартов, уменьшении разнообразия учебников и другом.

Заключительные замечания

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

1. Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования была разработана в 2002 году и сыграла большую роль для понимания теории процесса, для построения разных моделей перехода к профильному обучению, а также для практической реализации эксперимента по профильному обучению.

2. Концепцию профильного обучения на старшей ступени общего образования необходимо доработать и уточнить как по текущим результатам эксперимента, так и по отношению к изменившейся социально-экономической ситуации. Разработку законодательной поддержки становления профильного обучения на ступени среднего (полного) общего образования целесообразно вести, руководствуясь уточнённой версией Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования. Соответствующий подход должен быть учтён при разработке Стандарта СОО.

3. Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования должна учитывать региональные социально-экономические особенности территорий (спрос и предложения на рынке труда, менталитет и уровень образованности населения, а также иное) и содержать разветвлённые рекомендации и предложения, ориентированные на типовые ситуации в разных муниципальных образованиях. Поэтому возрастает роль мониторинга и прогноза экономической ситуации на рынке труда.

4. Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования правильно указывает на важную роль гармонизации частных, публичных и государственных интересов при переходе к профильному обучению, но оставляет в стороне механизмы и процедуры реализации упомянутой гармонизации.

Концепцию профильного обучения на старшей ступени общего образования нужно дополнить положениями о необходимости мониторинга результатов и спроса на профильную подготовку.

5. Введение профильного обучения может иметь далеко идущие социальные последствия для учащихся конкретной школы. Как правило, профильное обучение ориентирует учащихся на поступление в престижные вузы страны, тем самым, понуждая их покидать места своего рождения, куда они, как правило, не возвращаются после учёбы.

Таким образом, профильное обучение создаёт предпосылки для поддержки утечки мозгов из провинции. Преимущества или недостатки указанной социальной тенденции не имеют

строгой доказательной базы, и, как правило, являются предметом длительных, нескончаемых дискуссий.

6. Значительными ресурсами в части модернизации образования путём введения профильного обучения обладает каждое учебное заведение, каждая школа. Много зависит от личного отношения каждого преподавателя к профильной ориентации учебного процесса, а также от общей мотивации всего педагогического коллектива школы. В рамках принятых федеральных государственных образовательных стандартов допустим широкий спектр разных моделей реализации профильного обучения.

Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования должна учитывать разные уровни и степени профилизации учебного процесса. Углубленное преподавание предмета значительно более зависит от подготовки и профессионального мастерства педагога, чем от решительной перекройки учебного плана или увеличения финансирования.

Поэтому профессиональная подготовка и творческий настрой педагогического состава школы является важным фактором и базовой основой профильного обучения.

7. Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования является первым этапом реализации индивидуальной образовательной траектории для обучения на протяжении всей жизни. Это, в частности, означает, что уже на этапе школьного образования следует допускать возможность индивидуального подхода к изучению и усвоению школьной программы. Таким образом, Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования должна предусматривать реализацию персонализированных учебных планов для каждого из учеников старших классов школы.

Степень индивидуализации учебного процесса должна коррелировать с уровнем творческой одарённости обучаемого. Рутинные процедуры и требования часто выхолащивают талант, подавляют самостоятельность и инициативу.

8. Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования имеет основой для своей реализации государственные и публичные нужды и интересы, а также личную

мотивацию участников учебного процесса, которая в данном случае является первичным фактором.

Нельзя упускать из внимания общественный менталитет при организации профильного обучения. Это наглядно продемонстрировала дискуссия в СМИ в связи с публикацией проекта Стандарта СОО. Соответственно, пропаганда в СМИ имеет большое значение для организации публичной поддержки всего процесса профильного обучения. Вообще, при проведении модернизации системы образования важно контролировать ситуацию в части деятельности СМИ. Факты ярко выраженной негативной оценки качества государственных услуг гораздо сильнее влияют на общественное мнение, чем факты позитивной оценки. Поэтому важнее уменьшать количество негативных оценок, чем стремиться повышать количество позитивных. Например, в определённых ситуациях власти, возможно, лучше смириться с неэффективным, но менее прозрачным финансированием отрасли, чем пытаться следовать более эффективной, но и более уязвимой для критики финансовой политике¹³².

¹³² Железов Б. В., Кудюкин П. М., Шувалова О. Р. Эффективность системы образования: взгляд потребителя образовательных услуг // Вопросы образования, 2009, № 12, с. 187–210; Kampen J. K., Van de Walle St., Geert Bouckaert G. (2003) Interpreting soft indicators of performance in the public sector. The impact of the predisposition of citizens towards government. Public Management Institute, K. U. Leuven, Belgium.

Глава 5

Инженерное образование

Вводные замечания

В каждом году руководство страны, министерства и ведомства, эксперты и иные заинтересованные лица анализируют экономическое положение России дискутируют по поводу правильного пути развития. Не явился исключением и нынешний год. Изданный в начале 2011 года обзор «ОЕСD Economic Outlook» прогнозирует рост российского ВВП до 4,9 процента в 2011 году и 4,5 процента в 2012. В соответствии с этим прогнозом, государственный бюджет станет профицитным уже в 2011 году благодаря растущим ценам на нефть, но при этом «не-нефтяная» часть бюджета будет отмечена усугубляющимся дефицитом. ОЭСР (Организации по экономическому сотрудничеству и развитию) рекомендует России избежать немедленного расходования бюджетного профицита для того, чтобы снизить последующее давление на налоговую систему вследствие установившейся зависимости экономики от цен на экспортируемое сырьё. В числе других рекомендаций – совершенствование российской налоговой системы, реализация приватизационных планов, снятие импортных барьеров и улучшение условий для предпринимательства. Глобальная экономика постепенно восстанавливается после экономического кризиса, но остаётся в чрезмерной зависимости от государственных конъюнктурных вливаний и страдает от высокого уровня безработицы. Долгосрочный рост экономики может быть обеспечен благодаря структурным реформам, ставшим темой нового выпуска «Going for Growth 2011», посвящённого анализу пяти приоритетных направлений для стран ОЭСР, а также развивающихся экономик России, Бразилии, Китая, Индии, Индонезии и ЮАР.

Среднегодовые темпы роста «инвестиций в знания» в странах ОЭСР с начала 90-х годов составляют 3–4 процента, обгоняя динамику ВВП¹³³. Эффективность экономического роста в значительной мере зависит сегодня от объективных свойств инновационных процессов: высокого уровня риска, зависимости производства от степени развития общей научной среды и информационной инфраструктуры, значительной капиталоемкости научных исследований, а также высоких требований к научной и инженерной квалификации кадров, необходимости эффективного инжиниринга.

Мировой рынок труда специалистов с высшим техническим образованием характеризуется состоянием возрастающей конкуренции, так как за последние 40 лет численность обучающихся в вузах возросла в 6 раз, а численность рабочих мест лишь в 1,8 раза. Трудоустройство выпускников вузов, в том числе и технических, является глобальной проблемой. В условиях рыночной экономики происходит перераспределение «профильных» долей высшего образования. В частности, доля высшего технического образования уменьшилась с 48 процентов в 1985 г. до 30,5 процента в 2000 г. По инженерным специальностям в России обучаются почти 1,3 миллиона студентов. Вопросы, связанные с инновационным инженерным образованием, широко обсуждаются в нашей стране и за рубежом. Говорят о необходимости совершенствования инженерного образования в связи с изменениями, происходящими в отношениях фундаментальных и прикладных наук, технологическим и социальным развитием общества, совершенствованием производства, процессами глобализации мировой экономики и интернационализации образования.

«Обзор инновационной политики Российской Федерации 2011»¹³⁴, подготовленный ОЭСР и Министерством образования и науки Российской Федерации, отмечает высокий общий уровень образования россиян и развитость определённых обла-

¹³³ Мильнер Б. «Экономика знаний» и новые требования к управлению // Проблемы теории и практики управления, 2008, № 1, с. 111.

¹³⁴ Берлинский Центр ОЭСР – 17 июня 2011 г. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113138>

стей науки и технологий, но в тоже время обращает внимание на низкий уровень инновационной активности на предприятиях, недостаток конкуренции и неэффективную инфраструктуру.

Наиболее важным достижением России в инженерном образовании является организация подготовки инженеров нового типа, инженеров-исследователей. Эта подготовка базируется на широком изучении таких фундаментальных наук, как математика, механика, физика, с целью устранения разрыва между «чистыми» и «прикладными» науками¹³⁵.

Иногда говорят, что инженерное образование не связано с потребностями экономики. Заказчиков-работодателей можно понять: им нужна упрощённая схема подготовки инженеров под конкретное производство. Но если стране нужны инженеры для проектирования новых технологий, требуется глубокая фундаментальная подготовка. Такое образование в России существует. Но специалисты с многолетней академической подготовкой на деле не слишком востребованы отечественной промышленностью.

Текущая инновационная политика зачастую чрезмерно сконцентрирована на высоких технологиях, а значит, оставляет без внимания большую часть российской экономики. Последние российские политические инициативы в области модернизации государственных структур и экономики говорят об осознанной необходимости отказаться от «сырьевой» стратегии в пользу интенсивных методов. Эксперты рекомендуют перенести «центр тяжести» инноваций в России на производственные предприятия, низкотехнологические отрасли и в сектор услуг, а также пополнить отечественный инновационный потенциал за счёт иностранных источников знаний. Как показывает анализ, основным ограничением в развитии инновационной экономики является не недостаток финансирования, а отсутствие высоко квалифицированных специалистов и менеджеров. Следует говорить не только об инновационных менеджерах, но и просто «о технических специалистах – технологах, конструкторах, профессиональных

¹³⁵ Сафаралиев Г. К., Бердашкевич А. П. Вузовская наука: государственная политика и законодательство // Махачкала, 2001, Изд-во «Юпитер», 344 с.

организаторах производства». При том что очевиден дефицит подобных кадров, их готовят недостаточно, более того не всегда так, как надо¹³⁶.

В развитых странах на одного учёного, производящего новое знание, приходится не менее 10 менеджеров, целью которых является целенаправленный отбор перспективных научно-технических достижений, своевременная патентная защита изобретений и открытий, активное продвижение их на рынок для коммерческого успеха. В России ситуация остаётся неизменной: на одного менеджера приходится 11–12 учёных. Существует высокий спрос на управленцев, компетентных в продвижении инновационных проектов на мировом рынке, в десятки раз превышающий предложение.

Развитие технического образования в мире привело к формированию особого направления – университетского инженерного образования, которое осуществляется в технических университетах. К характерным особенностям технических университетов можно отнести следующие свойства и качества.

Они обеспечивают подготовку кадров для науки, образования и народного хозяйства по широкому спектру специальностей технического, естественнонаучного, социально-экономического и гуманитарного направлений.

В технических университетах значительное место занимает подготовка по межотраслевым специальностям, таким, например, как биотехнология, биофизика, медицинская электроника, инженерная психология, экономическая кибернетика, системотехника, промышленная экология и так далее.

Для них также характерна фундаментальная широкопрофильная подготовка студентов, что позволяет продолжить обучение в стенах университета на всех уровнях, включая аспирантуру и докторантуру.

В объёме учебной нагрузки технических университетов значительная доля принадлежит различным формам самостоятельной работы и индивидуальным формам обучения.

¹³⁶ История развития инженерного образования в России <http://www.pda.coolreferat.com>.

Этапы становления российского инженерного образования

Совершенствование системы государственного управления образованием приобретает в настоящее время особую актуальность. Объясняется это тем, что в Российской Федерации проходят сразу две крупномасштабные реформы, затрагивающие данную проблему – административная реформа и реформа системы образования. Обе они проходят непросто, порой даже противоречиво. Российская модель управления образованием определена федеративным характером отношений между центром и регионами, а также выведением местного самоуправления за пределы государственного аппарата.

Федеральные органы государственной власти своими решениями непосредственно создают, реорганизуют и ликвидируют федеральные государственные образовательные учреждения, согласовывают назначения руководителей образовательных учреждений федерального подчинения. Они также осуществляют лицензирование и государственную аккредитацию этих образовательных организаций.

Российская высшая школа уже несколько десятилетий находится в состоянии непрерывного реформирования, модернизации. Зачастую разговоров о реформах больше, чем реальных изменений. Часть научно-образовательного сообщества России придерживается мнения, что ничего менять не надо, что российское высшее образование, по-прежнему, является лучшим в мире, а надо просто дать высшей школе больше денег из государственной казны и все будет хорошо. Но для большинства участников образовательной деятельности все более ясным становится, что реформы необходимы.

Высшее инженерное образование, от которого напрямую зависит уровень развития техники и технологий, вряд ли можно считать лучшим в мире в настоящее время. После того, как появилась возможность выбирать, российские покупатели стали закупать преимущественно импортную технику, созданную зарубежными инженерами.

Традиции высшей технической школы России формировались в течении более чем двух столетий. Уже в конце XVIII–начале XIX столетий подготовка инженеров в технических вузах России строилась на сочетании высокого теоретического уровня преподавания и значительного практического обучения, в то же время высшее техническое образование в Германии, США носило ремесленно-практический характер. Российская система инженерного образования в конце XIX–начале XX века считалась одной из лучших в мире. Выдающиеся достижения отечественной науки и техники в области космонавтики, авиа и судостроения, атомной энергетики говорят о том, что там, где общество давало заказ на специалистов мирового класса, отечественная высшая техническая школа всегда блестяще выполняла поставленные задачи. Высокое качество подготовки инженерных кадров определили успехи нашей страны в освоении космоса, создании атомной и оборонной промышленности. Доля инженеров в общем объёме выпуска специалистов с высшим образованием из советских вузов составляла более 40 процентов.

Подготовка инженеров в СССР осуществлялась в различного типа и профиля высших учебных заведениях, по разным отраслям технического образования: геологическое, горное, энергетическое, металлургическое, машиностроительное и приборостроительное, радиоэлектронное, лесоинженерное, химико-технологическое, технологическое, строительное, геодезическое, гидрометеорологическое, транспортное, инженерно-экономическое. В 1971 году в советской системе высшего технического образования было свыше 230 инженерных специальностей и 360 специализаций. Современный научно-технический прогресс обусловил необходимость подготовки инженеров комплексных профилей – инженер-физик, инженер-математик и других. Учебный план каждой инженерной специальности был рассчитан на 5–6 лет и состоял из трёх циклов учебных дисциплин: общенаучных – высшая математика, физика, химия, политическая экономия, иностранный язык и др.; общеинженерных – теоретическая механика, детали машин, теория механизмов и машин, начертательная геометрия и черчение, технология металлов, материаловедение, сопротивление материалов, электротехника, гидравлика, теплотехника, техника безопасности,

экономика и организация производства, вычислительная техника и других; специальных – в зависимости от специальности и специализации. В 1971 году на инженерных специальностях в вузах СССР обучалось около 3 миллионов человек. Выпуск инженеров в СССР и США (в тысячах человек) составил соответственно: в 1950 году – 37 и 61, в 1960 году – 120 и 43, в 1965 году – 170 и 41, в 1970 году – 257 и 50¹³⁷.

Численность дипломированных инженеров, занятых в хозяйстве СССР и США соответственно (в тысячах человек): в 1950 году – 400 и 310, в 1960 году – 1135 и 590, в 1965 году – 1631 и 735, в 1970 году – 2486 и 905.

Неуклонный рост выпуска инженеров на протяжении многих лет привёл к тому, что в середине 80-х гг. их доля составила более 40 процентов в общем объёме выпуска вузов. Но вскоре наметилось постепенное обесценивание инженерного труда. Негативным фактором стала массовость выпуска инженеров, не оправданная реальной потребностью экономики. В общественном сознании постепенно укоренилось мнение, что в инженерно-технические вузы можно принимать любого, с любым положительным баллом на экзаменах.

К концу 80-х–началу 90-х годов в тенденциях международного развития все зримее стала проявляться закономерность: место той или иной страны в международном разделении труда, её конкурентные позиции на мировых рынках продукции обрабатывающей промышленности и передовых технологий зависят от двух взаимоопределяющих факторов – качества подготовки специалистов и условий, которые та или иная страна или экономическая система создаёт для раскрытия и использования потенциальных возможностей и способностей специалистов в процессе трудовой деятельности. В 90-е годы XX века в связи с социально-экономическими реформами и кризисом производства в России престиж инженерной профессии и качество технического образования снизились. В 2000-х годах в связи с подъёмом экономики страны интерес к инженерной профессии стал возрождаться. Однако системный кризис привёл к тому, что качество высшего профессионального образования

¹³⁷ Юдин В. А. Большая советская энциклопедия (БСЭ).

в области техники и технологий в российских вузах в настоящее время не соответствует вызовам XXI века: необходимости подъёма отечественного производства, развития наукоёмких технологий и инноваций, инженерного предпринимательства, интернационализации инженерной профессии, международно-го стратегического партнёрства и глобальной конкуренции.

В 555 вузах Российской Федерации, в том числе 442 государственных и 113 негосударственных обучаются свыше двух миллионов будущих специалистов в области техники и технологий. На инженеров там учатся около 30 процентов студентов, то есть свыше двух миллионов человек. «По количеству выпускаемых инженеров на 10 тысяч населения Россия почти в 1,5 раза превосходит США, – сообщил выступая в Российской академии образования проректор Томского политехнического университета, председатель аккредитационного совета Ассоциации инженерного образования России Александр Чучалин¹³⁸. – Как показывает мировая статистика, с таким высоким уровнем профессионального и в том числе инженерного образования, Россия должна иметь ВВП на душу населения 30 тысяч долларов США, а имеет меньше 11 тысяч. То есть наша страна выбивается из сложившихся в мире закономерностей, увязывающих уровень профессионального образования с уровнем экономического развития».

Государственная политика подготовки по техническим специальностям

Сегодня в первую очередь сокращается государственное задание на количество бюджетных мест по гуманитарным и экономическим профессиям в непрофильных вузах. Например, в 2010 году такое сокращение произошло по юриспруденции, психологии, филологии, экономике в технических вузах, потому, что в ряде случаев это был просто способ зарабатывания денег учебными заведениями.

¹³⁸ Электронное издание «Наука и технологии россии – strf.ru» 25-Апр-2011 // <http://strf.livejournal.com/63525.html>

Что касается негосударственных вузов, то в последние годы у них возникли огромные проблемы, поскольку в связи с негативной демографией контингент абитуриентов уменьшился. Возможность поступления на бюджетные места увеличилась. В 2009 году, в среднем, негосударственные вузы набрали примерно 15 процентов от своего обычного приёма. Есть несколько очень хороших негосударственных вузов, которые сохраняют свой контингент, но их небольшое число. Даже у государственных вузов возникла проблема с набором на внебюджетные места. Отвечая на вопросы читателей сайта «Ъ», Министр образования и науки Российской Федерации А. А. Фурсенко, высказался по ситуации в системе образования следующим образом: «Мы изменили подход к оценке образования. Когда я пришёл на место министра, самая расхожая фраза была: «У нас самая лучшая система образования! Её не надо трогать. Единственное, что можно поменять – немножко добавить денег». Первые два года одной из самых сложных тем обсуждения было то, что у нас не самая лучшая система образования, что мы уже не имеем советскую систему образования, что она де-факто разрушена. И что, до тех пор, пока мы не поставим диагноз, мы не начнём лечение. Если вернуться к тому, что было семь-десять лет назад, вы увидите, что у нас вообще не было системы образования! Она была разрушена! Катастрофическое количество вузов и студентов, полное изменение структуры подготовки, падение качества преподавания в большинстве вузов. И когда мы сегодня оцениваем подготовку выпускников, мы пожинаем плоды того, что произошло в девяностых и в конце восьмидесятых. Мы изменили очень многие тенденции. В тот момент, когда начиналась деятельность Министерства, профессия учёного стояла в самом конце длинного списка профессий с точки зрения общественной значимости, интересности, привлекательности. Сегодня она входит в первую пятерку. Да, при этом, часть уезжает за границу, часть использует знания, чтобы работать в бизнесе, но статус у этой профессии качественно изменился»¹³⁹.

На совместном заседании Государственного совета и Комиссии по модернизации и технологическому развитию эко-

¹³⁹ <http://mon.gov.ru/ruk/ministr/iNet/8573/>

номики России 31 августа 2010 года обсуждали перспективы развития профессионального технического образования. Ряд документов, принятых в последние годы, улучшили ситуацию в образовании. В стране созданы современные ресурсные центры регионального и межрегионального значения, обновилась материально-техническая и информационная база значительного числа ведущих вузов.

Министр образования и науки А. А. Фурсенко на заседании комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики Российской Федерации под председательством Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева сообщил, что «сегодня в среднем в России 80 тысяч рублей в год тратится на обучение одного студента в инженерных вузах, мы предложили увеличить до 110–120, увеличив норматив на инженеров по сравнению с нормативом на гуманитариев и экономистов в полтора–два раза». По мнению А. А. Фурсенко, также следует поднять «статус инженера в глазах абитуриента»: «У нас говорят, что на инженеров идут учиться люди, которые имеют более низкие баллы, которые слабее тех, что идут на экономистов. Квалифицированный инженер – он системен и сильнее, об этом надо говорить, что на самом деле это более серьёзный задел и путь в будущее», – считает министр¹⁴⁰.

В начале 2011 года Президент Российской Федерации провёл серию совещаний по вопросу развития инженерного образования и недостатков в подготовке инженерно-технических кадров для отечественной промышленности. Несмотря на ежегодный выпуск почти 200 тысяч инженеров, эксперты говорят о дефиците квалифицированных кадров, квалифицированных инженеров. Подготовка инженерных специалистов в России до сих пор ориентирована на массовое промышленное производство 30–50-летней давности. Программы в большинстве вузов требуют корректив. Говоря о профессиональном образовании, глава государства отметил, что большое значение для его развития имеет принцип софинансирования. Дмитрий Анатольевич Медведев призвал представителей бизнес-сообщества к участию в программах софинансирования, поскольку именно

¹⁴⁰ <http://state.kremlin.ru/News/10777/print>

предприниматели должны формировать профессиональный заказ на будущих специалистов. В связи с этим необходимо завершить разработку профессиональных стандартов, создать систему обязательной общественно-профессиональной экспертизы, обеспечить рынок высококвалифицированными кадрами, которые по-настоящему интересны работодателям и готовы к участию в модернизации экономики. Кроме того, глава государства отметил важность непосредственного сотрудничества учебных заведений разных уровней с работодателями.

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) активно участвует в разработке новых образовательных программ и стандартов для высшей школы. РСПП одобрено около 70 профессиональных стандартов, ещё около 100 находятся в разработке. В рамках работы, которая ведётся РСПП и Министерством образования и науки Российской Федерации, создаётся модель национальной рамки квалификаций, которая должна использоваться в будущем. С помощью рамок квалификаций проводится измерение и взаимосвязь результатов обучения и устанавливается соотношение дипломов, свидетельств/сертификатов об образовании и обучении. Различаются транснациональные, национальные и отраслевые рамки квалификаций. Это – системное и структурированное по уровням описание признаваемых квалификаций. Национальная система квалификаций представляет собой взаимно увязанную совокупность механизмов правового и институционального регулирования спроса на квалификации работников со стороны рынка труда и предложения квалификаций со стороны системы образования и обучения.

Многие вопросы инженерной подготовки требуют новых решений, адаптированных к реалиям сегодняшнего дня. Студенческая практика на производстве и в конструкторских бюро уже не является обязательной. Зачастую молодой человек на 3–4 курсе обладает только сугубо теоретическими знаниями, а иногда и не самыми современными. «Программы обучения, лабораторная работа, исследовательская база в большинстве вузов устарели и не отвечают задачам, которые предъявляются современными университетами и, соответственно, современными предприятиями»

ми, – отметил Президент Российской Федерации на совещании в Мытищах в начале 2011 года. – Хотя я регулярно от министра требую, чтобы мы корректировали не только программы, но и общее количество выпускников. Чтобы наша экономика получала тех, кто ей нужен, а не тех специалистов, которые являются модными, популярными», – сказал Президент¹⁴¹.

Существует проблема в отношении износа материально-технической и информационной базы в профильных высших учебных заведениях. Бюджетные деньги вкладывают прежде всего в исследовательскую базу, а навыки инженерной профессии осваивают практически на основе устаревших станков, механизмов, агрегатов и практикумов. Крупные компании, заинтересованные в подготовке специалистов для себя, создают корпоративные учебные центры. В них применяют современные формы обучения, включая дистанционные и иные.

Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев поручил правительству подготовить «предложения по повышению нормативов финансирования подготовки студентов инженерных специальностей»¹⁴². В ближайшее время норматив финансирования инженерной подготовки в вузах будет увеличен¹⁴³. На совместном заседании Государственного совета и Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 31 августа 2010 года, обсуждались перспективы развития профессионального образования. По мнению главы государства, важно развивать систему подготовки специалистов в зарубежных учебных заведениях с применением стажировок, обменов, а также приглашать ведущих зарубежных учёных и исследователей для работы по долгосрочным контрактам. Минобрнауки рекомендовало ряду компаний совместно с техническими вузами разработать ряд долгосрочных проектов, которые и появились в начале 2011 года. В 2011 году на их исполнение запланирова-

¹⁴¹ http://ria.ru/edu_higher/20110323/357093471.html

¹⁴² Стенограмма совещания Д. А. Медведева по вопросам развития инженерного образования и подготовки инженерно-технических кадров для отечественной промышленности (23.03.2011).

¹⁴³ Из выступления на парламентских слушаниях в Государственной Думе 13 мая 2011 года статс-секретаря Министерства образования и науки Российской Федерации Игоря Реморенко.

но 11,5 миллиарда рублей, а к 2013 – сумма должна возрасти до 13,5 миллиарда рублей. Эти средства бизнес привлёк сверх государственных инвестиций.

В новых социально-экономических условиях по-другому встаёт вопрос подготовки инженерных кадров. Поэтому одной из важнейших задач является выработка требований к уровню знаний выпускников. Не менее актуальны вопросы совершенствования преподавания и учебно-методической базы.

Профессиональная деятельность инженеров

Инженер (фр. *ingénieur*, от лат. *ingenium* – способность, изобретательность) – специалист, как правило, с высшим техническим образованием, обладатель информации об архитектуре и функциональных свойствах материального средства достижения цели, способа или технологии изготовления этого средства (продукта), равно как самого средства и материального воплощения цели, и осуществляющего руководство и контроль за технологически процессом или отдельным техническим циклом, с целью изготовлением продукта. Функциональное описание должностных обязанностей инженера приведено, как правило, в соответствующих документах.

В частности, «Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих»¹⁴⁴ (утв. Постановлением Минтруда Российской Федерации от 21.08.1998 г. № 37) (ред. от 14.03.2011) является нормативным документом и призван обеспечить разграничение функций, полномочий и ответственности на основе чёткой регламентации трудовой деятельности работников в современных условиях.

Подготовка Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих основана на принятом разделении их на три категории: руководители (осуществляют общее и функциональное руководство, принимают управленческие решения и организуют их выполнение, координируют деятельность структурных подразделений

¹⁴⁴ Первоначальный текст документа опубликован в Минтруда РФ, М., 1998.

и исполнителей), специалисты (заняты решением инженерно-технических, конструкторских, экономических, информационных, плановых, снабженческих и других задач) и технические исполнители (выполняют учётные, копировально-множительные работы, ведут первичную обработку и передачу информации, осуществляют табельный учёт и иные функции).

Работа инженера включает в себя функции организатора, менеджера. Менеджерами называют профессиональных управляющих, обладающих специальным образованием, часто полученным в дополнение к инженерному, юридическому, экономическому. Менеджеры осуществляют квалифицированное управление деятельностью предприятия (высшее звено), его структурных подразделений (среднее звено) или обеспечивают выполнение определённой деятельности в сфере бизнеса (низовое звено).

Существует много градаций инженерных должностей от рядового инженера до главного инженера. Инженерное образование призвано подготовить работника к исполнению соответствующих служебных функций.

Модели образовательных траекторий

Изменения подхода к подготовке обучающихся в вузах в связи с вхождением в Болонский процесс и принятием Федерального закона от 24.10.2007 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»¹⁴⁵ вызвало широкую дискуссию в научно-образовательном сообществе, в которой активно участвовали потенциальные работодатели. В результате достигнутых компромиссов наряду с закреплением уровневой системы «бакалавр» – «магистр» в Российской Федерации был сохранён уровень подготовки – «специалист» для тех специальностей, для которых разорвать образовательный процесс на два уровня представлялось невозможным. На 1 сентября 2011 года в системе Консультант плюс было размещено

¹⁴⁵ Собрание законодательства РФ, 29.10.2007, № 44, ст. 5280.

433 федеральных государственных образовательных стандарта высшего профессионального образования¹⁴⁶, из них 175 для магистратуры, 168 для бакалавриата и 90 для будущих специалистов, причём инженерное образование можно получить и в бакалавриате, и в магистратуре, и при подготовке специалистов.

Словосочетание «квалифицированный потребитель» возникло, в связи с обсуждением искажения структуры подготовки в современных вузах. Все согласятся с тем, что разработчиков ракетных двигателей требуется не очень много, а тех, кто занимается их эксплуатацией и производством, необходимо гораздо больше. Важно готовить не только тех, кто создаёт принципиально новое, но и тех, кто умеет это использовать. Строители должны делать то, что спроектировал архитектор, а не творить нечто своё. Тогда здание завтра не обрушится. Программы развития национальных исследовательских университетов писались квалифицированными специалистами. Неслучайно, эти программы прошли очень серьёзный конкурс и были одобрены ведущими экспертами. И те, кто сейчас реализует программы, в большинстве случаев способны наполнить их содержанием. Другое дело, что те задачи, которые ещё три-четыре года назад казались трудно исполнимыми, сегодня представляются тривиальными. Чтобы обеспечить наиболее высокую планку, к мониторингу привлекаются не чиновники, а представители бизнеса и науки. В результате удаётся ставить задачи по своевременному изменению принятых программ¹⁴⁷.

Особенности инженерной подготовки

В современных условиях инновационное инженерное образование – это особое направление в инженерном образовании, которое можно характеризовать как процесс обучения, направленный на получение определённых знаний, компетентности, а также комплексной подготовки специалистов в области тех-

¹⁴⁶ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card;div=LAW>

¹⁴⁷ Министр образования и науки России ответил на вопросы читателей сайта «Б» // <http://mon.gov.ru/ruk/ministr/iNet/8573/>

нологии машиностроения к инновационной инженерной деятельности.

Конкурентоспособность российских технических вузов на мировом рынке образовательных услуг ограничена отсутствием у них широкого спектра программ, аккредитованных по международным стандартам. При реформировании инженерного образования в России необходимо учитывать мировой опыт и международные требования к специалистам в области техники и технологий. В развитых странах принята двухступенчатая система оценки качества: на первой проводится общественно-профессиональная аккредитация образовательных программ вузов, на второй – сертификация и регистрация практикующих инженеров. Международные критерии качества определяют две организации: Вашингтонское соглашение (Washington Accord) и Европейская сеть по аккредитации инженерного образования (ENAEЕ).

Инженерно-экономическое образование, как система подготовки инженеров-экономистов для промышленности, строительства, транспорта и отдельная отрасль высшего экономического образования, начало складываться в СССР в первые годы советской власти. Наряду с имевшимися коммерческими институтами (факультетами) в ряде вузов были организованы факультеты по подготовке хозяйственных кадров с техническим и экономическим образованием. В 1972 году в СССР подготовку специалистов с инженерно-экономическим образованием, помимо 3 специализированных институтов, осуществляли факультеты (отделения) свыше 40 отраслевых вузов.

Инженерно-экономическое образование включало подготовку инженеров по экономике и организации производства для отдельных отраслей промышленности (машиностроительной, химической, радиоэлектронной, металлургической, горной, нефтегазовой, лесной, полиграфической, лёгкой и других) и транспорта (железнодорожного, автомобильного, воздушного, водного), энергетики, строительства, связи, городского хозяйства, а также по организации механизированной обработки экономической информации (инженеры-экономисты этого профиля используются во всех отраслях промышленности и транспорта).

За рубежом, как правило, подготовка специалистов с инженерно-экономическим образованием ведётся на отраслевых факультетах втузов и университетов. Широкое развитие во многих странах получило экономическое образование инженеров через различные формы повышения квалификации.

Сегодня современный вуз не может развиваться, оставаясь неподвижной академической структурой. В основе его развития должны лежать новые схемы формирования инноваций, направленные на повышение адаптивных возможностей вуза к быстро меняющимся условиям внешней среды. Каждый вуз в современных условиях рынка стремится создать инновационный предпринимательский университет, конкурентоспособный, финансово эффективный, с диверсифицированными доходами, академически сфокусированный на учебных программах, отличающихся высоким качеством, активно взаимодействующий с внешними и внутренними партнёрами, структурно децентрализованный и строго следующий своей стратегии развития.

Основной целью открытого пространства инженерного образования (ОПИО)¹⁴⁸ является создание условий, при которых инженер будет социально защищён качеством и профессиональными возможностями своего образования. ОПИО определяется как система формальных и неформальных отношений в области подготовки и переподготовки инженерных кадров. Такая система поддерживается вузами, инженерными сообществами (ассоциации, союзы инженеров и так далее), государственными органами и всеми заинтересованными субъектами, которые обеспечивают свободу профессиональной деятельности инженера, повышение его престижа и совершенствование инженерного образования.

Особую роль приобретает взаимодействие академических институтов с вузами.

Крайне желательно, чтобы техническое образование стало связующим звеном для взаимодействия науки и техники, ученых и инженеров. Задача технических наук не только в том, чтобы создавать новые материалы, машины, технологии, облег-

¹⁴⁸ <http://ingenieur.ru/2009/principy-otkrytogo-prostranstva-inzhener-nogo-obrazovaniya>

чающие человеку жизнь, обеспечивающие комфортность среды обитания и сокращение затрат физических сил. Ставится задача развития проблемно-ориентированного инженерного образования, что должно привести к активизации взаимодействия академических институтов и вузов.

Формирование специалиста и профессионала не может считаться завершённым, если инженер, как представитель интеллигенции, не осознает роль своего труда в общей экономической системе, своего места и значения в совокупности вклада человечества в прогрессивное развития общества. Предстоит очень трудная задача: преодолеть многолетнюю и неправильную тенденцию отрыва и противопоставления гуманитарного знания и образования естественно-научному и техническому. В частности, такой подход позволяет развивать взаимодействие и кадровый обмен между академическими и учебными институтами. Здесь вырабатываются гибкие образовательные технологии, адаптированные к нынешним потребностям и способные работать на перспективу.

Российская Федерация – одна из шести стран Европы, которая имеет право проводить международную общественно-профессиональную аккредитацию образовательных программ в области техники и технологии и присваивать им европейский знак «EUR-ACE». Знак, свидетельствующий о признании этих программ в 14 странах Европы, таких как Германия, Италия, Великобритания, Франция, Испания, Бельгия, и ряде других. Так решается несколько задач: экспорт российского высшего образования, укрепление его имиджа в мире, привлечение финансовых средств.

Международные тенденции

В настоящее время многие ведущие зарубежные университеты, такие как Aalborg University (Дания), Twente University (Голландия), Queens University (Канада), Norwegian University of Science and Technology (Норвегия) и другие применяют новое содержание, а также проблемно-ориентированные методы

и проектно-организованные технологии обучения в инженерном образовании. В результате достигается новое качество инженерного образования, обеспечивающего комплекс компетенций, включающий фундаментальные и технические знания, умения анализировать и решать проблемы с использованием междисциплинарного подхода, владение методами проектного менеджмента, готовность к коммуникациям и командной работе. Стремительное нарастание центробежных тенденций в государственном управлении образованием во многих зарубежных странах обусловлено, во-первых, передачей ряда управленческих полномочий от центра на места, территориальным органам управления, а во-вторых, усилением автономии образовательных учреждений, которая наделяет управленческие структуры образовательного учреждения более широкими полномочиями.

В поддержке регионального развития государству необходимо определить меру и придерживаться её на практике. «Чрезмерная» децентрализация может привести даже к возникновению опасных политических тенденций.

Одним из перспективных методов, используемых в инновационном инженерном образовании, является «контекстное обучение», когда мотивация к усвоению знания достигается путём выстраивания отношений между конкретным знанием и его применением. Этот метод является достаточно эффективным, так как аспект применения является для студентов критически важным. Не менее важным является «обучение на основе опыта», когда студенты имеют возможность ассоциировать свой собственный опыт с предметом изучения. Данные методы считаются методами активного обучения, поскольку в центре внимания находится студент, приобретающий знания через деятельность и на основе опыта.

Проблемно-ориентированный подход к обучению позволяет сфокусировать внимание студентов на анализе и разрешении какой-либо конкретной проблемной ситуации, что становится отправной точкой в процессе обучения. При этом иногда важно не столько решить проблему, сколько грамотно её поставить и сформулировать. Проблемная ситуация максимально мотивирует студентов осознанно получать знания, необходимые для

её решения. Междисциплинарный подход к обучению позволяет научить студентов самостоятельно «добывать» знания из разных областей, группировать их и концентрировать в контексте конкретной решаемой задачи.

Весьма эффективным и перспективным является использование так называемых «case-studies» методов, основанных на анализе реальных жизненных ситуаций в инженерной практике, менеджменте, организации производства и выработке соответствующих предложений и решений.

Зарубежные системы технического образования

Новые моменты в системе управления образованием в зарубежных странах связаны также с более активным применением программно-целевого метода. Эта тенденция проявляется в расширении практики принятия программ развития образования («Национальные цели образования и профессиональной подготовки», Великобритания, 1991; «Программа модернизации образования», Мексика, 1989–2000; «Основы реформы и развития образования», Китай, 1993; «Национальная политика в образовании», Индия, 1992; «Белая книга о высшем образовании», Норвегия, 1991 год и так далее).

Система высшего электротехнического (Electrical Engineering) образования США, базирующаяся на подготовке бакалавров науки (Bachelor of Science – BSc), магистров науки и магистров техники (Master of Science, Master of Engineering – MSc, MEng), убедительно доказала свою эффективность успехами США в сфере высоких технологий.

Великобритания одной из первых среди европейских стран внедрила у себя систему высшего профессионального образования, аналогичную американской и уже почти двадцать лет готовит бакалавров техники (Bachelor of Engineering – BEng), магистров науки и магистров техники.

В США после четырёх лет обучения выпускники электротехнических вузов получают степень Bachelor of Science in Electrical Engineering. Квалификация, соответствующая этой

степени, востребована на рынке труда США и даёт возможность её обладателю получить подходящую работу.

Существуют вузы, готовящие практически одних бакалавров, несмотря на наличие у них магистерских программ. В то же время в Стэнфордском университете значительное превышение выпуска магистров над бакалаврами может быть объяснено тем, что элитный Стэнфорд привлекает бакалавров из других вузов. В элитном МИТ выпуск бакалавров и магистров почти совпадает, что свидетельствует о нацеленности поступающих в этот вуз на высокую квалификацию. Подтверждением этого является и то, что выпуск PhD составляет более 30 процентов выпуска магистров.

В менее элитных вузах США соотношение выпуска бакалавров и магистров составляет примерно 3:1, что, по-видимому, можно рассматривать в качестве некоторой средней цифры востребованности соответствующих квалификаций национальным рынком труда. Президент США Барак Обама, совершавший поездку по Северной Каролине, представил в 13 июня текущего года, план по созданию новых рабочих мест. Чтобы создать новые рабочие места, необходимые для стимулирования долгосрочного роста экономики, нужно, по словам Обамы, готовить больше инженеров. Подготовку таких специалистов президент США предлагает осуществлять в рамках специальной программы, основанной на принципах частно-государственного партнерства. В рамках этой программы, по его словам, ежегодно планируется готовить десять тысяч инженеров. «Если мы собираемся сохранить лидерство в сфере технологий и инноваций, – сказал Обама, – нашим лучшим компаниям нужны лучшие в мире сотрудники – американские сотрудники»¹⁴⁹.

За 1975–1988 гг. удельный вес американских учёных в мире вырос с 23 до 34 процента¹⁵⁰. За последние 25 лет США удовлетворяли свои потребности в математиках во многом за счёт эмиграции из республик бывшего СССР, прежде всего из России. Известно, что учёные и инженеры-эмигранты из разных стран

¹⁴⁹ Obama calls for more engineering grads as a way to spur the economy // Washington Post Posted at 03:06 PM ET, 06/13/2011

¹⁵⁰ Арин О. Российская наука: не кризис, а катастрофа // в газете «Новейшая политология», № 4, июнь 2000 г.

внесли в США огромное количество идей, развитие которых способствовало решению многих социально-экономических и научно-технических проблем этой страны.

В Великобритании соотношение выпуска бакалавров и магистров существенно отличается от уровня, характерного для США. Так в университете Southampton соотношение составляет примерно 8:1. Такое соотношение подтверждает спрос на бакалавров на рынке труда и в тоже время невысокий спрос на магистров.

Ассоциация инженерного образования России

Инженерная профессия требует серьёзной самоотдачи и очень серьёзной подготовки. Решение этой и иных проблем, связанных с инженерным образованием, – главная задача Ассоциации инженерного образования России. Ассоциация инженерного образования России (АИОР) аккредитует вузовские программы в области техники и технологий. На сегодняшний день аккредитацию прошли около 200 инженерных программ в ведущих вузах России, в том числе с присвоением «европейского знака качества» EUR-ACE Label. Выпускники вузов, освоившие эти программы, могут получить звание EurIng и зарегистрироваться в FEANI Register, а в перспективе – стать обладателями «European Professional Engineering Card».

Общественно-профессиональная аккредитация программ становится всё более востребованной в российских технических университетах. Это может стать механизмом для повышения качества инженерного образования¹⁵¹.

Критерии, по которым АИОР проводит аккредитацию программ, могут стать для вузов ориентиром при разработке собственных образовательных стандартов. Такую возможность получили ведущие вузы России – федеральные и национальные исследовательские университеты. Университетам следует воспользоваться этим правом и при утверждении стандартов дополнить их международными требованиями к инженерному образованию.

¹⁵¹ Из обсуждения на заседании Бюро Отделения профессионального образования РАО 20 апреля 2011 г.

Опыт Ассоциации инженерного образования России и ряда ведущих вузов страны, в том числе Томского политехнического университета, свидетельствует о том, что разработка и реализация программ в области техники и технологий на основе образовательных стандартов вузов с учётом международных требований и критериев аккредитации, позволяет значительно повысить качество инженерного образования. Совершенствование инженерного образования и инженерной деятельности во всех их проявлениях, относящихся к учебному, научному и технологическому направлениям, включая процессы преподавания, консультирования, исследования, разработки инженерных решений, трансфера технологий, оказания широкого спектра образовательных услуг, обеспечения связей с общественностью, производством, наукой и интеграции в международное научно-образовательное пространство.

Деятельность Ассоциации исходит из положения, что инженерное образование относится к области общенациональных стратегических интересов Российской Федерации и в условиях перехода страны к устойчивому развитию инженеры становятся ключевыми фигурами общества.

Министр образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко на заседании Президиума Правительства России 4 апреля 2011 года сообщил, что основой для разработки ФГОС профессионального образования являются новые перечни профессий, специальностей и направлений подготовки. Разработчики ставили задачу уйти от узкой направленности специальностей, которая не соответствует потребностям современной экономики. Это в полной мере согласуется как с международным опытом, так и с практикой наших ведущих вузов, где на первых курсах дают широкую междисциплинарную фундаментальную подготовку. Следует отметить, что задачу эту удалось выполнить не в полной мере. Тем не менее, с утверждением новых перечней направлений подготовки в системе профессионального образования количество стандартов сократилось почти в полтора раза (до 985, из них 457 стандартов высшей школы). По просьбам работодателей сохранена подготовка профессиональных кадров за счёт 111 «моноспециальностей» для

тех отраслей, где велика доля стабильного государственного заказа: оборонно-промышленного комплекса, здравоохранения, наукоёмких производств и искусства¹⁵².

Заключительные замечания

Устойчивое функционирование национальной системы образования может быть реализовано только тогда, когда результат деятельности будет адекватен ожиданиям рынка труда и интересам потребителей образовательных услуг. Значит, для ответа на вопрос, насколько система образования адекватна стоящим перед ней задачам, необходимо вести постоянный мониторинг рынка спроса и предложений на подготовленных специалистов. Переизбыток специалистов не менее порочен, чем их недопроизводство. За каждым таким случаем стоят человеческие судьбы и соответствующие экономические диспропорции.

Достижение Россией уровня современных развитых государств является сегодня важнейшей политической и экономической задачей. Занять достойное место среди технологически развитых стран, вписаться в мировой научно-технологический прогресс и мировую экономическую жизнь позволит создание сильной высокотехнологичной экономики. Такие перемены возможны лишь при условии привлечения в промышленность высококвалифицированных, креативных специалистов, способных добиться кардинальных перемен в повышении конкурентоспособности продукции российских предприятий¹⁵³.

В мае 2011 года в Государственной Думе прошли парламентские слушания с обсуждением вопроса «Развитие инженерного образования и его роль в технологической модернизации России» на которых подробно обсуждались вопросы инженерного образования.

¹⁵² <http://mon.gov.ru/ruk/ministr/dok/8381/>

¹⁵³ Демидова Н. Трудовая направленность выпускников вуза. Кадровые проблемы в машиностроительной отрасли Пермского края // Кадровик. Кадровый менеджмент, 2008, № 10.

В настоящее время, как и в предыдущие годы, молодёжь при трудоустройстве, если и отдаёт предпочтение производству, то в добывающей, нефтегазовой отрасли, а не в машиностроительной¹⁵⁴. Сегодня машиностроительные предприятия укомплектованы инженерами и техниками на 50–60 процентов, а средний возраст высококвалифицированных специалистов приближается к пенсионному возрасту¹⁵⁵.

В настоящее время около 40 процентов выпускников инженерно-технических вузов работает по своей специальности, а среди выпускников аэрокосмических вузов – не более 20 процентов¹⁵⁶.

Ещё одна не менее важная проблема – это повышение качества инженерного образования. При наличии в стране целого ряда высоко престижных технических вузов далеко не все инженерные образовательные учреждения в стране готовят по настоящему профессиональные кадры. По данным работодателей, до 50 процентов выпускников после приёма на работу направляется ими на профессиональную переподготовку или в систему повышения квалификации¹⁵⁷.

На протяжении нескольких лет мы видим стабильно высокий спрос на подготовку по таким специальностям и направлениям, как экономика управления, гуманитарные науки, образование и педагогика. Желание абитуриентов поступить на перечисленные направления очень слабо подкрепляются реальным спросом на специалистов в этих областях. Можно с определённой уверенностью сказать, что многие выпускники невостребованных рынком профессий скорее всего не найдут работу по специальности. Поэтому в последние годы проис-

¹⁵⁴ Кашина О. Н. Социальная эффективность управления инновационным развитием машиностроительных предприятий: Дис. ... к. с. н.: 22.00.08 / О. Н. Кашина. Тюмень, 2005, 175 с.

¹⁵⁵ Кадровый ресурс инновационного развития // Экономика и управление в зарубежных странах, 2009, № 3, с. 8.

¹⁵⁶ Чумадин А., Ершов В. Подготовка кадров для аэрокосмической промышленности: проблемы стандартов // Высшее образование в России, 2006, № 7, с. 65.

¹⁵⁷ Розина Н. М. О разработке нового поколения образовательных стандартов // Высшее образование в России, 2007, № 3, с. 5.

ходит последовательное снижение бюджетного приёма на эти направления.

С 2004 по 2011 год практически в два раза сократились контрольные цифры приёма на такие укрупнённые группы специальностей и направлений подготовки, как экономика и управление. За этот же период значительно сократился приём на бюджетные места на гуманитарных факультетах. Но поскольку абитуриенты и их родители довольно медленно реагируют на изменения структуры рынка труда, то спрос на подготовку по этим специальностям, скажем юристов и экономистов, не уменьшается. И сегодня мы видим: многие выпускники вузов по-прежнему отдают предпочтение этим направлениям – экономике, юриспруденции, гуманитарным наукам.

Если рассуждать в рыночных категориях, то можно увидеть, что в нынешнем году растёт предложение (то есть увеличивается число бюджетных мест) по целому ряду укрупнённых групп специальностей и направлений подготовки. К таковым относятся информатика, информационные технологии, информационная безопасность, автоматизация... Здесь контрольные цифры приёма выросли почти в два раза за последние семь лет. По ряду инженерных специальностей в 2011 году планируется увеличить контрольные цифры приёма на 9–18 процентов. Можно надеяться, что в связи с увеличением предложения вырастет и спрос – то есть количество ребят, желающих получить техническое образование.

Проблема скорее не в увеличении количества бюджетных мест на том или другом направлении – мы все равно готовим больше специалистов, чем нужно экономике. И так будет в ближайшие пять–шесть лет. Скорее проблема в повышении качества подготовки. Поэтому органы управления образованием с прошлого года начали концентрировать дополнительные ресурсы на повышение качества подготовки по наиболее сложным специальностям, прежде всего инженерным. В минувшем декабре было принято решение о распределении 2,8 миллиарда рублей, которые пошли на то, чтобы поднять качество подготовки специалистов, которые нужны для модернизации экономики страны. Собственно, речь идёт о пяти направлениях: атомная

промышленность, информационно-коммуникационные технологии, космос и телекоммуникации, энергетика и энергоэффективность, фармацевтика и медицинская техника. Это приоритетные направления модернизации, и сейчас в большей степени важнее качество подготовки, чем немедленное увеличение выпуска специалистов¹⁵⁸.

Для повышения уровня подготовки при обучении в аспирантуре Государственная Дума пятого созыва приняла Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 426-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части увеличения срока обучения в аспирантуре по отдельным специальностям научных работников технических и естественных отраслей наук) в соответствии с которым срок обучения по отдельным специальностям научных работников технических, естественных отраслей наук может составлять четыре года в очной форме, пять лет в заочной форме. Перечень специальностей научных работников, сроки обучения по которым могут быть увеличены, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности¹⁵⁹.

По мере модернизации образования меняется и структура спроса на различных специальностях, меняется структура рынка труда. Поэтому важно понимать, какой спрос будет сегодня и на следующий год, и прогнозируем спрос на последующие годы.

Примерно треть выпускников-инженеров имеют шанс получить престижную, хорошо оплачиваемую работу по специальности. Ещё какая-то часть выпускников идёт на места, связанные с профессией, какая-то находит работу не по специальности. Но постепенно в реальном секторе экономики число рабочих мест, требующих высокой квалификации, увеличивается.

¹⁵⁸ Огонёк. «Учиться придется всю жизнь». – Замминистра образования и науки Алексей Пономарёв советует, на какие специальности поступать стоит, а на какие – нет // <http://mon.gov.ru/press/smi/8430/>

¹⁵⁹ Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 38.

Человек уже не готовится в высшем учебном заведении один раз на всю жизнь. Все равно при нынешней динамике смены технологий он вынужден несколько раз обновлять свою профессиональную квалификацию. Общемировой тренд – это непрерывное образование. Поэтому переход на уровневое высшее образование вполне оправдан.

В 2011 году вводится в действие новое поколение федеральных государственных образовательных стандартов, разработанных с широким участием заинтересованного профессионального сообщества.

Реализация федеральных государственных образовательных стандартов и программ, разработанных на их основе, предоставляет широкие возможности для работодателей по их постоянному обновлению и «тонкой настройке» на конкретные потребности, позволяет образовательному учреждению во взаимодействии с заинтересованными предприятиями (в том числе, в части организации практики) постоянно актуализировать содержание и технологии образования в соответствии с реальными запросами и востребованностью компетенций на рынке труда. Модульный подход к формированию программ позволяет оперативно вводить новые образовательные модули по актуальным и перспективным вопросам и направлениям развития технологий и тем самым обеспечивает опережающий характер профессионального образования и гибкий диапазон возможностей для профессионального роста, адаптацию к изменяющимся условиям и переобучение в случае устаревания каких-либо профессий или специальностей. Работодатели имеют возможность принимать активное участие в формировании требований к уровню профессиональной компетентности выпускника и оценке качества профессионального образования.

Важнейшим элементом образовательного процесса подготовки практикоориентированных специалистов является организация практики. Сегодня работодатели далеко не всегда идут навстречу образовательным учреждениям в этом вопросе. В то же время многие учебные заведения также не уделяют этому достаточного внимания. Зачастую организация практики носит формальный характер.

В рамках региональных программ по снижению напряжённости на рынках труда активно реализуется мероприятие «Стажировка выпускников образовательных учреждений профессионального образования в целях приобретения ими опыта работы». В этом направлении наиболее значимым является возрождение института наставничества и организация стажировок выпускников на местах будущего трудоустройства. Особое внимание уделяется подбору работодателей, которые могут гарантировать трудоустройство выпускников после прохождения ими стажировки.

В 2009–2010 годах в мероприятиях по стажировке выпускников образовательных учреждений приняли участие 209,4 тысячи человек, в том числе 121,2 тысячи выпускников и 88,2 тысячи наставников. В 2011 году стажировку должны пройти около 58,5 тысячи человек из числа выпускников образовательных учреждений профессионального образования, находящихся под риском нетрудоустройства.

Растущие потребности экономики страны в квалифицированных, конкурентоспособных специалистах, перспективы вхождения России во Всемирную торговую организацию и обязательства по обеспечению качества образования в рамках Болонского соглашения актуализируют проблему формирования прозрачной, информационно открытой и объективной системы экспертного и общественного мониторинга качества реализации профессиональных образовательных программ.

В настоящее время в России сложилась ситуация, при которой единственным гарантом качества профессионального образования является государство. В связи с этим исключается возможность объективного контроля готовности выпускников к выполнению профессиональных функций, оценки социально-экономической эффективности профессионального образования со стороны работодателей. Деятельность учреждений профессионального образования, отвечающих за разработку и реализацию образовательных программ, зачастую сводится к включению в образовательную программу материала по принципу «чему могу научить», а не по принципу «что востребовано на рынке труда, что нужно потребителям – отраслям, ре-

гионам, предприятиям». Как следствие – противоречие между требованиями реального сектора экономики к квалификации профессионалов и уровнем подготовки выпускников системы профессионального образования. Преодоление этого противоречия возможно в результате формирования системы сертификации квалификаций и общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ профессионального образования.

Под независимой системой оценки качества профессионального образования понимается совокупность организационных и функциональных структур, норм и правил, обеспечивающих объективный мониторинг образовательных достижений обучающихся, эффективности деятельности образовательных учреждений профессионального образования, качества их образовательных. При этом основу для суждений о качестве составляют требования профессиональных/квалификационных стандартов.

Создание независимой системы оценки качества профессионального образования предполагает:

формирование регламентов и организационно-методических документов в данной области, создание единых процедур, критериев и контрольно-измерительных материалов для проведения аккредитации образовательных программ, оценки и сертификации квалификаций и так далее;

формирование инфраструктуры для проведения мероприятий по аккредитации профессиональных образовательных программ, оценке и сертификации квалификаций.

В настоящее время сложились определённые предпосылки для решения данной проблемы. В июне 2010 года Министерством образования и науки Российской Федерации совместно с Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) сформирован Общественно-государственный совет (ОГС) системы независимой оценки качества профессионального образования. В настоящее время ОГС утверждены основополагающие нормативно-методические документы в области оценки и сертификации квалификаций. Определён список высокотехнологичных видов экономической деятельности

для первоочередного формирования инфраструктуры. В середине текущего года предполагается путём конкурсного отбора определить 12 экспертно-методических центров, в задачи которых будет входить разработка организационно-методического обеспечения сертификации квалификаций, разработка профессиональных стандартов, оценочных средств, подготовка экспертов по оценке квалификаций для соответствующих видов экономической деятельности, а также при непосредственном участии работодателей создать центры оценки и сертификации квалификаций.

В текущем году предполагается также разработать и утвердить организационно-методические документы по вопросам общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ и оценки деятельности организаций, реализующих программы профессионального образования. С этой целью будет использован опыт европейских стран, а также уже существующие модели аккредитации образовательных программ в сфере высшего профессионального образования.

Для развития системы независимой оценки качества профессионального образования целесообразно обеспечить со стороны государства информационную поддержку мероприятий, проводимых Общественно-государственным советом, прежде всего, в области признания результатов сертификации квалификаций и общественной аккредитации образовательных программ.

Глава 6

О модернизации педагогического образования

Вводные замечания

Нормативное правовое обеспечение модернизации системы педагогического образования имеет своим источником и основной государственный заказ на обеспечение и удовлетворение спроса на рынке образовательных услуг.

По предложению Председателя Правительства Российской Федерации Владимира Путина на модернизацию школьного образования из федерального бюджета будет дополнительно выделено 120 миллиардов рублей. Средства федерального бюджета будут направлены в 2011–2013 годах (20 миллиардов рублей в 2011 г., 60 миллиардов – в 2012 г., 40 миллиардов рублей – в 2013 г.). До 1 августа должны быть заключены соглашения со всеми субъектами Российской Федерации, размер субсидии субъекту Российской Федерации определяется на основе количества школьников и уровня бюджетной обеспеченности региона. Средства федерального бюджета будут направлены на приобретение оборудования (учебно-лабораторного, спортивного, оборудования для школьных столовых), приобретение транспортных средств для перевозки школьников, развитие школьной инфраструктуры, повышение квалификации и переподготовку учителей и директоров, а также на модернизацию базовых школ путём создания в них центров дистанционного обучения.

Реформа педагогического образования уже давно обсуждается в России. Программа модернизации была утверждена приказом Министерства образования Российской Федерации № 1313 от 01.04.2003 г.¹⁶⁰ Предполагалось оптимизировать

¹⁶⁰ (Официально опубликован не был) Приведен на сайте «Российский общеобразовательный портал» \ http://www.school.edu.ru/news.asp?ob_no=11230

структуру и совершенствовать организацию профессиональной подготовки педагогов, скорректировать содержание этой подготовки с учётом обновления содержания и технологий общего образования.

В апреле 2010 года в Государственной Думе состоялись парламентские слушания на тему «Нормативное правовое обеспечение модернизации системы педагогического образования».

Следует заметить, что педагогические вузы в нашей стране пережили на своём веку ряд крутых перемен. В дореволюционной России основным типом учебных заведений для подготовки учителей начальной школы были учительские семинарии. Учителей начальной школы готовили также педагогические классы женских гимназии, женских епархиальных училищ и женский педагогический институт в Петербурге. До революции создавались так называемые женские учительские институты: например, в Белгороде такой вуз был открыт в 1876 году, в Рязани – в 1915 году.

Революция 1917 года изменила характер народного образования, систему подготовки учителей, классовый и национальный состав студенчества в педагогических учебных заведениях. В 20-е гг. в РСФСР сложилась следующая система: педагогические техникумы (с 1937 – педагогические училища), педагогические институты и университетские педагогические факультеты. Педагогические институты и педагогические факультеты университетов, как правило, имели отделения социального воспитания, подготовки преподавателей техникумов и политико-просветительные.

В 90-е годы XX века наступила пора либерализации административных и экономических правоотношений в области образования, что, прежде всего, проявилось в том, что пединституты стали преобразовываться в университеты. Так им казалось более выгодным. Например, Орловский государственный университет был основан в 1931 году как Орловский индустриально-педагогический институт, в 1932 году переименован в Орловский государственный педагогический институт, а в 1993 году – в Орловский государственный педагогический университет.

Московский государственный педагогический университет (МПГУ) входил в состав 2-го МГУ до 1930 г., а потом начал свою историю как самостоятельный вуз. Сегодня на 18 факультетах МПГУ учатся более 14 тысяч студентов на дневных и вечерних отделениях. Университет готовит учителей средней школы по всем предметам, а также дефектологов, социологов, работников детских дошкольных учреждений, преподавателей педагогики и психологии в средней и высшей школе, методистов системы образования.

Для реорганизации педагогических вузов не может быть общих рецептов, и торопиться с решениями об интеграции (или полной ликвидации) не следует. Ведь если разрушить педагогическое образование, то восстанавливать его придётся очень долго.

Необходимость новой волны реформирования была продиктована разработкой второго поколения стандартов общего образования и началом реализации стратегии «Наша новая школа». В августе 2009 года Минздравсоцразвития Российской Федерации утвердило новые квалификационные характеристики должностей работников образования. В настоящее время обсуждается новое положение об аттестации педагогических работников. Разрыв между программами подготовки будущих учителей в педвузах и школьной практикой, а также растущими требованиями общества вполне очевиден.

Наиболее революционными представляются предложения по оптимизации сети педвузов, часть из которых, отличающихся слабой фундаментальной подготовкой, предлагается присоединить к классическим университетам, часть – преобразовать в гуманитарные вузы. Остальные сохранить в качестве педагогических в том случае, если процент трудоустройства их выпускников превышает 80 процентов. Отчасти такие идеи по «обновлению сети» нашли отражение в Послании Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 г., в котором сказано, что «педагогические вузы должны быть постепенно преобразованы в крупные базовые центры под-

готовки учителей либо в факультеты классических университетов»¹⁶¹.

На протяжении не одного столетия существуют различные точки зрения на проблему подготовки учителя. Для одних он просто преподаватель конкретного учебного предмета, в основе которого лежит та или иная наука, для других учитель – не только преподаватель-предметник, но, прежде всего воспитатель и наставник молодёжи, человек, способствующий становлению личности ученика.

Можно выделить две основные концепции педагогического образования. Согласно первой, оно рассматривается как специфическое направление с углубленным изучением педагогики, психологии, физиологии; согласно второй – как дополнение к базовой фундаментальной подготовке, предполагающее изучение методики преподавания предмета и психолого-педагогических дисциплин. Последняя модель может быть успешно реализована в условиях двухуровневой системы, когда в рамках бакалавриата дается фундаментальная подготовка по предмету, а за счёт спецкурсов выделяется группа студентов, склонных к педагогической деятельности и способных продолжить образование в педагогической магистратуре. Две эти концепции все время друг с другом соревнуются, и с учётом того, что XXI век – это век открытости и вариативности, использование только одной какой-то образовательной модели непродуктивно. Возможно, разумнее дать педвузам право на самоопределение, а не «спускать сверху» директивные решения.

Задачи, стоящие перед образованием Российской Федерации, предъявляют принципиально новые требования к подготовке педагогических кадров. Современный педагог, способный обеспечить гибкое индивидуально-ориентированное обучение и воспитание, формирование компетенций, необходимых для инновационного развития страны, способный развивать креативные способности учащихся и научить одному из центральных умений – «умению учиться самостоятельно», сам должен владеть принципиально иными, по сравнению с традиционны-

¹⁶¹ Дашковская О. Педагогическое образование накануне перемен http://ps.1september.ru/view_article

ми, средствами организации учебно-воспитательного процесса. Облик школы, результативность её деятельности определяет личность учителя, который должен обладать широкими познаниями в научной специализации, в области психологии, культуры, педагогики и методики обучения тому или иному учебному предмету. Учитель сам должен обладать всеми теми личностными качествами, которые он хочет воспитать у своих учащихся. Это относится к умственному развитию, нравственному, художественно-эстетическому, гражданскому воспитанию. Личность учителя – во многом определяющий фактор воспитания детей.

Одним из важнейших ресурсов, на основе которого можно содержательно менять систему профессионального педагогического образования, является качественно иная по содержанию и форме психологическая подготовка современного педагога. Необходимо понимать, что ориентация на формирование компетенций учащихся, их развитие в процессе обучения, учёт их возрастных и индивидуальных особенностей не достигается за счёт простого увеличения числа психологических дисциплин в образовательных программах высшего педагогического образования и количества часов, отводимых на их изучение. Изменение парадигмы педагогического образования и превращение его по существу в образование психолого-педагогическое означает необходимость задавать в программах подготовки педагога такое содержание, которое позволит ему осуществлять в процессе своей профессиональной деятельности обучение, ориентированное на развитие учащихся, учёт их особенностей и всестороннее раскрытие их интеллектуального и личностного потенциала.

Главным («универсальным») содержанием, объединяющим в единое направление профили подготовки – «воспитатель», «учитель начальных классов», «социальный педагог», «педагог дополнительного образования», является формирование у будущих специалистов таких знаний и общих для этих видов профессиональной деятельности компетенций, которые позволят им вне зависимости от конкретных профессиональных задач организовывать и осуществлять процессы воспитания и обу-

чения по типу игровой, учебной и учебно-исследовательской деятельности учащихся.

Конкретные виды деятельности взрослых и детей, самих детей становятся в данном случае условием развития учащихся, а формирование требуемых компетенций выступает как результат возрастных достижений, неразрывно связанный с ведущей для данного возраста деятельностью учащегося. Включение в направление «Психолого-педагогическое образование» профиля «психолог образования», основанного на общем с другими профилями базовом профессиональном цикле подготовки, позволит более эффективно решить проблемы взаимодействия психолога с воспитателями, учителями начальных классов, педагогами дополнительного образования и обеспечит возможность для реального, а не декларативного построения индивидуальных траекторий обучения учащихся, формирования их компетенций, необходимым условием чего является общий «профессиональный язык», то есть одинаковое понимание организации в условиях учебно-воспитательного процесса индивидуальной и совместной деятельности учителя и самих учащихся. Поэтому стоило бы подумать о том, чтобы приобщение студентов к осознанию самой педагогической науки начиналось с рассмотрения «общей теории воспитания» в соответствии с обозначенным выше её пониманием. В таком случае сюда естественно войдёт и раскрытие предмета педагогики как науки, и её значения для педагогической практики в любой сфере педагогической деятельности¹⁶².

Включение в данное направление новых профилей таких, как «психолого-педагогическая деятельность с одарёнными детьми» или «психолого-педагогическая деятельность в инклюзивном образовании»¹⁶³, обусловлено необходимостью подготовки специалистов по работе с учащимися с особыми потребностями.

¹⁶² Пискунов А. И. Педагогическое образование: концепция, содержание, структура // <http://portalus.ru>

¹⁶³ Инклюзивное образование – процесс развития общего образования, который подразумевает доступность образования для всех, в плане приспособления к различным нуждам всех детей, что обеспечивает доступ к образованию для детей с особыми потребностями. Положения об инклюзивном образовании включены в «О правах инвалидов», одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года.

Использование психологических методов в профессиональной деятельности социального педагога и психолого-педагогической деятельности профессионального образования также является основанием для включения этих профилей в психолого-педагогическое направление.

Различные подходы к концепции педагогического образования находят отражение при обсуждении структуры общеобразовательной школы и при определении различных аспектов учебной работы: продолжительность обучения, базисный учебный план, организационные формы и методы обучения и тому подобное. Главный недостаток сложившейся в нашей стране системы подготовки учителей и в средних, и в высших педагогических учебных заведениях состоит в изолированном рассмотрении этих аспектов. В рамках общепедагогической подготовки, которую иногда называют профессионально-педагогической, почти общепризнано жёсткое разделение дидактики и теории воспитания, или «воспитательной работы», что с точки зрения педагогической науки едва ли допустимо, поскольку такой подход игнорирует единство и неразрывность воспитательно-образовательного процесса в школе.

Все это существенно сказывается на проблемах педагогического образования, в котором в настоящее время по-прежнему главное внимание уделяется предметно-научной подготовке будущих учителей, а формирование педагогов в широком смысле слова как бы отодвигается на второй план.

Переподготовка и повышение квалификации

Основные организационно-правовые формы подготовки научно-педагогических работников перечислены в пункте 1 статьи 21 закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»: аспирантура, докторантура, соискательство, перевод педагогических работников на должности научных работников для подготовки диссертаций на соискание учёной степени доктора наук. В пункте 2 статьи 25 Закона Российской Федерации «Об образовании» названы ещё три организаци-

онные формы реализации права гражданина на получение послевузовского профессионального образования: адъюнктура, ординатура и интернатура¹⁶⁴.

Нормативно-правовая база, регулирующая порядок подготовки научно-педагогических работников, помимо комментируемого Закона и Закона Российской Федерации «Об образовании» (статья 25), включает ряд подзаконных актов, в том числе отраслевых, например: Постановление Правительства Российской Федерации от 18.06.2008 г. № 463 «О порядке приёма лиц без гражданства в аспирантуру (адъюнктуру), ординатуру, интернатуру и докторантуру высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций»; приказ Минобрнауки России от 27 марта 1998 года № 814 «Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации»¹⁶⁵; приказ МВД России от 7 августа 2003 года № 610 «Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁶⁶; приказ Минобороны России от 5 сентября 2002 года № 358 «Об утверждении Положения о подготовке специалистов медицинской службы Вооружённых Сил Российской Федерации в системе послевузовского и дополнительного профессионального образования в Министерстве обороны Российской Федерации»¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Бондаренко В. А., Гребенюк В. Ф., Султанов Н. З., Проскурова Л. В. Подготовка научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации: диссертационные советы и паспорта научных специальностей в Оренбургском государственном университете: справочное пособие. Оренбург: ГОУ ОГУ, 2002, 160 с.

¹⁶⁵ «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 20, 24.08.1998.

¹⁶⁶ «Российская газета», № 192, 26.09.2003.

¹⁶⁷ «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 50, 16.12.2002.

Переподготовка и повышение квалификации специалистов и руководящих работников высшего учебного заведения являются одной из основных задач любого вуза. Российская Федерация принимает на себя обязательства по созданию необходимых условий для повышения квалификации научно-педагогических работников федеральных государственных высших учебных заведений и научно-педагогических работников федеральных государственных научных учреждений (организаций), действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования, не реже чем один раз в пять лет.

Гарантии государства по созданию необходимых условий для повышения квалификации научно-педагогических работников государственных высших учебных заведений и научно-педагогических работников государственных научных учреждений (организаций), действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования, соответствуют предписаниям трудового законодательства. В соответствии со ст. 196 Трудового кодекса Российской Федерации «в случаях, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, работодатель обязан проводить повышение квалификации работников, если это является условием выполнения работниками определённых видов деятельности».

Повышение квалификации научно-педагогических работников федеральных государственных высших учебных заведений может осуществляться в форме обучения в образовательных организациях высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования, научных организаций, прохождения стажировок в других высших учебных заведениях, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях и тому подобное.

Вопросы организации повышения квалификации, как правило, находят своё отражение в уставах вузов. Так, например, в Уставе Государственного университета – Высшей школы экономики соответствующая норма сформулирована следующим образом: «Повышение квалификации научно-педагогических работников Университета проводится не реже одного раза в 5 лет в образовательных учреждениях системы повышения

квалификации и профессиональной переподготовки кадров, в высших учебных заведениях, в ведущих российских и иностранных научных и производственных организациях путём обучения, прохождения стажировок, подготовки и защиты диссертаций, участия в работе семинаров, а также с использованием других видов и форм повышения квалификации»¹⁶⁸.

В рамках инновационных программ, осуществляемых в ряде высших учебных заведений, в последнее время наблюдается существенная диверсификация форм организации повышения квалификации ППС и научных сотрудников вузов. Стали активнее использоваться такие формы, как: организация и проведение научных, и методических семинаров, и конференций, стажировок для разработки новых учебных курсов, организация учебно-методических семинаров, летних школ, круглых столов, тренингов, мастер-классов, курсов по информационным технологиям, по иностранным языкам и так далее.

Оплата такого обучения и возмещение затрат, связанных с указанными мероприятиями по повышению квалификации, в федеральных государственных высших учебных заведениях осуществляется за счёт средств федерального бюджета.

Во исполнение комментируемой нормы из федерального бюджета федеральным государственным высшим учебным заведениям и научным учреждениям системы высшего и послевузовского профессионального образования должны предоставляться необходимые средства. Из этого следует, что обязанность по предоставлению указанных средств является расходным обязательством федерального бюджета, исполняемым в порядке, определённом бюджетным законодательством Российской Федерации.

Повышение квалификации научно-педагогических работников федеральных государственных высших учебных заведений чаще, чем один раз в пять лет, а также повышение квалификации научно-педагогических работников иных организаций осуществляется по договорам, заключенным физическими и (или) юридическими лицами с высшими учебными заведениями, за счёт средств физических и (или) юридических лиц. Гарантии для повышения квалификации научно-педагогических работников муниципальных

¹⁶⁸ <http://www.hse.ru/infopage/documents/ustav.pdf>

высших учебных заведений и научно-педагогических работников муниципальных научных учреждений (организаций), действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования, устанавливаются органами местного самоуправления городских округов.

Заключительные замечания

На основании высказанного выше можно сделать вывод, что общие средние показатели российской системы образования в целом соответствуют аналогичным достижениям других стран. Поэтому положение в российской системе образования не следует относить к категории критических ситуаций. Конечно целый ряд обстоятельств, в частности, внутренние социально-экономические преобразования и мировой экономический кризис не могли не сказаться на темпах развития национальной системы образования в России. Отчасти поэтому не в полной мере выполнены задачи, намеченные Программой развития системы непрерывного педагогического образования в России на 2001–2010 годы, утверждённой коллегией Министерства образования Российской Федерации в 2001 году. То же можно сказать и о Концепции модернизации педагогического образования, утверждённой приказом Министерства образования Российской Федерации от 01.04.2003 г. № 1313.

Педагогическое образование, являясь составной частью системы образования России, выполняет актуальную задачу кадрового обеспечения дошкольного, среднего, специального и дополнительного образования, а также начального, среднего и высшего профессионального образования. Целью и результатом модернизации педагогического образования должна стать обновлённая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогов, отвечающая требованиям, предъявляемым обществом к педагогическим кадрам, а также эффективное и динамичное функционирование педагогического образования в условиях осуществления модернизации

российского образования. К главным задачам педагогического образования могут быть отнесены:

оптимизация структуры и совершенствование организации профессиональной подготовки педагогов;

совершенствование содержания и форм подготовки педагогов;

научное и учебно-методическое обеспечение обновления педагогического образования.

Подготовка специалистов нового типа возможна лишь при активном взаимодействии всех заинтересованных сторон, прежде всего – самого обучаемого, педагогов, родителей, потенциальных работодателей, общества. В противном случае это приводит к неудовлетворённости работодателей качеством подготовки выпускников, дисбалансу между спросом и предложением на рынке труда. Проблема совершенствования педагогического образования была обсуждена на собраниях научно-образовательной общественности во многих регионах нашей страны. Эксперты и специалисты высказали множество предложений, которые предстоит проанализировать, обобщить и подытожить. Вот лишь часть предложений, прозвучавших в адрес федеральных законодателей на одном из «круглых столов» в Свердловской области:

наделить субъекты Российской Федерации правом формирования государственного заказа на подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогов на основе реальных потребностей региона;

предоставить субъектам Российской Федерации возможность создавать вуз под обеспечение уникальных образовательных потребностей территории с целью подготовки педагогических кадров для сельских и отдалённых территорий Свердловской области;

правительству России пересмотреть перечень специальностей среднего профессионального образования. Его сокращение с 24 до 10 в ближайшие годы может существенно сказаться на удовлетворении потребности в учителях основной школы в северных и отдалённых сельских территориях;

внести изменения в законодательную базу относительно зачисления выпускников педагогических колледжей на сокращённые программы высшего профессионального образования;

инициировать введение в Трудовой кодекс Российской Федерации понятия таких уровней образования, как бакалавр и магистр, сегодня этот пробел в законодательстве затрудняет трудоустройство выпускников данных специальностей.

По мнению участников «круглого стола», требует обновления модель аттестации работников. Надо предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации в области образования право разработки регионального нормативного документа, регламентирующего формы и процедуры проведения аттестации на территории субъекта, право самим определять методы, критерии и региональные показатели оценки профессиональной деятельности педагогических работников, проводить аттестацию на подтверждение соответствия занимаемой должности, присваивать квалификационные категории, финансировать расходы на аттестацию педагогических работников, создание аттестационных и экспертных комиссий¹⁶⁹.

В рекомендациях парламентских слушаний на тему «Нормативное правовое обеспечение модернизации системы педагогического образования», проведённых в апреле 2010 года в Государственной Думе в отношении Министерства образования и науки Российской Федерации были высказаны следующие предложения:

1. Рассмотреть возможность включения в проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» главы, посвящённой вопросам установления статуса работников образовательных организаций, в том числе педагогических работников (с учётом типов и видов образовательных организаций), а также статуса лиц, осуществляющих индивидуальную педагогическую деятельность.

2. Рассмотреть возможность включения в проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» норм: устанавливающих полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправле-

¹⁶⁹ Из материалов заседания «круглого стола», состоявшегося 31 марта 2010 года в министерстве общего и профессионального образования Свердловской области по проблемам обеспечения модернизации системы педагогического образования.

ния по прогнозированию кадрового обеспечения находящихся в их ведении образовательных учреждений;

обязывающих органы управления образованием субъектов Российской Федерации, местного самоуправления направлять педагогических работников системы общего образования, начального и среднего профессионального образования на повышение квалификации не реже 1 раза в 5 лет;

предоставляющих органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления право направлять за счёт средств соответствующих бюджетов на переподготовку по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля не имеющих педагогического образования работников, находящихся в их ведении образовательных учреждений;

предусматривающих совершенствование целевой контрактной подготовки педагогов в ведущих университетах Российской Федерации, в том числе по заказам муниципальных образований, включающих обязательство лиц, зачисленных на обучение на условиях целевой контрактной подготовки, отработать по направлению направившего их органа управления образованием не менее установленного срока.

3. Сформировать систему непрерывного педагогического образования, обеспечивающую текущие и перспективные потребности российской системы образования в подготовке, переподготовке и повышении квалификации педагогических работников всех уровней образования с учётом перехода на двухуровневую модель высшего профессионального образования, введения федеральных государственных образовательных стандартов общего образования и профессионального педагогического образования.

При создании системы непрерывного педагогического образования предусмотреть:

переход на кредитно-модульный принцип построения образовательных программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля, создание условий для прохождения предусмотренных образовательной программой модулей в различных образовательных организациях;

расширение числа образовательных организаций, предоставляющих образовательные услуги по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля;

реализацию возможностей по выбору учителя пройти обучение (стажировку) на базе лучших школ, педагогических или других высших учебных заведений, образовательных учреждений повышения квалификации или научно-исследовательских институтов Российской академии образования, за счёт средств, специально выделяемых на эти цели;

формирование механизмов участия работодателей (органов управления образованием субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) в обновлении федеральных государственных образовательных стандартов, содержания основных образовательных программ по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля;

переход к общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ повышения квалификации по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля;

создание системы внешней независимой сертификации получаемых в результате подготовки, переподготовки и повышения профессиональных квалификаций по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля;

создание условий для обеспечения образовательной мобильности студентов, обучающихся по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля;

меры по совершенствованию практической подготовки студентов, обучающихся по направлениям и специальностям педагогического профиля;

возможности применения электронных образовательных технологий.

4. Внести изменения в действующую нормативную правовую базу в части государственно-общественного характера аттестации педагогических работников.

5. Рассмотреть вопрос об усилении мер поддержки:

фундаментальных и прикладных научных исследований в области педагогики, психологии;

ведущих научных школ педагогических университетов, реализующих инновационные программы подготовки кадров для систем дошкольного и общего образования;

научно-исследовательской деятельности студентов по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля;

международных, всероссийских и региональных конкурсов научно-исследовательских работ студентов и аспирантов, направленных на совершенствование педагогического образования;

образовательных учреждений, обеспечивающих возможности получения педагогического образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

6. Разработать комплекс мер по укреплению кадрового потенциала вузов, осуществляющих обучение по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля, в том числе включающий развитие аспирантуры и докторантуры по соответствующим группам научных специальностей, привлечение преподавателей с базовым университетским образованием, повышение квалификации профессорско-преподавательского состава в ведущих российских педагогических университетах.

7. Разработать комплекс мер, обеспечивающих начало подготовки бакалавров педагогического образования одновременно по двум профилям наряду с началом подготовки в соответствии с уже разработанными федеральными государственными образовательными стандартами педагогического образования.

8. При разработке примерных образовательных программ среднего профессионального и высшего профессионального образования по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля обратить особое внимание на обеспечение формирования у обучающихся общекультурных компетенций, профессиональных компетенций в области культурно-просветительской деятельности, воспитания и духовно-нравственного развития учащихся. Ускорить завершение с участием педагогических университетов – разработчиков федеральных государственных образовательных стандартов высшего педагогического образования формирование примерных основных образовательных программ и организовать

экспертизу основных образовательных программ вузов по соответствующим направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля.

9. Привлечь органы управления образованием субъектов Российской Федерации к разработке примерных основных образовательных программ и другой методической документации по реализации федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования.

10. Организовать разработку образовательных программ переподготовки кадров по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля для лиц, имеющих высшее образование непедагогического профиля.

11. Разработать систему мер по совершенствованию механизмов планирования и размещения государственного задания (контрольных цифр приёма) для переподготовки и повышения квалификации кадров по направлениям подготовки и специальностям педагогического профиля на основе прогноза потребностей.

Особого внимания заслуживают федеральные государственные образовательные стандарты нового поколения по специальностям и направлениям высшего педагогического образования. Их структура и содержание должны отражать специфику подготовки кадров для образования с учётом новейших достижений науки и технологии обучения, но и корреспондируются с государственными образовательными стандартами других областей образования и уровней системы педагогического образования.

Механизм разработки, апробации и внедрения государственных образовательных стандартов требует корректировки в соответствии с современными тенденциями развития всей системы образования, активными процессами, происходящими в области реформирования школьного образования, динамичными социокультурными и экономическими изменениями в стране. Особое внимание следует обратить на вопросы мониторинга реализации государственных образовательных стандартов для всех уровней педагогического образования.

Приобщение педагога к научно-исследовательской деятельности в системе педагогического образования осуществляется

как в рамках проведения собственных научных изысканий, так и в результате участия в научных проектах и программах разного уровня. По численности научного потенциала педагогические вузы занимают третье место в системе высшего профессионального образования. Но по-прежнему низка активность педагогических учебных заведений в реализации федеральных и отраслевых научных программ. Все это заставляет заострить проблему перспективы научных исследований в системе непрерывного педагогического образования, обратить внимание на необходимость проявления большей активности педагогических учебных заведений в конкурсах научно-исследовательских проектов, разработке перспективных научных тем. Научный потенциал системы педагогического образования способен не только выявить перспективные направления развития науки, но и воплотить их в конкретный научный продукт. Для этого требуется скорректировать тематику научных исследований учреждений педагогического образования, последовательно включать в неё проблемы, связанные с модернизацией образования, добиться большей координации действий.

Повышение требований к качеству его становится насущной проблемой и условием развития системы непрерывного, стимулом обновления содержания педагогического образования на основе принципов фундаментальности, универсальности, интегративности, вариативности, преэминентности и его практической направленности.

Стремительное распространение телекоммуникационных информационных технологий в современном мире во многом меняет систему взаимодействия между преподавателем и учеником. Учитель перестаёт быть для ученика основным поставщиком фактологического материала или интерпретационных пояснений. Но ничто не заменит значения учителя, как проводника и представителя интересов общества и ребёнка, как воспитателя и старшего друга.

Глава 7

О педагогических работниках и обучающихся

Некоторые статистические данные

Число учителей российских школ в 2009 году составило 1 миллион 383 тысяч человек (в 2007/2008 учебном году – 1 миллион 408 тысяч человек). На одного учителя в среднем приходится 9 учеников (десять лет назад это соотношение было равно 1:13). В общеобразовательных учреждениях стаж педагогической работы свыше 15 лет имеют более 52 процентов учителей, обновление кадрового состава идёт медленно. Среди учителей 5–11(12)-х классов дневных школ более 15 процентов – люди пенсионного возраста. Среди учителей 1–4-х классов учителя этого возраста составили 10 процентов. В системе общего образования практически нет молодого пополнения. Школа держится за счёт преподавателей среднего и пенсионного возраста, вследствие чего неизбежен определённый консерватизм в знаниях учащихся. Устойчива тенденция к оттоку работников из системы общего образования. Одна из причин – низкий уровень оплаты труда школьных учителей. «Когда гарантированная заработная плата в образовании заведомо неконкурентоспособна, наиболее квалифицированные и талантливые люди отказываются идти в эту сферу, и туда попадает наименее сильная часть выпускников вузов»¹⁷⁰. В учебных заведениях среднего профессионального образования возраст почти половины преподавателей превосходит 50 лет. В высших учебных заведениях

¹⁷⁰ Савицкая Е. Российское общее образование: мониторинговый взгляд на реализацию конституционных гарантий // Российский экономический журнал. 2005. № 9-10; Рощина Я., Черненко О. Региональные и муниципальные модели социальной политики в сфере среднего общего образования (часть вторая) // Вопросы образования. 2007. № 2; Ковалева Н., Озерова О. Общее образование в России: результаты мониторинга // Народное образование, 2009, № 6.

более 20 процентов профессорско-преподавательского состава старше 60 лет, а 9 процентов – старше 65 лет¹⁷¹.

В 2009 году средняя зарплата в регионах России составляла 18 тысяч рублей, при этом учителя получали 13 тысяч. Сейчас средняя зарплата достигла около 21 тысячи, а у педагогов – 14 тысяч.

Наиболее благоприятная ситуация с заработком учителей в тех регионах, которые перешли на новую систему оплаты труда и нормативно-подушевое финансирование (дифференциация оплаты в зависимости от результатов работы педагогов, в том числе от количества учеников). В частности, это Кемеровская и Псковская области. Доходы учителей Псковской области в этом году сравнялись с уровнем оплаты в производственной сфере (в среднем, 15 тысяч рублей). В Кемеровской области зарплата педагогов за последние три года увеличилась в два с лишним раза: с 7200 рублей в 2008 году до 16 300 в 2010-м. У 30 процентов учителей зарплата колеблется от 15 до 20 тысяч, у 23 процентов превышает 20 тысяч.

Регионы тратят на образование около 620 миллиардов рублей. Примерно 560 миллиардов идёт на заработную плату, остальное – на капремонт и оборудование.

Дополнительную оплачиваемую работу, помимо преподавания в данном учебном заведении, чаще всего имели преподаватели вузов (почти 67 процентов), ДОВ (58,6 процента), системы СПО (42 процента) и школ (около 40 процентов). Реже всего дополнительно заняты воспитатели детских садов (22,6 процента). В результате подработки на сторону у учителей остаётся слишком мало времени на подготовку к урокам по основному месту работы, а также на освоение современных методик преподавания и изучение новых теорий и концепций. у активно подрабатывающих педагогов не остаётся времени и для выполнения важнейшей задачи школы – воспитания подрастающего поколения. Сегодня школьный учитель всё в большей мере становится лишь транслятором некоторого набора знаний, постепенно утрачивая необходимую для начальной и основной

¹⁷¹ Кузьминов Я. И. Образование в России. Что мы сможем сделать? // Вопросы образования, 2004, № 1, с. 7.

школы воспитательную функцию. «Такие вопросы, как творчество, свобода выбора; в преподавании, формирование социальной среды в школе и вокруг неё – всё то, что характеризовало не только таких корневых деятелей российской школы, как Станислав Шацкий, Игорь Иванов, Василий Сухомлинский, но и армию их последователей – сегодня вряд ли заботят учителей школы. Точно так же, как и у массового преподавателя вуза, их ежедневно решаемой задачей стал заработок, работа ради дохода... Возвращение к педагогическому творчеству требует преодоления бедности»¹⁷².

В общей численности профессорско-преподавательского состава государственных вузов 70 процентов преподавателей работают на полной ставке, штатные совместители составляют 19 процентов. Несмотря на рост контингента студентов и количества вузов, абсолютная численность штатных преподавателей на полной ставке в течение 90-х годов оставалась практически постоянной: за десять лет прирост составил всего 2 процента, численность преподавателей на неполной ставке выросла пятикратно¹⁷³.

Среди штатных преподавателей государственных вузов имеют ученую степень доктора наук – 11 процентов, кандидата наук – 46,5 процента, учёное звание профессора – 10,5 процента, доцента – 32,5 процента. Необходимо отметить, что доля докторов наук среди преподавателей высшей школы за последние 10 лет выросла в 1,5 раза. Ведущей фигурой профессорско-преподавательского состава (далее ППС) является профессор. Из около 40 тысяч профессоров по должности 55 процентов работают на полной ставке, 10 процентов – на неполной ставке и 35 процентов – совместители.

Общая численность профессорско-преподавательского персонала вузов негосударственного сектора высшей школы в 2009 году составляла примерно 50 тысяч человек, из них 41 процент работали на основных (штатных) должностях.

¹⁷² Кузьминов Я. И. Образование в России. Что мы сможем сделать? // Вопросы образования, 2004, № 1, с. 15–16.

¹⁷³ Зернов В. А., Гуров В. В. Информационный бюллетень «Образовательные и экономические стратегии в высшей школе (основные показатели и ресурсы)» Информационный бюллетень Я. И. Кузьминов (главный редактор) // ГУ-ВШЭ, М., 2005.

Из общей численности ППС ученую степень доктора наук имели 13 процентов (штатные – 5 процентов), кандидата наук – 44,5 процента (16 процентов). Число профессоров за последние 10 лет возросло в 9 раз, доцентов – в 10 раз. На начало 2003 г. в аккредитованных негосударственных вузах доля ППС с учёными степенями и званиями составляла 75 процентов, из них 17 процентов – доктора наук, профессора. При этом на штатных должностях работали $\frac{2}{3}$ ППС.

Подавляющая часть вузов (81,5 процента) отмечает достаточную обеспеченность преподавательскими кадрами. Вместе с тем более 17 процентов вузов испытывают трудности в подборе профессорско-преподавательского состава по реализуемым образовательным программам высшего профессионального образования. Большинство таких вузов находится в малых и средних городах, то есть на значительном удалении от крупных вузовских и научных центров.

По качественному показателю профессорско-преподавательского состава большинство вузов (81 процентов) отмечают его хороший уровень. Практически все руководители вузов говорят о том, что их педагогические коллективы высокопрофессиональны, качество подготовки студентов повышается, они стремятся привлекать к преподаванию по совместительству кадры высокой квалификации, растят молодую смену. Правда, постановка вопроса о качестве ППС (в варианте анкетного опроса) не позволяет анализировать его возраст и состав (количество докторов наук, профессоров и кандидатов наук, доцентов) по отдельным кафедрам вуза или хотя бы равномерность их распределения по всем отраслям знаний (физико-математическим, экономическим, юридическим, психологическим, социологическим, историческим и так далее). Нередко здесь бывает перекос, когда одна кафедра полностью (до 90–100 процентов) обеспечена преподавателями высшей квалификации, а на другой кафедре, по другому профилю даже лекции по основным дисциплинам читают ассистенты без учёной степени.

Более высокую долю обеспеченности и качества научно-педагогических кадров имеют негосударственные вузы, соответственно 86 и 89 процентов против 79 и 75 процентов у госу-

дарственных вузов. Преподавателями высокой квалификации обеспечены почти $\frac{3}{4}$ вузов средних и крупных городов и 93 процента вузов Москвы и Санкт-Петербурга. В вузах малых городов хорошее и удовлетворительное качество ППС составляет 50 на 50 процентов. Удовлетворительное и плохое качество преподавательских кадров отметила четверть ректоров государственных вузов и только десятая часть – негосударственных, причём последние плохих преподавателей на работу просто не берут.

Степень обеспеченности квалифицированными преподавателями и современными учебными программами достаточно высока (86–89 процентов от необходимого уровня) и примерно одинакова в государственных и негосударственных вузах с небольшим (2 процента) превышением со стороны вторых. Следует отметить, что негосударственные вузы лидируют по сравнению с государственными по всем оговорённым при анкетном опросе показателям обеспеченности вузов по сравнению с необходимым уровнем, кроме обеспеченности студентов местами в общежитии. Это относится, в частности, к обеспеченности учебного процесса в вузах учебным оборудованием, учебной и учебно-методической литературой, что положительно сказывается и на качестве преподавания. Особенно привлекательно выглядят показатели обеспеченности средствами для стимулирования преподавателей и повышения их квалификации. Количество негосударственных вузов, обеспеченных этими средствами, больше, чем государственных.

Многие руководители вузов практически отмахиваются от решения проблемы обновления кадрового состава преподавателей и возможной кадровой катастрофы в системе высшего образования. Проблема ухода квалифицированных преподавателей, по мнению большинства ректоров, не является острой, так как преподавательский коллектив весьма устойчив. Кроме того, опрошенные представители вузов не говорят о вынужденной перегруженности преподавателей и их преклонном возрасте, что мешает переходу на современные технологии обучения, повышению качества обучения студентов. В столичных вузах наиболее характерной является тенденция к старению кадрового состава, а для регионов, особенно отдалённых, актуальной является проблема повышения квалификации педагогических кадров.

О правовом статусе работника вуза

Работниками вуза являются лица, которые заключили с учреждением высшего профессионального образования трудовой договор и занимают должности, относящиеся к категории научно-педагогических работников (профессорско-преподавательский состав, научные работники), должности либо выполняют работы по рабочим профессиям, относящимся к категории инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных работников. Используемое в тексте закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» понятие «персонал» не является корректным, поскольку нормами трудового права в качестве общепринятого не используется и его содержание в действующем трудовом законодательстве не раскрывается. Круг должностей, рабочих профессий, относящихся к той или иной категории работников, за исключением должностей научно-педагогических работников (далее – должности НПР или НПР) ни в нормах упомянутого Закона, ни в ином законодательстве о труде исчерпывающе не определяется. Поэтому такая классификация должностей, работ является достаточно условной и правового значения не имеет.

Наименования должностей научно-педагогических работников высшее учебное заведение устанавливает в точном соответствии с положениями законодательства в области образования и науки и нормами главы 52 Трудового кодекса Российской Федерации «Особенности регулирования труда педагогических работников». Работниками высшего учебного заведения являются лица, занятые на штатной основе (по основному месту работы или по совместительству, выполняющие на основании трудового договора работы, не являющиеся совместительством), а также лица (преподавательский состав), работающие без замещения штатных должностей на условиях почасовой оплаты труда¹⁷⁴.

В настоящее время трудовые отношения в сфере образования регулируются как специальной главой в Трудовом кодексе

¹⁷⁴ Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании (постатейный) (под ред. А. Н. Козырина) (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2009).

Российской Федерации, так и Законом Российской Федерации «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В 2008 году Государственной Думой пятого созыва была предпринята попытка уйти от ненужного дублирования¹⁷⁵ и перейти в базовых законах об образовании в части регулирования трудовых отношений к соответствующим положениям Трудового кодекса, тем не менее прямое регулирование многих положений, касающихся трудовых отношений, сохранились, особенно в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

За время работы Государственной Думы пятого созыва вносились отдельные уточнения, касающиеся трудовых отношений, как в Трудовой кодекс Российской Федерации, так и в базовые законы об образовании, причём, в отдельных случаях одновременно¹⁷⁶.

Так в статью 331 Трудового кодекса Российской Федерации, в части запрета на педагогическую деятельность для отдельных категорий лиц, добавлены лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Федеральный закон от 24.04.2008 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в статью 53 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ, 28.04.2008, № 17, ст. 1757.

¹⁷⁶ Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» // Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5419.

¹⁷⁷ Федеральный закон от 23.12.2010 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 22¹ Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Трудовой кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.12.2010, № 52 (ч. 1), ст. 7002.

Полномочия по утверждению Положения о порядке замещения должностей научно-педагогических работников и порядка утверждения Положения о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности научно-педагогических работников, а также установление верхнего предела учебной нагрузки педагогического работника, оговариваемой в трудовом договоре, и определение продолжительности рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) в зависимости от должности и (или) специальности педагогическим работником передано от Правительства Российской Федерации уполномоченному Правительством Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти¹⁷⁸.

В действующее положение Трудового кодекса Российской Федерации о том, что «По представлению учёного совета государственного или муниципального высшего учебного заведения учредитель имеет право продлить срок пребывания ректора в своей должности до достижения им возраста семидесяти лет» были добавлены слова «если иное не предусмотрено федеральным законом»¹⁷⁹, поскольку в Федеральном законе от 10.11.2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»¹⁸⁰ было установлено, что:

«5. Ректор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного университета назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. При назначении на должность ректора Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и должность ректора Санкт-Петербургского государственного университета Президентом Российской Федерации определяется срок их полномочий, который не может превышать пять лет. При этом ректор

¹⁷⁸ Федеральный закон от 23.07.2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.07.2008, № 30 (ч. 2), ст. 3616.

¹⁷⁹ Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 260-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5419.

¹⁸⁰ Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5418.

Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного университета могут быть переназначены на новый срок. Ректор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного университета могут быть досрочно освобождены Президентом Российской Федерации от занимаемой должности.

6. По достижении ректором Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, ректором Санкт-Петербургского государственного университета предельного возраста, установленного для замещения должности ректора государственного высшего учебного заведения, Президент Российской Федерации вправе дважды продлевать полномочия ректора на новый срок, каждый раз в пределах срока, установленного частью 5 настоящей статьи».

Кроме того, была уточнена позиция в отношении проректора. Срок окончания срочного трудового договора с которым, в соответствии с внесённым изменением, не может превышать срок окончания полномочий ректора. До этого норма предусматривала, что этот срок совпадает со сроком полномочий ректора¹⁸¹.

Федеральным законом от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»¹⁸² в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» были внесены следующие уточнения, касающиеся трудовых отношений с ректорами и президентами федеральных университетов:

«Ректор федерального университета назначается Правительством Российской Федерации на срок до пяти лет».

«Должность президента федерального университета учреждается при создании федерального университета и закрепляется в его уставе».

Кроме того этим федеральным законом было введено положение, в соответствии с которым с ректором создаваемого или

¹⁸¹ Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 260-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5419.

¹⁸² Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 786.

реорганизуемого государственного или муниципального высшего учебного заведения заключается трудовой договор на срок не более пяти лет, а не на 1 год, как было раньше.

Федеральным законом от 20 декабря 2010 года № 439-ФЗ «О внесении изменений в статьи 52.2 и 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» были уточнены положения, касающиеся льгот педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа). Вместо действовавшего ранее положения о предоставлении им бесплатного жилья с освещением и отоплением было закреплено право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. Было установлено, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений, устанавливаются законодательством Российской Федерации и обеспечиваются за счёт средств федерального бюджета, а педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и обеспечиваются за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В законе было прямо оговорено, что нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принимаемые во исполнение указанного изменения, не могут снижать объём мер социальной поддержки, предоставляемых педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), на день вступления в силу указанного Федерального закона.

Об обучающихся

14 марта 2011 года в Государственной Думе прошло заседание «круглого стола» на тему «Социальная поддержка студенчества: проблемы и пути решения», где было отмечено следующее.

Студенческая молодёжь представляет значительную часть российского общества, с которой связаны перспективы дальнейшего развития нашей страны. Годы студенчества подразумевают время личностного и профессионального роста молодого человека. Студент в процессе обучения получает навыки, которые должны подготовить его не только к трудовой деятельности по полученной специальности, но и к активному участию в жизни общества, к дальнейшему интеллектуальному росту, образованию в течение всей жизни.

Задача государства состоит не только в предоставлении молодым людям равных возможностей и гарантий в получении образования, но и в решении проблем, сопровождающих студенческую жизнь. В современных условиях особую актуальность приобретает эффективная система социальной защиты студентов, предусматривающая создание условий для целенаправленного развития студента в процессе его социализации и профессионального становления, анализ конкретных социальных ситуаций, обеспечивающих саморазвитие личности студента, реализацию его творческого и научного потенциала, организацию системы сохранения и укрепления нравственного и физического здоровья молодых людей, помощь в сложных ситуациях, налаживание отношений в социуме.

В целях содействия и поддержки студенчества в рамках действующего законодательства образовательными учреждениями высшего профессионального образования осуществляется целый спектр мер поддержки студентов в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения. Законодательством предусмотрена возможность бесплатного пользования в государственных и муниципальных высших учебных заведениях библиотеками, информационными фондами, услугами учебных, научных и других подразделений высшего учебного заведения, возможность участия в научно-исследовательских работах, конференциях, переход с платной основы обучения на бюджетную.

Вместе с тем, отсутствует единая система регулирования положений, касающихся внеучебной работы и поддержки студенческих инициатив, воспитания толерантности и патриотизма в молодёжной среде, противодействия молодёжному экс-

тремизму, особенностей организации и деятельности органов студенческого самоуправления, распределения мест в общежитиях, пропаганды семейных ценностей, обеспечения жильём студенческих семей и другие.

Вопросам социальной поддержки студенчества посвящены отдельные разделы в подготавливаемом Министерством образования и науки Российской Федерации проекте федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», призванном обеспечить правовые основы развития системы образования в современных условиях.

В то же время, предлагаемая редакция законопроекта не расширяет меры социальной поддержки обучающихся, а в ряде случаев не обеспечивает сохранения действующего уровня социальной поддержки.

Участники заседания «круглого стола» **рекомендовали:**

1. Правительству Российской Федерации:

1.1. Рассмотреть вопрос о возможности разработки федеральной целевой программы «Развитие материально-технической базы студенческих общежитий», предусматривающей капитальный и текущий ремонт зданий и мероприятий по обеспечению безопасности проживания в общежитиях», либо усиления этого направления в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы, включения соответствующих мероприятий в Государственную программу «Развитие образования».

1.2. Предусмотреть в рамках федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы средства федерального бюджета на капитальный ремонт и строительство новых студенческих общежитий, на строительство спортивных сооружений на базе учреждений высшего профессионального образования.

1.3. Рассмотреть вопрос об утверждении стандартов проживания в студенческих общежитиях (основных требований к условиям проживания, организации занятий и самостоятельной работы студентов в общежитиях, отвечающих современному уровню образовательного процесса).

1.4. Рассмотреть вопрос о ходе реализации и возможности расширения эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов, в том числе возможности кредитования сопутствующих расходов (на проживание, питание, учебные пособия и другие расходы социального характера, связанные с обучением).

1.5. Рассмотреть вопрос об установлении минимального уровня социальной стипендии в размере равном или больше половины минимального размера оплаты труда.

1.6. Рассмотреть вопрос о разработке и утверждении медико-социальных стандартов обслуживания студентов вузов, включающих в себя современные санитарные нормы и правила, нормативы по организации питания, физкультурно-оздоровительным мероприятиям, профилактике и лечению заболеваний.

1.7. Рассмотреть вопрос об учёте и расследовании несчастных случаев с различными категориями обучающихся, в том числе со студентами.

2. Министерству образования и науки Российской Федерации:

2.1. При доработке с учётом результатов общественного обсуждения текста проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотреть:

единые правовые подходы к реализации права обучающихся на переход с коммерческой формы обучения на бюджетную;

усиление гарантий прав студентов на продолжение образования в случае ликвидации образовательного учреждения, лишения его лицензии на право ведения образовательной деятельности или государственной аккредитации;

сохранение норм по оплате за проживание студентов в общежитиях образовательных учреждений;

установление обязательств по проведению мониторинга здоровья студентов, созданию центров здоровья в образовательных учреждениях профессионального образования;

формирование комплексной системы государственной поддержки студенческих семей, малообеспеченных категорий студентов;

обеспечение безопасности образовательного процесса.

2.2. Разработать и реализовать меры, направленные на:

введение норм, устанавливающих условия определения стоимости образовательных услуг, включаемых в договор на оказание платных образовательных услуг;

обеспечение установления в подведомственных высших учебных заведениях, оказывающих платные образовательные услуги по реализации основных образовательных программ высшего профессионального образования, фиксированной платы в рублях за весь период обучения;

установление дифференцированного стипендиального обеспечения в зависимости от успеваемости и материального положения студентов, а также других форм социальной поддержки отдельных категорий студентов (с ограниченными возможностями здоровья, сирот).

2.3. Утвердить типовую форму договора найма жилого помещения в общежитии в соответствии с частью 3 статьи 16 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

2.4. Обеспечить в рамках проводимого совершенствования правового положения государственных бюджетных учреждений включение в нормативные затраты на оказание федеральными государственными образовательными учреждениями государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам всех публичных обязательств, установленных законодательством Российской Федерации (стипендиальное обеспечение, материальная помощь, средства на культурно-массовую, физкультурную и оздоровительную работу и так далее), а также информационную открытость данных обязательств для потребителей услуг.

2.5. Рассмотреть вопрос о нормативном регулировании процесса перевода обучающихся на платной основе на обучение за счёт средств соответствующих бюджетов в пределах одного высшего учебного заведения Российской Федерации, предусматривающего информационную открытость процедуры перевода и устанавливающего единую правоприменительную практику в данной сфере правоотношений.

2.6. Рассмотреть вопрос об увеличении нормативов на организацию питания и лечения студентов в санаториях-профилакториях вузов, а также об увеличении средств, направляемых на их материальное содержание, обновление оборудования, увеличение заработной платы медицинского персонала.

2.7. Рассмотреть вопрос об увеличении с 1 сентября 2011 года стипендиального фонда, а также средств для организации культурно-массовой, физкультурной и оздоровительной работы со студентами очной формы обучения на величину инфляции с момента последнего увеличения этих средств с 1 сентября 2008 года.

2.8. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части освобождения от налогообложения материальной помощи, выплачиваемой обучающимся, а также средств, предоставляемых обучающимся в связи с направлением их для участия в научных конференциях, спортивных и культурно-массовых мероприятиях.

2.9. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» в части предоставления отсрочки от призыва на военную службу аспирантам высших учебных заведений.

3. Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации:

3.1. Ускорить разработку механизма внедрения системы медицинского обслуживания студентов независимо от места их прописки или регистрации.

3.2. Ускорить принятие нормативных правовых актов, устанавливающих нормы стипендиального обеспечения интернам и ординаторам.

4. Образовательным учреждениям высшего профессионального и среднего профессионального образования:

4.1. Зафиксировать плату в рублях по основным образовательным программам профессионального образования на весь период обучения.

4.2. Рассмотреть возможность установления дифференцированной системы оплаты обучения в зависимости от результатов

сессии в случае невозможности перевода студента на бюджетную форму обучения.

4.3. Учитывать мнения и предложения студентов по вопросам образования, досуга, общественной деятельности, социально-политического положения и других социальных процессов в молодежной среде.

4.4. Информировать студенческий актив о мероприятиях по поддержке и развитию научно-технического творчества молодёжи, закреплению молодых учёных в науке.

4.5. Согласовывать с органами студенческого самоуправления вуза действия, затрагивающие социальные вопросы студенчества.

В период деятельности Государственной Думы пятого созыва произошли определённые изменения в правовом положении студенчества.

В статью 16 «Студенты высших учебных заведений» Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в часть 3 изменения вносились три раза. Они касались:

студентов федеральных государственных высших учебных заведений, обучающиеся по очной форме обучения и получающие образование за счёт средств федерального бюджета, которым стипендия была повышена с 900 рублей до 1100 рублей¹⁸³, а также введения положения о том, что «в период с начала учебного года до сдачи зачётов и (или) экзаменов первой текущей аттестации стипендии выплачиваются всем студентам очной формы обучения первого курса»¹⁸⁴;

передачи от Правительства Российской Федерации уполномоченному Правительством Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти полномочий по установлению

¹⁸³ Федеральный закон от 15.07.2008 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда» и статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ, 21.07.2008, № 29 (ч. 1), ст. 3419.

¹⁸⁴ Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам выплаты стипендий и организации образовательного процесса в образовательных учреждениях» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3621.

порядка и условий стипендиального обеспечения и передачи от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования уполномоченному Правительством Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти полномочий по утверждению типовой формы договора о проживании в общежитие¹⁸⁵.

В отношении докторантов, аспирантов и соискателей было установлено, что положения о них утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, за исключением положений о докторантах, об аспирантах (адъюнктах) и о соискателях высших учебных заведений, реализующих военные профессиональные образовательные программы, и высших учебных заведений, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, которые утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации¹⁸⁶.

В этот же период был принят блок законов, касающихся образования в области искусства, в том числе, законодательно закрепляющих ассистентуру-стажировку, как форму послевузовской подготовки кадров по творческо-исполнительским специальностям в сфере культуры и искусства. Её правовое положение и ассистентовстажеров был закреплено Федеральным законом от 16 июня 2011 года № 144-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части введения ассистентуры-стажировки)¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Федеральный закон от 23.07.2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.07.2008, № 30 (ч. 2), ст. 3616.

¹⁸⁶ Федеральный закон от 23.07.2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.07.2008, № 30 (ч. 2), ст. 3616.

¹⁸⁷ Собрание законодательства РФ, 20.06.2011, № 25, ст. 3537.

Глава 8

О правовом статусе образовательных учреждений

Вводные замечания

Повышение степени независимости от правительства в вопросах управления, усиление роли самоуправления – автономизация вузов характерна и для России, и для ОЭСР. В настоящее время в большинстве стран ОЭСР и в России доля государственного финансирования в бюджетах вузов составляет в среднем около 70 процентов. Во всех случаях автономизация – вынужденное явление, связанное с потенциальным (в случае ОЭСР) и серьёзным реальным (в случае России) дефицитом ресурсов государственных бюджетов, выделяемых на сферу высшего образования. Иными словами, автономизация есть результат выталкивания вузов из некоммерческого сектора, из-под тотальной государственной опеки в условия, близкие к рыночным. Автономизация означает, что вузы сами вынуждены искать дополнительные источники финансирования, обращаясь к бизнесу, власти и местному сообществу, соответственно переопределяя свои миссии и перестраивая свои стратегии.

Однако, несмотря на общность проблемы, автономизация в России и странах ОЭСР осуществляется по-разному. В странах ОЭСР развитие университетов как независимых от государства корпораций по производству образовательных, научных и консультационных услуг сопровождается усилением общественного участия в их управлении и организацией независимой оценки качества содержания образования. Характерно, что создание и развитие этих механизмов наблюдается практически во всех странах ОЭСР, вне зависимости от различий в «стартовых условиях». От жёстко централизованной

системы образования Японии до либеральных стран ЕС, где штаты, земли, графства, кантоны и другие региональные органы власти и местного самоуправления традиционно играли высокую роль в развитии вузов. Попечительские советы западных вузов подобно советам директоров крупных бизнес-корпораций разделяют с государством ответственность, но также и имеют серьёзные полномочия по принятию решений в сфере внутри-вузовского управления. Достаточно эффективными показали себя независимые (не входящие в правительственные структуры) агентства контроля качества. Автономизация в ОЭСР сочетается с либерализацией в отношениях между государством и вузами в сфере управления, при одновременном ужесточении общественного контроля за качеством обучения и эффективностью финансовой деятельности вузов.

Автономизация в России до последнего времени не сопровождалась ни реформой системы контроля качества, ни реформой управления. С одной стороны руководству вузов предоставлены достаточно широкие возможности по привлечению внебюджетных средств, модернизации программ обучения и разработке и внедрению новых образовательных услуг. С другой стороны сохранение жёсткой по сравнению со странами ЕС централизованной системы административного и финансового контроля деятельности вузов, отсутствие системы стимулирования участия в поддержке и развитии системы образования местных органов власти и бизнеса, ограниченные финансовые возможности населения не позволяют эффективно их реализовывать.

Отдельно стоит отметить уникальный по сравнению с большинством стран мира отрыв российской системы высшего профессионального образования от системы общего образования, ответственность за которое лежит главным образом на регионах, и науки. Каждый из этих секторов отделён от других административными барьерами и ведомственными интересами.

В последнее время актуализировались проблемы уточнения правового статуса образовательных учреждений. К ним относят учреждения, имеющие лицензию на ведение образовательной деятельности. На них в полной мере распространяются положения отраслевого законодательства в области образования.

В то же время в практике наличествует несколько типов учреждений, включая казённые, бюджетные, автономные и частные¹⁸⁸. Они представляют собой разные организационно-правовые формы юридических лиц, обладающие разными правами собственности на имущество. Функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, в случае, если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления. Особенности правового статуса учреждений разного типа в разной степени будут сказываться на организации и ведении образовательного процесса.

Принятие Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее по тексту – Закон 83-ФЗ) вызвано необходимостью повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг¹⁸⁹.

Разработка проекта Закона 83-ФЗ была предусмотрена Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009 г., а также Планом мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.12.2009 № 1862-р.

Закон 83-ФЗ призван сформировать основу законодательной базы для развития новых форм финансового обеспечения

¹⁸⁸ Бердашкевич А. П. Автономные учреждения образования и науки // Платное образование, 2006, № 11 (49), с. 21–25.

¹⁸⁹ Собрание законодательства РФ, 10.05.2010, № 19, ст. 2291.

государственных (муниципальных) услуг и реструктуризацию бюджетной сети через внесение изменений в 29 законодательных актов, включая Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, а также соответствующие отраслевые законы. Предполагаемые изменения затронут правовой и функциональный статус деятельности почти 330 тысяч российских бюджетных организаций из различных областей экономической деятельности, в том числе примерно 25 тысяч федеральных государственных и свыше 300 тысяч подведомственных субъектам Российской Федерации и муниципальным органам самоуправления.

Основные концепции и главные цели закона

Закон 83-ФЗ имеет целью создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек бюджетных учреждений и привлечения ими внебюджетных средств, расширения самостоятельности учреждений бюджетного сектора, повышение ответственности за конечные результаты их деятельности, а также сохранение социальной ответственности государства за те сектора, где действие рыночных механизмов нецелесообразно. Кроме того, Закон 83-ФЗ имеет целью создание условий и стимулов для федеральных органов государственной власти по оптимизации сети учреждений.

Согласно Закону 83-ФЗ каждое государственное или муниципальное учреждение может функционировать в форме бюджетного, автономного или казённого учреждения. Выбор соответствующего правового статуса осуществляется с учётом возможности функционирования учреждения на основе рыночных принципов. Существующие государственные учреждения относятся к бюджетным или казённым на основании решений органов государственной власти и органов местного самоуправления (до 1 ноября 2010 года на федеральном уровне и до 1 декабря 2010 года на региональном).

Концептуальным положением Закона 83-ФЗ является замена финансирования по смете на финансирование задания для

бюджетных учреждений в форме субсидий. Законодатель не предполагает снижения общего объёма финансирования в связи с изменением его формы. Если объём финансирования не уменьшается, то финансирование посредством субсидий представляется более прогрессивным и выгодным для бюджетного учреждения.

В тех случаях, когда сметное либо финансирование за счёт субсидий из бюджета выделяют в соответствии с установленными и принятыми нормативами, как, например, в образовании или здравоохранении, можно полагать что бюджетное финансирование через субсидии, более приемлемо для бюджетного учреждения, чем та же сумма, распределённая по видам расходов, то есть смета. Когда известен набор услуг, затраты на них всех категорий, то несложно рассчитать бюджетную субсидию. Но для творческой деятельности (наука, искусство и тому подобное) не всегда возможно рассчитать точные трудозатраты и их компенсацию. Это ещё раз указывает на то, что, по-видимому, следует продолжать финансово-экономическую либерализацию деятельности бюджетных учреждений в ряде экономических видов деятельности.

Согласно Закону 83-ФЗ целый ряд положений Федерально-го закона «О некоммерческих организациях» не распространяются на бюджетные и казённые учреждения.

Особо следует остановиться на понятии «субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам учреждения». В Законе 83-ФЗ текстуальные положения о субсидиарной ответственности оставлены только для казённых учреждений.

Учредитель при создании учреждения может делегировать учреждению только те права, которыми обладает сам, поэтому правовой статус учреждения не может быть шире правового статуса учредителей, создавших его. Государственные и муниципальные учреждения (за исключением автономных учреждений) относятся к юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право. Государственные и муниципальные учреждения имеют в качестве учредителя органы государственной или муниципальной власти, чей правовой статус лежит в области пуб-

личного права. Сами указанные учредители, будучи государственными или муниципальными органами власти, не вправе совершать ничего, что бы не было разрешено или предписано законом. Соответствующим образом должен быть структурирован и устав государственных и муниципальных учреждений. Поэтому исходно является ничтожным любое решение (договор, соглашение или иное) государственного или муниципального учреждения, выходящее за пределы прав и обязанностей учредителя, либо за требования норм, предписанных законом. Ясно, что не может быть субсидиарной ответственности по сделке, которая исходно является ничтожной. Что касается задания учредителя, то обеспечение исполнения этого задания путём наделения учреждения адекватными экономическими, кадровыми и материально-техническими ресурсами, мониторинг деятельности учреждения есть составные элементы ответственности учредителя за исполнение задания¹⁹⁰.

Казённое учреждение, основной статус и функция

Казённое учреждение, как государственное (муниципальное) учреждение, осуществляет оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Казённое учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного

¹⁹⁰ Бердашкевич А. П. Вопросы кадрового обеспечения, финансирования и межотраслевой координации научной деятельности в вузах // Социально-экономические приоритеты развития региональной экономики: Материалы II Международной научно-практической конференции (15–17 ноября 2001 г., г. Гомель). Часть I. Гомель: ГГУ им. Ф. Скорины, 2002. С.65–69.

самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Взаимодействие казённого учреждения при исполнении им полномочий получателя бюджетных средств с главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, в ведении которого оно находится, осуществляется в соответствии с законом.

Финансовое обеспечение деятельности казённого учреждения осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы.

Казённое учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Казённое учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Оплату казённым учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счёт бюджетных средств, производят от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведённых казённому учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено законом, с учётом принятых и неисполненных обязательств. Нарушение казённым учреждением требований, установленных при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюд-

жетных средств, в ведении которого находится это казённое учреждение.

В случае уменьшения казённому учреждению как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведённых лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения казённым учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключённых им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, казённое учреждение должно обеспечить согласование в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд новых условий по цене и (или) количеству (объёмам) товаров (работ, услуг) государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров.

Сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от казённого учреждения возмещения только фактически понесённого ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора.

При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведённых казённому учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казённое учреждение.

Казённое учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика.

Казённое учреждение обеспечивает исполнение денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в соответствии с бюджетным законодательством.

Казённое учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субси-

дии и бюджетные кредиты казённому учреждению не предоставляются.

Положения, приведённые в данном разделе, распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами.

Бюджетное учреждение, основной статус и функция

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в науке, образовании, здравоохранении, культуре, социальной защите, занятости населения, физической культуре и спорте, а также в иных областях.

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определёнными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности.

Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Уменьшение объёма субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определённых федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату (на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях). Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Бюджетное учреждение осуществляет в порядке, определённом Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, полномочия соответственно федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учётом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за бюджетным учреждением учредителем или приобретённых бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным учреждением учредителем или приобретённого бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяют:

- 1) Правительство Российской Федерации в отношении федеральных бюджетных учреждений;
- 2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации;
- 3) местная администрация в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (за исключением случаев, установленных федеральным законом).

Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества

бюджетного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

Земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, культурные ценности, природные ресурсы (за исключением земельных участков), ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, закрепляются за бюджетным учреждением на условиях и в порядке, которые определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Право оперативного управления бюджетного учреждения на объекты культурного наследия религиозного назначения, в том числе ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, переданные в безвозмездное пользование религиозным организациям (а также при передаче таких объектов в безвозмездное пользование религиозным организациям), прекращается по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ним собственником или приобретённым бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом.

Остальным находящимся на праве оперативного управления имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не предусмотрено законом.

Под особо ценным движимым имуществом понимают движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет затруднено. Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливает Правительство Российской Федерации. Виды такого имущества могут определять:

1) федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, в отношении федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении этих органов или в ведении федеральных служб и агентств, подведомственных этим органам, федеральными органами государственной власти (государственными органами), руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, в отношении федеральных бюджетных учреждений, находящихся в их ведении;

2) в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации;

3) в порядке, установленном местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Перечни особо ценного движимого имущества определяют соответствующие органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя.

Крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения. Крупной сделкой признается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым в соответствии с федеральным законом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10 процентов балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Крупная сделка, совершённая с нарушением требований к ней, может быть признана недействительной по иску бюд-

жетного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного согласия учредителя бюджетного учреждения.

Руководитель бюджетного учреждения несёт перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причинённых бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Автономное учреждение, основной статус и функция

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах, в случаях, установленных федеральными законами¹⁹¹.

Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Автономное учреждение, созданное на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, автономное учреждение, созданное на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, автономное учреждение,

¹⁹¹ Бердашкевич А. П. О статусе автономных образовательных учреждений // Народное образование, 2008, № 1 (1374), с. 47–54.

созданное на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, вправе открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Учредители автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации (муниципальной собственности), вправе заключать соглашения об открытии автономным учреждениям, находящимся в их ведении, лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства. Открытие и ведение лицевых счетов автономным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства осуществляется в порядке, установленном Федеральным казначейством, на основании соглашений, заключённых учредителями автономных учреждений с территориальными органами Федерального казначейства. Открытие и ведение лицевых счетов автономным учреждениям в финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) осуществляется в порядке, установленном финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Проведение кассовых выплат за счёт средств автономных учреждений осуществляется территориальными органами Федерального казначейства, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в порядке, установленном соответственно Федеральным казначейством, финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования), от имени и по поручению указанных учреждений в пределах остатка средств, поступивших автономным учреждениям.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за ним учредителем или приобретённых автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Собственник имущества автономного учреждения не несёт ответственность по обязательствам автономного учреждения.

Автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения.

Автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определёнными федеральными законами и уставом.

Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закреплённого за ним имущества.

Ежегодно автономное учреждение обязано опубликовывать отчёты о своей деятельности и об использовании закреплённого за ним имущества в определённых учредителем автономного учреждения средствах массовой информации. Порядок опубликования отчётов, а также перечень сведений, которые должны содержаться в отчётах, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Автономное учреждение обязано вести бухгалтерский учёт, представлять бухгалтерскую отчётность и статистическую отчётность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Автономное учреждение предоставляет информацию о своей деятельности в органы государственной статистики, налоговые, иные органы и лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации и своим уставом.

Автономное учреждение обеспечивает открытость и доступность следующих документов:

- 1) устав автономного учреждения, в том числе внесённые в него изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения;
- 3) решение учредителя о создании автономного учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения;

5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения;

6) документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения;

7) план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;

8) годовая бухгалтерская отчетность автономного учреждения.

Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

Автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закреплёнными за ним учредителем или приобретёнными автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Для целей Федерального закона от 3 ноября 2006 года «Об автономных учреждениях»¹⁹² под особо ценным движимым имуществом понимается движимое имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено.

Виды такого имущества могут определяться:

1) федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и находящихся в ведении этих органов или федеральных служб и агентств, подведомственных этим органам, а также федеральными органами государственной власти (государственными органами), руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, в отношении автономных учреждений, находящихся в их ведении;

¹⁹² Собрание законодательства РФ, 2006, № 45.

2) в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации;

3) в порядке, установленном местной администрацией в отношении автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Перечни особо ценного движимого имущества определяются:

1) федеральными государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации;

3) в порядке, установленном местной администрацией в отношении автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается Правительством Российской Федерации.

Автономное учреждение вправе с согласия своего учредителя вносить имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (за исключением объектов культурного наследия народов Российской Федерации, предметов и документов, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации, Архивного фонда Российской Федерации, национального библиотечного фонда).

Право оперативного управления автономного учреждения на объекты культурного наследия религиозного назначения, в том числе ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, переданные в безвоз-

безвозмездное пользование религиозным организациям (а также при передаче таких объектов в безвозмездное пользование религиозным организациям), прекращается по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

При передаче объектов недвижимого имущества, правоустанавливающие документы на которые были оформлены после дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в оперативное управление автономных учреждений, создаваемых в соответствии с законом, государственная регистрация права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования на указанные объекты в случае, если такая регистрация ранее не проводилась, осуществляется одновременно с государственной регистрацией права оперативного управления автономных учреждений, создаваемых в соответствии с законом.

Основанием для государственной регистрации права оперативного управления автономных учреждений являются решения о создании соответствующих автономных учреждений.

Государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формирует и утверждает учредитель в соответствии с видами деятельности, отнесёнными его уставом к основной деятельности. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с государственным (муниципальным) заданием и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг. Автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания. Уменьшение объёма субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.

Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим

целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе).

Доступность общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях

В первый день апреля мамам и папам будущих первоклассников было не до смеха во многих городах нашей страны. Если некоторые школьные дворы пустовали, то у ворот других родители начинали дежурить за месяц до назначенной даты. В столице панику создало обращение прокуратуры города. Согласно закону «Об общем образовании города Москвы», вступившему в силу с 1 января 2011 года, в первые классы школ в приоритетном порядке принимают тех, кто зарегистрирован в том же районе или у кого в данной школе учатся старшие братья или сестры. Кроме того, к льготной категории относят сирот, детей из многодетных семей и инвалидов. Но московская прокуратура посчитала, что такие льготы ограничивают в правах остальных детей.

Угроза приостановления действия льгот или их отмены создала ситуацию, когда для зачисления своих детей в престижные школы родители дежурили возле них ночами. В то время как «обычные» учебные заведения пустовали. Особенно «повезло» тем родителям, для которых ближайшей является именно школа, полюбившаяся всем остальным москвичам. Проблема не в дефиците мест в первых классах школ, тем более что, по заверениям властей, на 80 тысяч потенциальных первоклассников приходится 83 тысячи мест. «Все желающие смогут попасть в школу, расположенную недалеко от дома. Число хороших московских школ не ограничивается тридцатью учебными заведениями, вокруг которых возник ажиотаж, – заявил пресс-секретарь департамента образования столицы Александр Гаврилов. – Желание некоторых родителей возить ребёнка через весь город в узкоспециализированные школы зачастую неоправданно: по мнению психологов и медиков, это негативно влияет на здоровье детей».

Правда, следует заметить, что с каждым годом ситуация с местами в первых классах московских школ будет становиться всё более напряжённой. В ближайшие годы в столице наблюдается серьёзный рост рождаемости.

Правила приёма, включающие право на первоочередное поступление в первый класс для известных категорий детей, установлены практически всеми субъектами Российской Федерации. В Екатеринбурге также стартовала кампания по записи детей в первый класс. Как оказалось, отправить ребёнка в школу не так уж и просто. В связи с тем, что накануне на сайте Управления образования администрации был опубликован документ, отменяющий учёт территориальной принадлежности при приёме детей в первый класс, в Екатеринбурге начался шторм популярных школ. Чтобы записать своих детей в лучшие учебные заведения, родители сутки напролёт дежурили у дверей. По вновь введённым правилам ни тесты, ни прописка теперь значения не имеют. Чиновники считают, что таким образом развивают конкуренцию среди школ. Правила приёма в любые другие классы, в частности в пятые классы гимназий и десятые классы лицеев, примерно те же. В Москве эти нормы были закреплены приказом городского комитета образования № 99 от 15.02.2001 года «О порядке приёма детей в первые классы общеобразовательных учреждений в г. Москве».

Произошедший в апреле 2011 года в Москве конфликт между судебной и законодательной властями вскрыл неоднозначность трактовки понятия «право на образование». Мосгорсуд в первом чтении признал незаконным существующий в столице порядок приёма детей в первый класс, согласно которому в первую очередь зачисляются дети, живущие в близлежащих домах, дети-сироты и оставшиеся без попечения родителей, ребята, чьи братья и сестры уже учатся в данной школе, а также дети из малоимущих семей. Это, правда, не приведёт к пересмотру списка уже зачисленных первоклассников, на что надеялись подававшие заявление родители, зато может быть чревато осложнениями в будущем. Представители столичного образования, которых не позвали на процесс, пытаются объяснить суть дела журналистам. «Школы не могут принимать всех же-

лающих, это нарушение СанПиНов – ведь на каждого ребёнка должно быть отведено определённое пространство – не меньше 13,8 квадратных метров. Кроме того, школа не должна увеличивать контингент, ухудшая условия для детей, которые здесь уже учатся», – объясняет известный московский учитель, директор Центра образования № 548 «Царицыно», член Общественной палаты России Ефим Рачевский.

Прокуратура Москвы считает, что все ученики должны приниматься в школы столицы на общих основаниях.

Каждый имеет право на образование. Оно закреплено в статье 43 Конституции Российской Федерации. Объём этого права может быть различен для разных ступеней образования. Для дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования Конституция Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность обучения в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам¹⁹³ выделяет четыре основные характеристики права на образование: наличие, недискриминация, физическая и экономическая доступность, приемлемость и адаптируемость образования, а также указывает, что «право на образование может осуществляться лишь при наличии у преподавателей и учащихся академической свободы»¹⁹⁴.

Основное общее образование в России обязательно. Для исполнения этого конституционного положения нужно совмещение усилий государства и родителей ученика. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования, используя свои ресурсы и возможности. В свою очередь, государственная конституционная гарантия общедоступности школьного образования должна иметь ясную процедуру реализации, которую надлежит закре-

¹⁹³ Комитет состоит из 18 членов, являющихся признанными экспертами в области прав человека и выступающих в личном качестве (<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/>).

¹⁹⁴ «Право на образование». Замечание общего порядка № 13 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 1999.

пить в соответствующих нормативных правовых актах. Учебные заведения системы общего образования (школы, гимназии, лицеи и иные) по подведомственности относят, как правило, к субъектам Российской Федерации или к муниципальным образованиям. Поэтому, соответственно, в субъекте Российской Федерации и в муниципальном образовании упомянутая процедура реализации должна иметь нормативно-правовую поддержку. Каждый регион вправе на основе своих геополитических, социально-экономических, климатических и иных особенностей ввести правила учёта детей и процедуру зачисления детей в учебные заведения системы общего образования, связанную с системой учёта.

Закон Российской Федерации «Об образовании» относит учёт детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

В Москве учёт детей осуществляется путём составления списков детей по месту их проживания ежегодно в период с 1 января по 31 марта с целью формирования Единой информационной базы данных о детях, подлежащих обучению в государственных образовательных учреждениях и негосударственных образовательных организациях, реализующих общеобразовательные программы. Уточнение данных первичного учёта детей осуществляется путём проведения обходов территорий района, проверки и сопоставления сведений о фактическом проживании (отсутствии) детей по месту жительства (пребывания). Управы районов: осуществляют учёт детей, обеспечивают работу пунктов приёма информации о детях, подлежащих обучению, составляют на бумажном и магнитном носителях списки детей, подлежащих обучению в общеобразовательных учреждениях, и своевременно направляют их в органы управления образованием и в расположенные на территории района образовательные учреждения¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Постановление Правительства Москвы от 6 декабря 2005 г. № 973-ПП «Об утверждении положения об организации учёта детей».

Законом «Об общем образовании в городе Москве» установлены (статья 11) дополнительные требования к приёму в государственные образовательные учреждения столицы. В первые классы государственных образовательных учреждений в первую очередь принимаются дети, проживающие в домах, расположенных в непосредственной близости от соответствующего образовательного учреждения; дети-сироты и оставшиеся без попечения родителей; из многодетных семей; имеющие братьев и сестёр, обучающихся в данном образовательном учреждении; дети, которым федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы предоставлено преимущественное право при приёме в государственные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу соответствующего уровня. Перечень домов, расположенных в непосредственной близости от образовательного учреждения, определяется в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы в области образования.

С 1 января вступили в силу утверждённые Московской городской Думой поправки в городской закон «Об общем образовании в Москве»: они возвращают отменённые в 2006 году льготы для определённых групп детей при зачислении в первый класс. Согласно изменениям, первоочередное право на запись в школу будут иметь дети, проживающие в близлежащих к ней домах, сироты, дети из многодетных семей, а также те, чьи братья и сестры уже учатся в этой школе. По новым правилам приём детей будет осуществляться в три этапа. Первый этап (с 1 по 31 марта) – зачисление воспитанников, которые учились в дошкольных подразделениях школы. На втором этапе (с 1 апреля по 15 мая) школы будут записывать тех, кто имеет, согласно поправкам Московской городской Думы, первоочередное право по «дворовому» и «родственному» принципам. Далее (с 16 мая по 30 августа) будет осуществляться приём всех желающих на оставшиеся свободные места.

Прокуратура Москвы оспорила положения цитированного выше текста Закона г. Москвы на основании утверждения, что

он нарушает принцип равного доступа всех детей к получению образования, устанавливая дискриминацию по месту жительства или родственным связям. В своём заявлении прокурор указал, что установление преимущественного права при приёме детей в первый класс носит дискриминационный характер, грубо нарушая права граждан на общедоступность основного общего образования, и ограничивает право на выбор образовательного учреждения, в связи с чем просил суд признать ч. 1 ст. 11 Закона города Москвы «Об общем образовании в городе Москве» в этой части противоречащей федеральному законодательству и не действующей с момента вступления в законную силу, то есть с 1 января 2011 года.

Суд, заслушав мнения сторон, вынес по итогам рассмотрения решение, согласно которому требования прокуратуры города были удовлетворены. В судебном заседании представители прокуратуры указали, что ч. 5 ст. 5 Закона Российской Федерации «Об образовании» предусмотрено, что в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несёт расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры её предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений.

Таким образом, по мнению заявителя, в законе идёт речь о дополнительных мерах социальной поддержки и социальной помощи, носящих материальный характер, а установление очередности предоставления мест в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу к дополнительным мерам социальной поддержки, предусмотренной законом, не относится. Суд согласился с доводами прокуратуры и указал, что данное решение может быть обжаловано в кассационную инстанцию Верховного суда Российской Федерации в десятидневный срок.

Предъявители иска не приняли во внимание следующие обстоятельства.

Все учебные заведения системы общего образования работают по одинаковым федеральным государственным стандартам, используют близкие по содержанию наполнению учебники и методические материалы, одни и те же типовые образовательные программы, а также единые системы аттестации. Следовательно, формально обучение в одном учебном заведении не отличается от учёбы в другом. Поэтому в целом право на образование не нарушено, если вместо одной школы ученику предлагают другую. Это ограничивает право на выбор образовательного учреждения, но не право на образование. Но право на выбор образовательного учреждения всегда для кого-то будет ограничено, поскольку всегда ограничено количество посадочных мест в школе. Не могут же все школьники Москвы учиться в одной лучшей школе города или только в элитных учебных заведениях. Поневоле нужно распределять учеников среди разных школ. Поэтому нужно устанавливать правила такого распределения. Это потребность жизни, а не прихоть законодателя.

Когда вместо учеников, проживающих в домах в непосредственной близости от школы, в неё зачисляют детей, проживающих в отдалённых районах города, то тем самым ухудшают доступность образования для всех. Обе категории учащихся неоправданно увеличивают свой путь к школе. А это и временные затраты, и возрастание физической нагрузки на ребёнка, и снижение безопасности в пути для младших школьников. Нагрузка на детей и родителей многократно возрастает, если дети из одной семьи учатся в разных, удалённых от дома школах.

На основании приведённых примеров можно полагать, что нормы Закона «Об общем образовании в городе Москве» не ущемляют общих прав учеников на получение образования. Скорее, наоборот, их отмена приведёт к снижению доступности образования. Требования прокуратуры расходятся с санитарными нормами¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 189 г. Москва «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях».

Они гласят, что рекомендуется предусмотреть пешеходную доступность школы не более 500 м, а если добираться на транспорте, то время в пути не должно превышать 30 минут в одну сторону. Подвоз обучающихся осуществляется специально выделенным транспортом, предназначенным для перевозки детей.

Как раз этим и руководствовалась Московская городская Дума, устанавливая порядок зачисления детей в первый класс. Когда ребёнок ездит в школу за несколько кварталов или идёт пешком через проезжую часть, он подвергается серьёзной опасности. Ребёнок должен учиться как можно ближе к дому. А если в эту школу его записать невозможно из-за того, что места заняты детьми, живущими в других районах, это уже является нарушением законных прав ребёнка не только на образование, но и на сохранность жизни и здоровья. Школа должна обслуживать конкретное место проживания людей, точно так же, как поликлиника, которая обслуживает район. В случае отмены преференций родителям, у кого двое и более детей, возможно, придётся развозить их по утрам в разные учебные заведения. Младшие братья и сёстры в школе будут лишены поддержки старших, а утренний подъём для многодетной семьи должен быть намного раньше, чем в семьях с одним ребёнком, чтобы успеть всех развезти до начала занятий и не опоздать при этом на работу.

Конечно, из практической жизни известно, что школы часто существенно отличаются друг от друга. Как правило, популярность того или иного учебного заведения обусловлена его деловой репутацией. Родители хотят устроить своих детей в школу, которая известна своей хорошей дисциплиной или качеством преподавания, либо имеет иные достоинства. Но тогда и отказ родителям в приёме их ребёнка в такое учебное заведение нельзя рассматривать как нарушение прав ребёнка на образование. Скорее это можно квалифицировать как недопуск к использованию преференций в обучении ребёнка. Конституция Российской Федерации содержит прямой запрет на улучшение условий для одних граждан за счёт ущемления законных прав и интересов других россиян. Поэтому и по приведённым основаниям можно сделать вывод о неправомерности решения Московского городского суда относительно положений статьи 11 Закона

«Об общем образовании в городе Москве». Неправильно квалифицировать положения статьи как нарушающие право на образование и противоречащие федеральному законодательству.

Общие требования к приёму граждан в общеобразовательные учреждения установлены Законом Российской Федерации «Об образовании», а также типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов. Правила приёма в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования должны обеспечивать приём всех граждан, которые проживают на определённой территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Закон Российской Федерации «Об образовании» устанавливает, что совершеннолетние граждане Российской Федерации имеют право на выбор образовательного учреждения и формы получения образования. На несовершеннолетних закон такое право не распространяет.

Приведённые выше цитаты из текста Закона Российской Федерации «Об образовании» убеждают, что Закон «Об общем образовании в городе Москве» не противоречат букве и духу федерального законодательства.

Сегодня в Москве насчитывается около 1,5 тысячи школ. Среди них – несколько десятков престижных школ, гимназий и лицеев, куда родители многих будущих первоклассников стремятся всеми правдами и неправдами записать своего ребёнка. Несмотря на нездоровый ажиотаж в престижных школах, в отдельные из них сегодня возможно попасть, сделав «добровольно-принудительный» взнос в благотворительный фонд при школе.

По данным Всероссийского фонда образования, поступление в обычную школу «с хорошей репутацией» может стоить от 20 тысяч до 30 тысяч рублей, а для лицея или гимназии сумма вырастает до 50–60 тысяч рублей. Приём в школу, имеющую неформальный статус «элитной», обойдётся, по оценкам Общества защиты прав потребителей образовательных услуг, в 150 тысяч рублей. Ситуация, когда в администрации школы родителям

дают реквизиты фонда и говорят: «В следующий раз приходите с квитанцией о перечислении денег, и мы решим вопрос с зачислением вашего ребёнка», пока ещё достаточно распространена.

Понятно, что если от перечисления денег в фонд школы зависит зачисление ребёнка, то это прямое нарушение закона. В нормальных образовательных учреждениях предложение помочь школе поступает только после того, как ребёнок поступит в первый класс. И в большинстве случаев школы просят родителей помочь не от хорошей жизни.

Схема привлечения дополнительных средств через благотворительные фонды поддержки образования законна. И ещё несколько лет назад такие фонды существовали при 30–40 процентах московских школ. Но после того как в прошлом году сменилось руководство города (и департамента образования, в частности), из-за нарастающего числа сигналов о злоупотреблениях, связанных с деятельностью благотворительных фондов, их количество сократилось наполовину.

Департамент образования провёл недавно на своём сайте опрос на тему «Участие родителей в улучшении условий получения образования». 93 процента респондентов ответили, что оказывали помощь образовательным учреждениям в той или иной форме. 84 процента убеждены, что родители могут и должны оказывать помощь школе. 59 процентов родителей в планировании расходов добровольных пожертвований не участвовали. 45 процентов опрошенных находят существующую схему отчётов непрозрачной и непонятной, причём 39 процентов не считают, что внесённые средства потрачены целесообразно.

Приведённые данные убедительно свидетельствуют, что отсутствие чёткого регламента правил приёма приводит к дополнительным семейным затратам.

15 июня 2011 года Верховный суд Российской Федерации отменил решение Московского городского суда, который в апреле признал незаконным предоставление приоритетного права на приём в первые классы столичных школ детям из близлежащих домов, сиротам и другим льготным категориям. Таким образом была удовлетворена кассационная жалоба представителей Московской городской Думы.

7 июля 2011 года Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части обеспечения территориальной доступности муниципальных образовательных учреждений», внесенный депутатами Государственной Думы О. В. Морозовым, Г. А. Балыхиным, Н. И. Булаевым, А. Ю. Воробьевым, И. К. Родниной, В. В. Рязанским, И. А. Яровой, В. П. Водолацким, Н. В. Пугачевой, И. И. Гильмутдиновым, В. С. Тимченко, О. Е. Уваровой, Е. И. Кузьмичёвой, М. Ф. Загидулловым, который направлен на решение вопроса территориальной доступности дошкольного, начального общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях. Законопроект планируется для рассмотрения во втором чтении в сентябре 2011 года.

Частное учреждение, основной статус и функция

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом, включая общественные или религиозные организации либо объединения. В связи с участием в образовании имущества юридического лица его учредители (участники) могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Юридическое лицо действует на основании устава, либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора. В случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может действовать на основании общего положения об организациях данного вида. Учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечают по обязательствам юридического лица, а юридическое

лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника, за исключением случаев, предусмотренных законом либо учредительными документами юридического лица.

Число учредителей частного учреждения не ограничено, если иное не установлено федеральным законом. Некоммерческая организация может быть учреждена одним лицом, за исключением случаев учреждения некоммерческих партнёрств, ассоциаций (союзов) и иных случаев, предусмотренных федеральным законом.

Учреждения, в составе учредителей (участников) которого отсутствуют органы государственной или муниципальной власти, относят к категории и организационно-правовой форме частного учреждения.

Частное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закреплённым за ним собственником или приобретённым этим учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Частное учреждение может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещённых законодательством Российской Федерации и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены её учредительными документами.

Частное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе, при этом доходы, полученные от такой деятельности, и приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение частного учреждения.

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении учреждения, а также имущество, приобретённое учреждением по договору или иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление учреждения в порядке, установленном законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

Частные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества. Частное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несёт собственник его имущества. Частное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несёт собственник его имущества.

Порядок финансового обеспечения деятельности частного учреждения и права частного учреждения на имущество, закреплённое за ним собственником, а также на имущество, приобретённое частным учреждением, определяются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

Собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закреплённое им за учреждением либо приобретённое казённым предприятием или учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Имуществом, изъятым у учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению.

Законодательство Российской Федерации может устанавливать ограничения на виды деятельности, которыми вправе заниматься частные учреждения отдельных видов. Отдельные виды деятельности могут осуществляться только на основании специальных разрешений (лицензий). Перечень этих видов деятельности определяется законом. Законодательством Российской Федерации могут устанавливаться ограничения на предпринимательскую деятельность некоммерческих организаций отдельных видов.

Университетский сектор

Государственная Дума пятого созыва много сделала для модернизации университетского сектора.

Федеральным законом от 10 февраля 2009 года № 18 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»¹⁹⁷ был введён новый вид вуза – федеральный университет.

В соответствии с этим законом федеральный университет призван:

обеспечить системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования;

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона.

Урегулированы вопросы создания и деятельности федерального университета. Такой вуз создается в форме автономного учреждения Правительством Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации, ректора назначает Правительство Российской Федерации.

Кроме того, этим же законом введена специальная категория вуза – национальный исследовательский университет, присваиваемая Правительством Российской Федерации на 10 лет по результатам конкурсного отбора программ развития университетов, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, развитие и внедрение в производство высоких технологий конкурса.

Федеральным университетам и тем, в отношении которых установлена категория «национальный исследовательский университет» предоставлено право самостоятельно устанавливать образовательные стандарты и реализовывать на их основе образовательные программы.

Для регулирования правоотношений связанных с особенностями деятельности двух наших ведущих университетов

¹⁹⁷ Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 786.

был принят Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»¹⁹⁸.

Этим законом была закреплена организационно-правовая форма указанных университетов – бюджетное учреждение, положением о том, что ректоров этих вузов назначает Президент Российской Федерации.

Указанные университеты законодательно были наделены правом:

на выдачу документов о соответствующем уровне образования и (или) квалификации;

самостоятельно определять направления подготовки (специальности), по которым проводятся дополнительные вступительные испытания профильной направленности при приёме для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста;

самостоятельно устанавливать образовательные стандарты и реализовывать на их основе образовательные программы.

Было введено понятие «структура университета» и закреплено наличие в этой структуре самостоятельных юридических лиц, для которых университет является главным распорядителем средств федерального бюджета и руководители которых назначаются на должность и освобождаются от должности ректорами этих университетов.

Имея соответствующую правовую основу исполнительная власть и соответствующие организации провели большую работу по организационному, методическому и аналитическому сопровождению формирования сети национальных исследовательских и федеральных университетов и разработке программ их развития, Московского государственного университета и Санкт-Петербургского государственного университета¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5418.

¹⁹⁹ Бердашквич А. П. Российские университеты и ЕГЭ // Официальные документы в образовании, № 6 (326), февраль 2009, с. 15–24; Бердашквич А. П. Российские университеты: направления и перспективы развития // Alma mater. Вестник высшей школы, 2009, № 8, с. 6–11.

Федеральные университеты рассматриваются как инструмент модернизации системы высшего и послевузовского профессионального образования в целях развития регионов. Они должны взять на себя основную нагрузку в кадровом и научном обеспечении потребностей территориального развития российской экономики и социально-экономического развития страны, и её удалённых регионов. Ключевые задачи, отличающие федеральные университеты от других вузов, связаны с организацией и координацией работы по сбалансированному обеспечению программ социально-экономического развития регионов.

18 июля 2011 года Президент России Дмитрий Медведев подписал Указ № 958 «О создании Северо-Кавказского федерального университета в Северо-Кавказском федеральном округе»²⁰⁰. Тем самым сформирована основа российской сети федеральных университетов, включающая 9 университетов.

В 1913 году в России было 8 университетов²⁰¹. Для сравнения можно отметить, что в Англии в этот период насчитывалось 18 университетов, в Германии – 22, во Франции – 14. На один университет в России приходилось около 20 миллионов жителей, в Англии – 2,5 миллиона, во Франции – 2,8 миллиона, в Германии – 3 миллиона жителей.

По обычаям того исторического периода классический университет должен был включать в себя четыре факультета, а именно: богословский, медицинский, философский и юридический.

В США к 1913 году имелось несколько десятков вузов уровня университета. Но не все они удовлетворяли требованиям, предъявляемым к классическим университетам.

К 1914 году в 72 вузах Российской империи проходили обучение 86,5 тысячи человек. Следует отметить, что тогда даже внутри России не было равенства по уровню образованности населения в разных регионах страны. В Финляндии грамотных было 988 на 1000 человек населения (без детей дошкольного возраста), в Польше – 305, на Кавказе – 124, в Средней Азии – 53 человека. Великороссия, Малороссия, Белоруссия,

²⁰⁰ Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, № 30 (ч. II), ст. 4608.

²⁰¹ Брусилов А. Царская Россия в цифрах <http://russbalt.ucoz.ru/publ/27-1-0-295>.

Сибирь имели в среднем 268 человек грамотных на 1000 человек населения.

Для сравнения с Россией, имевшей тогда в среднем 228 грамотных на 1000 населения (без учёта детей дошкольного возраста), Бельгия имела 998 грамотных на 1000 населения, Германия – 980, Англия – 816, Франция – 930, Австралия – 816, Австрия – 644, Венгрия – 524, Аргентина – 495, Италия – 440, Португалия – 214 человек. В 1911–1914 годах, когда 80 процентов населения России было крестьянским, выходцы из крестьянских семей составляли примерно 15 процентов из общего числа обучавшихся в гимназиях. В кадетские корпуса, военные училища выходцы из крестьянских семей вообще не допускались.

Принятие Закона Российской Федерации «Об образовании» в 1992 году способствовало стремительному росту числа частных вузов в России. А недостаточное внимание при аккредитации к необходимости ведения вузом научных исследований²⁰², привело к увеличению относительной доли университетов среди общего числа вузов. При том что в соответствии со статьёй 9 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» университет – это высшее учебное заведение, которое выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук и является ведущим научным и методическим центром в областях своей деятельности.

В 1992 году среди федеральных вузов было 52 университета, а в 2005 – уже 349.

По состоянию на июнь 2009 года в ведении Российской Федерации находилось 687 высших учебных заведений, из них 350 университетов и 2 федеральных университета.

По территории России вузы были распределены неравномерно. Высшую школу России в Москве представляли 110 вузов, в Санкт-Петербурге – 61, в Свердловской области – 20, в Республике Татарстан – 19, в Ростовской области – 18, в Самарской, Нижегородской и Новосибирской областях – по 17.

²⁰² Приказ Минобразования РФ от 22.05.1998 г. № 1327 «Об утверждении Положения о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 21, 31.08.1998.

Во многих субъектах Российской Федерации помимо вузов наличествуют их филиалы.

Муниципальным образованиям и государственным органам власти субъектов Российской Федерации подведомственны 64 вуза, из которых 9 – университеты. Наибольшее количество вузов, подведомственных субъектам Российской Федерации, и муниципальных вузов расположены в Москве – 11. В Московской области – пять таких вузов и в Республике Татарстан тоже пять.

Помимо государственных и муниципальных вузов в Российской Федерации функционировали частные учреждения высшего образования. Общее число частных вузов к 2008 году достигло 665, из них 12 университетов. Наибольшее количество негосударственных высших учебных заведений находится в Москве – 267, в Санкт-Петербурге – 54, в Московской области – 30 вузов и 63 филиала, в Краснодарском крае – 24 вуза и 33 филиала, в Республике Татарстан – 15 вузов и 31 филиал, а в Ростовской области – 13 вузов и 20 филиалов.

В предкризисные годы росло не только количество частных вузов, но и общее число студентов, обучающихся на платной основе. Законом установлено минимальное число – 170 студентов на 10 000 человек населения, плату за обучение которых обеспечивает бюджет. В 2007–2008 учебном году доля студентов достигла 525 человек на 10 000 населения страны и стала одним из рекордных аналогичных показателей среди других стран мира. Более половины ассигнований в систему высшего образования поступало не из бюджета, а из частных источников. Общее число студентов в России превысило 7,46 миллиона человек.

Но это было, когда ни мировой, ни национальный кризис не затрагивали доходы, менталитет или социально-экономический статус участников образовательного процесса. В период экономического кризиса в стране снизились доходы населения, что, естественно, привело к тому, что уменьшилось число студентов, готовых оплачивать свою учёбу. И эта ситуация затронула не только частные, но и многие государственные вузы, что привело к обострению конкуренции за внебюджетные поступления, что сказалось прежде всего на слабых вузах.

Даже после стабилизации в экономике, благодаря падению числа потенциальных абитуриентов из-за демографического спада при сохранении объёма приёма на бюджетные места, ситуация в зоне платного образования не облегчилась.

Государственные и публичные интересы ориентированы на подготовку кадров по определённым набору специальностей. Стране нужны врачи, педагоги, работники добывающих и перерабатывающих отраслей промышленности.

Особое значение для системы высшего образования имеет диверсификация университетов. Государству нужна сеть исследовательских вузов, готовящих специалистов для секторов экономики с быстрой сменой технологий, а также сеть крупных федеральных университетов, обеспечивающих кадровые потребности долгосрочных инвестиционных проектов и производственных кластеров.

Первыми созданными федеральными университетами стали Сибирский федеральный университет и Южный федеральный университет. За ними последовали:

в Северо-Западном федеральном округе – Северный (Арктический) федеральный университет на базе государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Архангельский государственный технический университет»;

в Приволжском федеральном округе – Приволжский федеральный университет на базе государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В. И. Ульянова – Ленина»;

в Уральском федеральном округе – Уральский федеральный университет на базе государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральский государственный технический университет – УПИ имени первого Президента России Б. Н. Ельцина»;

в Дальневосточном федеральном округе – Дальневосточный федеральный университет на базе государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дальневосточный государственный университет» и Северо-

Восточный федеральный университет на базе государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Якутский государственный университет имени М. К. Аммосова»;

За ними последовал Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта.

К настоящему времени многие субъекты Российской Федерации готовят предложения по созданию федеральных университетов. Учитывая особую значимость таких проектов для системной модернизации высшего профессионального образования и социально-экономического развития стратегически важных регионов страны, при принятии решений о начале их реализации необходимо исходить из возможностей государства и реальных прогнозов на последующий период.

Целесообразно в рамках мероприятий приоритетного национального проекта «Образование» на 2009–2012 годы сконцентрировать бюджетные средства на развитии уже созданных федеральных университетов. Необходимо разработать концепцию создания и организации сети федеральных университетов, исходя из положений Федерального закона от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов», которая определит этапность и географию проектов таких учебных заведений с учётом возможностей федерального бюджета и при этом будет учитывать имеющиеся риски и возможные механизмы их минимизации. Каждый из 9 федеральных университетов должен получить несколько миллиардов рублей из федерального бюджета на два года в рамках мероприятий приоритетного национального проекта «Образование».

Федеральные университеты призваны осуществлять подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона и обеспечивать системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования. основополагающими документами федеральных университе-

тов являются долгосрочные программы их развития. Программы содержат цели, приоритетные области развития, задачи и программные мероприятия по их решению, этапы реализации, совершенствование системы управления университетом, ресурсное обеспечение, управление процессом их реализации. Предполагается, что в течение 5–6 лет высшие учебные заведения новой модели войдут в число 10 ведущих вузов России, а к 2020 году – в число 100 лучших университетов мира.

Особая роль предназначена для двух лидеров нашего высшего образования. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 10 ноября 2009 г. № 6-ФКЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации»²⁰³, а также Федеральный закон Российской Федерации от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»²⁰⁴ и Федеральный закон Российской Федерации от 10 ноября 2009 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»²⁰⁵ были подписаны Президентом Российской Федерации в один день. Перечисленные законы были внесены одновременно, одним пакетом и рассмотрение их также было проведено синхронно, поэтому их можно рассматривать как очередной этап развития законодательной поддержки университетского сектора российской системы образования.

В новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы бюджетных учреждений от платных услуг, а также от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, относят к неналоговым доходам бюджета. Бюджетное учреждение вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства от приносящей доход деятельности.

²⁰³ Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5417.

²⁰⁴ Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5418.

²⁰⁵ Собрание законодательства РФ, 16.11.2009, № 46, ст. 5419.

Полученные бюджетными организациями доходы от различной деятельности (реализация товаров, работ, услуг, использование находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества) подлежат учёту при определении налоговой базы по налогу на прибыль. Бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации.

Законом для МГУ и СПбГУ введена особая квалификация организационно-правовой формы, обозначенная как научно-образовательный комплекс, включающий в себя не только структурные подразделения без прав юридического лица, но и юридические лица.

Указанное положение развито в уставе МГУ. В нем указано, что университет со всеми входящими в его состав структурными подразделениями является единым учебно-научным комплексом. В качестве основных структурных подразделений выступают факультеты, научно-исследовательские институты, учебные и научные центры, музеи, научная библиотека, издательство и ботанический сад, а также филиалы и представительства.

Использование в тексте закона упомянутой квалификации «научно-образовательный комплекс» позволяет уйти от правовых коллизий. Правда, вместо них возникла юридическая неопределённость. Со временем правовой статус и само понятие «научно-образовательный комплекс» придётся уточнять на основе приобретённого опыта.

Незамедлительного разрешения требуют проблемы финансирования МГУ и СПбГУ. Закон устанавливает, что финансирование МГУ и СПбГУ осуществляется за счёт средств федерального бюджета и иных, не запрещённых законодательством Российской Федерации источников. Порядок финансирования МГУ и СПбГУ, а также юридических лиц, входящих в научно-образовательный комплекс МГУ или СПбГУ, сохранен до дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 15 октября 2009 года № 690-рп предписано Правительству Россий-

ской Федерации при формировании федерального бюджета на соответствующий год предусматривать, что МГУ и СПбГУ являются главными распорядителями средств федерального бюджета, в том числе средств, предназначенных для финансирования юридических лиц, входящих в научно-образовательные комплексы федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова» и «Санкт-Петербургский государственный университет».

Несколько новых положений, относятся как к МГУ и СПбГУ, так и ко всем остальным учебным заведениям России. Первое положение устанавливает, что в представительствах образовательного учреждения ведение образовательной деятельности запрещено. Второе, что филиалы, отделения, иные структурные подразделения образовательных учреждений, осуществлявшие полностью или частично по доверенностям образовательных учреждений полномочия юридического лица и внесённые в единый государственный реестр юридических лиц, подлежат исключению из единого государственного реестра юридических лиц с приведением их правового положения как структурных подразделений образовательных учреждений в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами образовательных учреждений.

МГУ и СПбГУ вправе реализовывать образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе самостоятельно устанавливаемых образовательных стандартов и требований. Требования к условиям реализации и к результатам освоения основных образовательных программ, включаемые в самостоятельно устанавливаемые МГУ и СПбГУ образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов. Порядок лицензирования образовательной деятельности и порядок государственной аккредитации МГУ и СПбГУ устанавливает Правительство Российской Федерации.

В 2009 году МГУ и СПбГУ подписали соглашение о стратегическом партнерстве²⁰⁶. Отныне выпускники, которые будут

²⁰⁶ http://www.spbu.ru/about/spbgu_mgu/

учиться по программам двух вузов, смогут получить дипломы обоих университетов. Соглашение предусматривает, что вузы будут обмениваться студентами, которые смогут прослушать курсы по выбору в другом вузе, вместе проводить олимпиады, фестивали науки, научные исследования. Кроме того, они смогут выбирать научного руководителя своей дипломной, аспирантской или докторской работы в обоих вузах.

Перечисленные новеллы выражают особую концепцию формирования сети университетов, включая федеральные университеты.

В отношении университетов, находящихся в ведении Российской Федерации, в равной степени эффективно реализующих образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования и выполняющих фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук, может устанавливаться категория «национальный исследовательский университет». Такую категорию устанавливает Правительство Российской Федерации на 10 лет по результатам конкурсного отбора программ развития университетов, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, развитие и внедрение в производство высоких технологий.

Положение о конкурсном отборе программ развития университетов (в том числе порядок и условия их финансирования) утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2009 г. № 550 «О конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет»²⁰⁷.

Согласно упомянутому постановлению участниками конкурса могут быть университеты, находящиеся в ведении Российской Федерации, в равной степени эффективно реализующие образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования и выполняющие фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук. Правительство Российской Федерации созда-

²⁰⁷ Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3683.

ёт конкурсную комиссию и утверждает её состав. Министерство образования и науки Российской Федерации устанавливает сроки проведения конкурса, устанавливает форму заявки на участие в конкурсе, перечень прилагаемых к ней документов, требования к структуре и содержанию программ развития, и на основании решения конкурсной комиссии утверждает перечень университетов-победителей конкурса, а также программы их развития.

Основанием для финансирования программ развития университетов-победителей конкурса из федерального бюджета является установление Правительством Российской Федерации в отношении таких университетов категории «национальный исследовательский университет». Финансирование программ развития университетов, в отношении которых установлена такая категория, предназначено для приобретения учебно-лабораторного и научного оборудования, повышения квалификации и профессиональной переподготовки научно-педагогических работников университета, разработки учебных программ, развития информационных ресурсов, совершенствования системы управления качеством образования и научных исследований. Финансирование программ развития университетов – победителей конкурса из федерального бюджета предусматривается в течение первых 5 лет их реализации и может осуществляться в виде дополнительных бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений, субсидий автономным учреждениям, или при реализации федеральных целевых программ при условии обеспечения национальным исследовательским университетом ежегодного внебюджетного софинансирования программы развития в размере не менее 20 процентов размера ассигнований федерального бюджета, выделенных на эти цели. Финансирование программ развития прекращается при лишении Правительством Российской Федерации университета категории «национальный исследовательский университет».

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 октября 2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов»²⁰⁸ были сформированы Национальный исследовательский ядер-

²⁰⁸ Собрание законодательства РФ, 13.10.2008, № 41, ст. 4665.

ный университет и Национальный исследовательский технологический университет на базе государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский инженерно-физический институт (государственный университет)» и федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный технологический университет «Московский институт стали и сплавов» соответственно.

В соответствии с пунктом 6 Положения о конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет», утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2009 г. № 550, и на основании Протокола заседания конкурсной комиссии по отбору программ развития университетов от 7 октября 2009 г. № 3 утверждён перечень университетов – победителей конкурсного отбора, куда вошли 12 вузов²⁰⁹.

В 2010 году этот список пополнился ещё 15 вузами.

По поручению Президента Российской Федерации от 4 января 2009 г. № Пр-26 в рамках приоритетного национального проекта «Образование» реализовывались мероприятия, направленные на формирование сети национальных исследовательских университетов. Их стратегической миссией является содействие динамичному развитию научно-технологического комплекса страны и обеспечение его необходимыми кадровыми ресурсами, сбалансированными по численности, направлениям подготовки, по квалификационной и возрастной структуре, с учётом необходимых темпов их обновления и прогнозируемых структурных преобразований в науке и экономике.

Основной задачей государственной поддержки национальных исследовательских университетов является вывод на мировой уровень образовательных организаций, способных взять на себя ответственность за сохранение и развитие кадрового потенциала науки, высоких технологий и профессионального образования, развитие и коммерциализацию в Российской

²⁰⁹ Приказ Минобрнауки России № 386 от 08.10.2009 / «Бюллетень Минобрнауки РФ», № 11, 2009.

Федерации высоких технологий. Создание сети национальных исследовательских университетов направлено на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, развитие и внедрение в производство высоких технологий.

Вузы, претендующие на государственную поддержку, должны обеспечить создание инновационного пояса малых научных компаний с целью коммерциализации широкого спектра изделий и технологий согласно перечню критических технологий Российской Федерации, разработанных научно-образовательными центрами. Интеллектуальная собственность, лежащая мёртвым капиталом, не только не позволяет окупить затраты, связанные с её созданием, не только не стимулирует работников НИИ и вузов к созданию интеллектуального продукта, но ведёт к дополнительной финансовой нагрузке на учреждения, обладающие интеллектуальной собственностью, связанные с необходимостью уплаты налогов на нематериальные активы, а в случае изобретений, полезных моделей и промышленных образцов, ещё и с уплатой патентной пошлины.

С целью облегчить коммерциализацию объектов интеллектуальной собственности Государственной Думой пятого созыва был принят Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными учреждениями науки и образования хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»²¹⁰. Целью закона является обеспечение реального внедрения в производство создаваемых за счёт бюджетных средств результатов научно-технической деятельности, права на которые принадлежат учреждениям науки и образования, а также правовое обеспечение возможностей для учреждений науки и образования быть учредителем хозяйственных обществ, занимающихся внедрением результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат данным учреждениям.

Отдельное направление модернизации высшего образования – это модернизация вузов, подведомственных силовым ведомствам.

²¹⁰ Собрание законодательства РФ, 03.08.2009, № 31, ст. 3923.

По решению Президента Российской Федерации от 21 июля 2008 г. № Пр-1482 в Министерстве обороны России к 2013 году предполагается иметь 10 системообразующих высших учебных заведений, в том числе: 3 военных учебно-научных центра, 6 военных академий и 1 военный университет. В их состав будут включены существующие военные институты и высшие военные училища, научно-исследовательские организации и другие структурные подразделения. Такой подход обеспечит интеграцию образовательной и научной деятельности, повысит качество подготовки офицерских кадров и проведение научных исследований за счёт более эффективного использования интеллектуальных, материальных и информационных ресурсов Министерства обороны России²¹¹. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1951-р в Министерстве обороны России в 2009 году будут созданы три военных учебно-научных центра видов Вооружённых Сил, укрупнены 6 военных академий, два военных института. Проводится работа по оптимизации подведомственной сети высших учебных заведений в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, МЧС России, Минспорттуризме России, Росрыболовстве, Росвязи и других.

Государственные академии наук и Российская академия образования

Российская академия образования (РАО), созданная как высшая научная организация по проблемам образования, проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам образования, педагогики, психологии и смежных с ними наук, принимает участие в координации исследований по этим направлениям²¹².

Российская академия наук (РАН) принимает участие в координации фундаментальных научных исследований, выпол-

²¹¹ <http://mon.gov.ru/files/materials/6342/09.07.01-spravka.pdf>.

²¹² Постановление Правительства РФ от 04.02.2008 г. № 45 «О Российской академии образования»// Собрание законодательства РФ, 11.02.2008, № 6, ст. 501.

няемых образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счёт средств федерального бюджета²¹³.

Помимо РАН и РАО в Российской Федерации действуют ещё 4 государственные академии наук: Российская академия сельскохозяйственных наук (РАСХН), Российская академия медицинских наук (РАМН), Российская академия архитектуры и строительных наук (РААСН) и Российская академия художеств (РАХ). Большинство научных организаций государственных академий имеют лицензию на ведение образовательной деятельности (послевузовское образование). Кроме того, государственные академии могут иметь подведомственные образовательные учреждения. У РАН, например, есть значительное число дошкольных образовательных учреждений, у РАО есть подведомственные школы, у РАХ – высшие учебные заведения. Таким образом, правовое положение государственных академий и подведомственных им учреждений непосредственно относится к вопросам, связанным с функционированием системы образования.

В настоящее время правовой статус всех отраслевых академий, и в значительной степени РАН, унифицирован. Потому в настоящем разделе все государственные академии наук рассмотрены одновременно.

Исследования способов представления «юридического образа» государственных академий наук, как субъектов правоотношений, занимают особое место в теории гражданского права²¹⁴. Среди множества дефиниций и формальных юриди-

²¹³ Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 21.07.2011 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4137.

²¹⁴ Уставы Академии наук СССР. М., 1975; Бахрахова М. С., Рассудовский В. А. Академия наук СССР – высшее научное учреждение страны (К 250-летию со дня основания) // Советское государство и право. М.: Наука, 1974, № 2, с. 12–21; Рассудовский В. А. Об Уставе Академии наук СССР // Вестн. АН СССР, 1987, № 10, с. 33–43; Дозорцев В. А. Законодательство и научно-технический прогресс. М, 1978; Джорбенадзе С. М. Развитие правового статуса Академии наук СССР // Правовые исследования. Тбилиси, 1977, с. 232–242; Бердашкевич А. П. Статус Российской академии наук – пробел в современном праве // Вестник РАН, 1998, том 68, № 12, с. 1071–1085.

ческих конструкций, имеющих в российской национальной правовой системе, трудно найти адекватный аналог для обозначения государственных академий наук и описания их полного функционального статуса. Потому при каждой попытке соотнести указанные академии с определённой категорией юридических лиц или организационно-правовой формой, как правило, приходится предусматривать оговорки и исключения из имеющихся правил.

В профессиональной среде правоведов России и представителей российского научно-образовательного сообщества продолжается обсуждение юридических моделей описания правового статуса государственных академий наук и подведомственных организаций. Существующее в настоящее время определение правового статуса государственных академий наук не является окончательным.

28 июня 2011 года Государственной Думой в первом чтении был принят внесённый Правительством Российской Федерации законопроект № 556529-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций».

Этим законопроектом вносятся изменения в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», в Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и в Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», направленные на обеспечение деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций.

Основные идеи, заложенные в законопроект, отражены в приложенной к нему пояснительной записке.

Законопроектом определяются организационно-правовые формы государственных академий наук – некоммерческие организации, созданные в форме государственных бюджетных

учреждений, а также подведомственных академиям организаций – государственные учреждения и государственные унитарные предприятия.

В соответствии с действующей редакцией статьи 6 Закона о науке государственные академии наук наделены правом на создание, реорганизацию и ликвидацию подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы). Однако согласно статье 120 ГК РФ учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение), либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). Таким образом, исходя из норм ГК РФ подведомственные академиям учреждения должны быть частными, что полностью противоречит статусу этих учреждений, за которыми закрепляется имущество, находящееся в федеральной собственности.

В соответствии с изменениями, вносимыми в статью 120 ГК РФ в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, государственные учреждения, осуществляющие от имени Российской Федерации полномочия собственника переданного им федерального имущества, вправе осуществлять функции учредителя соответствующих их уставным целям и задачам государственных учреждений и государственных унитарных предприятий, утверждать их уставы и назначать руководителей указанных организаций, а также быть учредителями, и (или) участниками хозяйственных обществ.

Законопроектом вносятся изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», согласно которым утверждение устава подведомственной государственной академии наук организации, созданной в форме государственного бюджетного учреждения, осуществляется государственной академией наук, осуществляющей от имени Российской Федерации полномочия собственника переданного ей федерального имущества.

В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, государственные бюджетные учреждения, осуществляющие от имени Российской Федерации полномочия соб-

ственника переданного им федерального имущества, вправе осуществлять функции учредителя государственных унитарных предприятий и государственных учреждений.

Согласно изменениям, вносимым в Закон о науке, устанавливается, что Российская академия наук, отраслевые академии наук являются некоммерческими организациями, созданными в форме государственных бюджетных или автономных учреждений, которые наделяются правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования и распоряжения передаваемым им имуществом, находящимся в федеральной собственности, в соответствии с законодательством Российской Федерации, Законом о науке и уставами указанных академий, в том числе правом на создание, реорганизацию, ликвидацию подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы), изменение типа подведомственного государственного учреждения, осуществление от имени Российской Федерации полномочий собственника федерального имущества, закрепляемого ими за подведомственными организациями федерального имущества, а также правом на утверждение уставов подведомственных организаций и назначение руководителей подведомственных организаций. Реестры федерального имущества, передаваемого указанным академиям наук, а также перечни организаций, подведомственных государственным академиям наук, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Порядок осуществления государственными академиями наук от имени Российской Федерации полномочий собственника федерального имущества, закрепляемого ими за подведомственными организациями, определяется Правительством Российской Федерации.

Организации, подведомственные государственным академиям наук, владеют, пользуются и распоряжаются федеральным имуществом, закреплённым за указанными организациями на праве оперативного управления или хозяйственного ведения, в соответствии с законодательством Российской Федерации, Законом о науке и уставами. Реестры федерального имущества, закреплённого за указанными организациями в оперативном

управлении или в хозяйственном ведении, утверждаются соответствующими академиями наук.

Распоряжение имуществом, закреплённым за подведомственными организациями, которым они не вправе распоряжаться в соответствии с законодательством Российской Федерации без согласия собственника, осуществляется на основании решения соответствующей государственной академии наук, согласованного с соответствующим федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на управление и распоряжение объектами федеральной собственности. При сдаче в аренду без права выкупа временно не используемого имущества, в том числе недвижимого, закреплённого за организациями, подведомственными государственным академиям наук, размер арендной платы определяется договором аренды и не должен быть ниже среднего размера арендной платы, обычно взимаемой в местах расположения таких организаций, если иное не установлено Правительством Российской Федерации.

Доходы, полученные организациями, подведомственными государственным академиям наук, за исключением казённых учреждений, от использования имущества, находящегося в федеральной собственности, используются указанными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставными целями.

Кроме того, законопроектом предлагается внести изменение в Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», согласно которому решение о создании подведомственного государственной академии наук автономного учреждения на базе имущества, находящегося в федеральной собственности путём его учреждения или изменения типа, принимается государственной академией наук, осуществляющей от имени Российской Федерации полномочия собственника переданного ей федерального имущества. Указанные академии наук реализуют функции и полномочия учредителя в отношении подведомственных им федеральных автономных учреждений.

В отношении как действующего законодательства о деятельности государственных академий наук, так и предлагаемых изменений можно заметить следующее.

Государственные академии наук относятся к категории организаций, основанных на началах членства, что присуще и некоторым другим видам некоммерческих организаций, таким как: потребительский кооператив, товарищество собственников жилья, общественная или религиозная организация. Не имеют членства такие некоммерческие организации, как фонд или автономная некоммерческая организация. Все формы и виды учреждений, кроме государственных академий наук, не основаны на членстве. Например, учреждения, которые отнесены к подведомственным государственным академиям наук, также не основаны на членстве. Наличие членства сказывается, в основном на способах и формах управления учреждением, но может стать причиной для отнесения соответствующих юридических лиц к особой организационно-правовой форме.

Государственные академии наук отнесены к категории организаций, основанных на началах самоуправления. В общем случае самоуправление есть состояние, при котором субъект и объект управления совпадают. Самоуправление государственных академий наук не является полным и проявляется через наличие механизмов управления (обратных связей). Внедрение самоуправления является шагом к децентрализации системы принятия решений, приближением к автономии. В правовом понимании автономия – право, предоставляемое организациям, структурам, корпорациям руководствоваться собственными нормами и правилами в определённых пределах. Государственные академии наук не являются самоуправляемыми организациями в полном объёме. Часть управляющих решений принимают внешние структуры, например, Правительство Российской Федерации, Высшая аттестационная комиссия и тому подобные.

Правительство Российской Федерации устанавливает численность действительных членов и членов-корреспондентов государственных академий наук по представлению общего собрания академии, а также оклады за звания действительных членов Российской академии наук и членов-корреспондентов государственных академий наук. Важным внешним фактором воздействия на функционирование академий является определение объёма бюджета, источников и процедуры финансирования.

Академическая свобода, основанная на идее самоуправления, имеет и более широкую трактовку, адекватную идее самоорганизации научного труда. С точки зрения самоорганизации науки академическая свобода распространяется и на организационно-правовые формы проведения фундаментальных исследований, которые осуществляются в научных центрах, имеющих статус государственных учреждений, акционерных обществ и иных организаций, основанных на различных формах собственности.

Академия признается учредителем всех подведомственных организаций – юридических лиц своей системы. При утверждении уставов академия определяет объём прав на их имущество. Наряду с этим академия решает вопросы создания, реорганизации, ликвидации, приёма и выхода научно-исследовательских учреждений, предприятий и организаций, осуществляет контроль над эффективностью использования и сохранностью имущества в соответствии с законом и уставом академии.

Особого внимания заслуживает правовое положение научно-исследовательских институтов, подведомственных академий, чей общий статус опирается на акты нормативного характера, обязательные для научных организаций страны. При этом действует единый принцип хозяйственной деятельности с учётом специфических особенностей научных организаций.

Академия наук признаётся юридическим лицом, хотя это положение некоторым учёным-юристам представлялось неточным. Они утверждали, что, будучи системой учреждений и организаций, академия юридическим лицом не является, в качестве такового выступают её институты, предприятия и организации, а также органы управления (президиум и тому подобное). Эти положения даже нашли своё отражение в тексте устава академии. Российская академия наук и пять отраслевых академий ранее назывались не государственными, а имеющими государственный статус. Поправки от 4 декабря 2006 года, внесённые в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», исключили недостаточную определённость положения о государственном статусе академий и охарактеризовали их как государственные учреждения.

Положение о том, что государственные академии наук являются юридическими лицами, ныне общепризнано. Установлен порядок утверждения уставов, избрания руководящих органов академии, создания и ликвидации государственных академий наук. Академия является юридическим лицом, но и входящие в её состав учреждения – юридические лица. Проблема заключается в том, в какой теоретической модели, в какой юридической форме должна быть представлена каждая государственная академия, как субъект правоотношений.

Некоторые специалисты относят государственные академии наук к субъектам публичного права. Между понятиями юридического лица, как субъекта частного или публичного права нет непреодолимой грани, но различия всё-таки есть. Эти различия обусловлены тем, чьи интересы лежат в основе деятельности государственных академий наук. В зависимости от целеполагания и выражения компромисса интересов должна быть выстроена структура управления государственных академий, схема финансирования и организации научных исследований. Юридические лица частного и публичного права могут иметь и часто имеют неодинаковые организационно-правовые формы²¹⁵.

Юридическое лицо публичного права всегда, хотя и по-разному, связано с публичной властью, государственными нуждами и госзаказом. В деятельности государственных академий наук гармонично сочетаются государственные нужды, публичные и частные интересы. Управление научной, научно-технической, художественной, культурной деятельностью в соответствии с законодательством должно осуществляться таким образом, чтобы не нарушать свободы творчества научных организаций и их работников. Органы государства, другие органы публичной власти гарантируют свободу творческой деятельности (право выбора конкретных направлений и методов деятельности), признают право на творческий риск, обеспечивают доступ к научной информации, гарантируют финансирование проектов, выполняемых по законам государства, других органов публичной власти.

В современных условиях необходим постоянный диалог между наукой и властью, между учёными и политическими

²¹⁵ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.

руководителями, на основе взаимного уважения сторон. При этом надо иметь в виду, что стремление вывести науку из-под всякого контроля может легко превратиться в корпоративную замкнутость. Объективно проблема состоит в демократизации и наиболее полной реализации её гуманистических функций.

Общественно значимый характер интересов науки особенно отчётливо проявляется в современных условиях, когда научные знания становятся главным фактором социально-экономического и социально-политического развития. Современный мир создан и поддерживается наукой. Главным направлением, по которому государству и науке предстоит выработать взаимоприемлемые подходы, является определение чётких правовых границ участия отечественной науки в рыночных отношениях. Государство, которое по сути дела подтолкнуло науку в рынок, в последнее время проявляет всё большую озабоченность последствиями этой политики²¹⁶. В свою очередь, ученые имеют не меньше оснований быть недовольными проводимой государством политикой в области управления наукой. Научное сообщество в целом болезненно переживает то обстоятельство, что вынужденная погоня за прибылью, несвойственная природе науки, ведёт к свёртыванию некоммерциализируемых областей научного знания и прежде всего фундаментальных исследований. При этом даже те ученые, которые сумели встроиться в рыночные отношения, в массе своей не чувствуют себя комфортно. Очевидно, что здесь надо искать правовые подходы, которые устроили бы и государство, и науку.

Заметное напряжение внутри научного сообщества создаёт и нынешняя правовая неупорядоченность способов, форм и пропорций перераспределения результатов рыночного использования научной продукции внутри отдельных исследовательских коллективов. Можно предложить и другие правовые подходы к повышению статуса науки в её взаимоотношениях с властью. Одним из них является предоставление РАН права экономической свободы.

²¹⁶ Лапаева В. В. Социология права. М.: Норма, 2008. 356 с.

Заключительные замечания

Государственный сектор системы образования представляет собой формацию, обладающую относительно чёткой структурой. Сектор распределён по видам и формам образовательной деятельности, а также по субъектам деятельности с присущим им правовым статусом.

К 1 июля 2012 года все школы России необходимо будет отнести к одному из трёх установленных типов: казённое учреждение (КУ), бюджетное (БУ) или автономное (АУ).

Среди лидеров перехода в автономные учреждения статс-секретарь – заместитель Министра образования и науки Российской Федерации И. М. Реморенко назвал три региона: Новгородскую область (там 83 процента автономных школ), Пермский край – 36 процентов и Тюменскую область – 35 процентов. В десяти регионах пока нет ни одной автономной школы: Калужская, Костромская, Сахалинская области, Камчатский и Приморский края, Карачаево-Черкесская республика, Башкирия, Дагестан, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

На базе изложенного выше можно сделать вывод о том, что в основе общей концепции модернизации российской системы высшей школы лежит поддержка «точек роста», опора на лидеров среди учреждений высшего профессионального образования, которые обладают внутренними ресурсами и потенциальными возможностями, позволяющими им при соответствующей государственной поддержке выйти в число ведущих университетов мира.

Основная задача нынешней государственной политики состоит в том, чтобы система образования, как особая отрасль деятельности, стала способом, инструментом и средством развития экономики. Конкретными субъектами, реализующими описанную функцию, являются федеральные университеты, деятельность которых тесно увязана с потребностями региона, на территории которого они расположены.

Национальные исследовательские университеты призваны содействовать развитию специализированных отраслей

экономики. В качестве примера таких отраслей можно привести атомную энергетику, материаловедение, производство алюминия и иное. По подсчётам Института региональной политики около 500 городов в России, что составляет примерно 40 процентов от общего числа городов, являются моногородами. В моногородах основная часть работоспособного населения трудится на одном или нескольких, но не многих градообразующих предприятиях, как правило, одного профиля. На моногорода приходится четверть городского населения России, около 25 миллионов человек. Моногорода производят до 40 процентов ВВП страны. Наибольшее число жителей монопрофильных населённых пунктов сосредоточено в Уральском экономическом районе – более 4,5 миллиона человек, в Центральном и Западно-Сибирском экономических районах – в каждом свыше трёх миллионов. В ряде регионов высока доля населения, проживающего в монопрофильных городах: в Тюменской области – 61 процент, в Свердловской – 44 процента, в Тульской – 40 процентов. Типичными для России являются периферийные моногорода, на территории которых расположены крупные технологические комбинаты, гидроэлектростанции, а также добывающие производства или сырьевые запасы. Для обеспечения потребностей страны надлежит адаптировать систему образования под особенности запросов конкретных муниципалитетов. Система образования не должна играть роль драги, вымывающей интеллектуальный потенциал моногородов.

От 60 до 70 монофункциональных поселений, в которых в качестве градообразующей базы выступают мощные научные и научно-производственные объекты, образуют группу наукоградов. Их проблемы тесно связаны с проблемами интеграции образования и науки.

По отношению к ФЗ-83 на основании приведённых выше данных можно сделать следующие выводы.

Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»:

устранил многие юридико-технические несоответствия в части представления функционального статуса и организационно-правовых форм разных типов учреждений, существовавших в различных отраслях права и отдельных законах;

доопределил правовой статус разных типов учреждений, в том числе казённых и бюджетных учреждений;

упорядочил правовой статус учреждений-резидентов в части финансового права, бюджетных и налоговых правоотношений, а также введение дополнительных экономических свобод для государственных и муниципальных учреждений, но без уменьшения объёма их финансирования.

Введённый обсуждаемым законом порядок обращения бюджетных учреждений с внебюджетными поступлениями совпадает по сути с нынешней деловой практикой и обычаями делового оборота, ранее носившими разрешительный характер, а ныне переведёнными в уведомительный. Замена сметного финансирования на субсидии дополняет и расширяет экономические свободы бюджетных учреждений.

Введение особой категории казённых учреждений позволяет обеспечить гарантированную реализацию высоко значимых социальных функций вне зависимости от экономического результата деятельности оказывающих эти услуги учреждений.

Статус казённых учреждений по сути совпадает с закреплённым в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетного учреждения с дополнительным ограничением в виде зачисления всех доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, в соответствующий бюджет.

Процедура перевода учреждений в казённые должна минимизировать организационные мероприятия и сводиться только к внесению изменений в устав (типовой устав) учреждения или положение о нем.

Введённый обсуждаемым законом порядок обращения бюджетных учреждений с внебюджетными поступлениями совпадает по сути с нынешней деловой практикой и обычаями делового оборота. Замена сметного финансирования на субсидии дополняет и расширяет экономические свободы бюджетных учреждений.

Переход со сметного на субсидиарное финансирование для образовательных учреждений не должно вызвать затруднений, так как объёмы необходимых затрат во всех случаях рассчитывают, исходя из установленных нормативов.

Менее определённой остаётся ситуация с финансированием научных учреждений, а также научных подразделений вузов. Каждое мероприятие по бюджетному финансированию науки потребует своего обоснования и аргументации. Затраты на научные исследования чаще рассчитываются по принципу «от достигнутого» и нормированию в полной мере не поддаются.

Действующая редакция Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» не рассматривает научные учреждения государственных академий наук как государственные учреждения, поэтому их нельзя отнести к категории казённых, бюджетных или автономных. Данная коллизия разрешается в проекте федерального закона № 556529-5, о котором подробно говорилось выше.

Глава 9

О библиотеках учебных заведений

Вводные замечания

В Федеральном законе от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», который регулирует общие вопросы организации библиотечного дела, в том числе в образовательных учреждениях, правоотношения между государством, гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями в области библиотечного дела, применены следующие понятия:

библиотека – информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам; библиотека может быть самостоятельным учреждением или структурным подразделением предприятия, учреждения, организации;

общедоступная библиотека – предоставляет возможность пользования её фондом и услугами юридическим лицам независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности и гражданам без ограничений по уровню образования, специальности, отношению к религии.

В соответствии с порядком учреждения и формами собственности выделены как основные следующие виды: библиотеки Российской академии наук, других академий, научно-исследовательских институтов, образовательных учреждений; предприятий, учреждений, организаций; общественных объединений и частные библиотеки.

Каждый гражданин независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии имеет право на библиотечное обслуживание на территории Российской Федерации. А также право на библиотечную деятельность.

Пользователем библиотеки является физическое или юридическое лицо, пользующееся её услугами. Все пользователи имеют право доступа в библиотеки и право свободного их выбора в соответствии со своими потребностями и интересами.

Порядок доступа к фондам библиотек, перечень основных услуг и условия их предоставления устанавливаются в соответствии с уставами библиотек, основанными на законодательстве в области библиотечного дела, а также законодательством в области образования и науки, об охране государственной тайны, об охране авторских и смежных прав, а также законодательством об обеспечении сохранности культурного достояния народов Российской Федерации. Пользователь имеет право бесплатно получать в любой библиотеке информацию о наличии в библиотечных фондах конкретного документа.

По функциональному признаку библиотеки можно разделить на профессионально ориентированные и общедоступные.

В общедоступных библиотеках граждане имеют право бесплатно получать во временное пользование любой документ из библиотечных фондов, получать документы или их копии по межбиблиотечному абонементу из других библиотек; пользоваться другими видами услуг, в том числе платными, перечень которых определяют правила пользования.

К профессионально ориентированным можно отнести библиотеки медицинские, иностранной литературы и иные, а также библиотеки научных организаций и учебных заведений. Как правило, профессионально ориентированные библиотеки устанавливают особые требования к формированию контингента своих пользователей, отбирая их по месту работы, по роду занятий и тому подобное. Особое место занимают школьные библиотеки, ориентированные на обслуживание учеников конкретного учебного заведения.

В тексте части четвёртой Гражданского кодекса Российской Федерации библиотеки рассматриваются, как особые юридические лица, которые вправе предоставлять широкому кругу лиц объекты авторского права без согласования с авторами.

Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации не учитывают, что библиотеки учебных заведений и научных организаций являются обособленными подразделениями указанных юридических лиц. Сами юридические лица (учебные заведения или научные организации) указанными правами не наделены. Создается положение, в соответствии с которым функциональный статус школьных и вузовских библиотек выходит за пределы общего правового статуса юридического лица, чьим структурным подразделением они являются.

Современная школьная библиотека живёт в многомерном информационно-правовом пространстве, которое можно представить как иерархическую систему, состоящую из нескольких уровней²¹⁷:

документы международного уровня, ориентирующие и направляющие деятельность школьных библиотек (ШБ). К этой группе относятся документы ООН, ЮНЕСКО, ИФЛА²¹⁸, международные соглашения и стандарты;

законодательство Российской Федерации, касающееся проблем сохранения и использования культурного наследия, доступа всех категорий граждан к информации, организации рекламы, интеллектуальной собственности;

отраслевые федеральные законы («Об образовании», «О библиотечном деле»);

нормативные документы, подготовленные федеральными органами управления и касающиеся деятельности школьных библиотек (в том числе ГОСТы);

региональное законодательство, относящееся к деятельности школьных библиотек;

территориальные нормативные и методические документы;

документы, разработанные в образовательном учреждении и утверждённые его руководителем.

²¹⁷ <http://www.rusla.ru/rsba/provisio№/>.

²¹⁸ ИФЛА (The International Federation of Library Associations and Institutions) представляет собой международную организацию библиотечных и информационных ассоциаций, учреждений и библиотекарей, обеспечивающих информационно-библиотечное обслуживание сообществ пользователей по всему миру (основана в 1927 году).

Библиотекарь как участник образовательного процесса

В общем случае библиотеки относят к учреждениям культуры. Одной из основных их задач является формирование библиотечных фондов в соответствии с профилем учреждения, организации и ведение справочно-библиографических баз данных для обеспечения учебного процесса. Потому в двойственном положении пребывают и работники школьных библиотек, которые по факту работают в системе образования, а формально отнесены к культуре.

Сотрудничество библиотечарей и учителей способствует повышению уровня грамотности учащихся, содействует развитию навыков чтения, запоминания, решения задач, а также выработке умения пользоваться информационно-коммуникативными технологиями. Сотрудники библиотеки обеспечивают пользование книгами и прочими информационными источниками – художественными и документальными, печатными и электронными, локальными и удалёнными. Эти материалы призваны дополнять и расширять информацию, содержащуюся в учебниках и иных учебных материалах и методических разработках.

В обычной школе зарплата у библиотекаря зачастую ещё меньше, чем у учителя, хотя у него 40-часовая рабочая неделя и вся – с детьми. В номенклатуре работников образования библиотечных специальностей нет. Как только дело касается прав библиотекаря в образовательном учреждении, его объявляют работником культуры. Как только библиотекарь начинает просить условия работы и оплату по документам Министерства культуры, его объявляют работником образования. Учреждения культуры при отнесении должностей работников к тем или иным профессиональным квалификационным группам используют приказы Минздравсоцразвития Российской Федерации № 570²¹⁹ и 121н²²⁰.

В ряде регионов нашей страны, например, в Свердловской области школьные библиотекари проходят аттестацию наравне

²¹⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 41, 08.10.2007.

²²⁰ Российская газета, № 80, 12.04.2008.

с педагогами²²¹. Взгляд на школьного библиотекаря как на пассивного поставщика информации уходит в прошлое. Становление библиотекаря как участника образовательного процесса, профессионального партнёра педагогов подтверждается и общностью современных профессиограмм учителя и школьного библиотекаря. Появилась необходимость в тесном сотрудничестве педагогов и библиотекарей школы на основе эффективного использования образовательных ресурсов и возможностей библиотеки.

Заведующий школьной библиотекой – это профессионально подготовленный человек, отвечающий за планирование и деятельность школьной библиотеки, формирующий, исходя из существующих возможностей, штат библиотеки, работающий в сотрудничестве со всеми членами школьного коллектива и поддерживающий связь с публичной библиотекой и другими учреждениями. Деятельность школьных библиотекарей строится с учетом финансовых возможностей, особенностей школьной программы, учебных методик, существующих в данной конкретной школе, и осуществляется в рамках государственной правовой и финансовой систем. Несмотря на многообразие различий в условиях работы школьных библиотек, существует набор необходимых знаний, которыми должен обладать каждый библиотекарь, чтобы эффективно развивать библиотечные службы, – это знание информационных ресурсов, библиотечного дела, информационной политики и методики информационного образования.

В условиях непрерывного расширения информационного пространства и развития информационных сетей на школьных библиотекарей возлагается функция обучения учеников и учителей навыкам работы с информацией, что выдвигает необходимость постоянного повышения квалификации и профессионального роста.

Примером положительного зарубежного опыта по реформированию системы школьных библиотек может служить Южная Корея (2-е место в PISA-2003). Смена парадигмы образования

²²¹ Михальченко Е.П. Школьная библиотека как компонент педагогической системы // Библиотечное дело – XXI век. М., 2004, № 1 (7), с. 178–182.

в Южной Корее привела и к изменению отношения к школьным библиотекам. Большой вклад в это внесли неправительственные организации и родительские движения. Детей стали побуждать больше думать и читать с целью развития целостного мышления. Уровень обслуживания и наличие книжных коллекций в библиотеках должен оцениваться как составная часть функционирования местных органов образования. Этот подход был рекомендован на международном библиотечном конгрессе ИФЛА 2005 как модель подобных усовершенствований по всему миру.

Трудовые отношения работников библиотек

Оплата труда работников библиотек состоит из должностного оклада, стимулирующих и компенсационных выплат. Порядок и условия определения размера каждой из этих составляющих должны быть закреплены в положении об оплате труда по учреждению или иных локальных нормативных актах²²². В соответствии с п. 3 Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации № 583²²³, размеры окладов (должностных окладов) устанавливаются руководителем учреждения на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности профессиональных квалификационных групп с учётом сложности и объёма выполняемой работы. Каждой должности должны соответствовать определённые размеры окладов.

Трудовые отношения работников библиотек регулирует законодательство Российской Федерации о труде. Работники библиотек подлежат периодической аттестации, порядок которой

²²² Ларцева Л. Оплата труда работников театров, музеев, библиотек // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учёт и налогообложение, № 9, сентябрь 2010 г.

²²³ Собрание законодательства РФ, 18.08.2008, № 33, ст. 3852.

устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Изучение документов, разработанных международным библиотечным сообществом, такими авторитетными организациями, как ИФЛА и ЮНЕСКО, свидетельствует о повышении во всём мире квалификационных требований к профессии школьного библиотекаря. В них подчёркивается необходимость синтеза педагогических и библиотечных знаний как отличительной черты школьных библиотекарей, обладающих профессиональной квалификацией в области и педагогики, и библиотечного дела; отмечается, что школьные библиотекари являются информационными посредниками и учителями в сфере обращения с информацией, специалистами по информации в школе в новом смысле слова. В этой связи особую актуальность приобретает совершенствование отечественной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации библиотекарей общеобразовательных учреждений.

В настоящее время в нашей стране, как показывает анализ статистических данных, многие школьные библиотекари обладают значительным опытом профессиональной деятельности. 70 процентов школьных библиотекарей имеют стаж работы по специальности свыше 10 лет. Вместе с тем пятая часть библиотекарей имеет высшее образование, не связанное с библиотечным делом и педагогикой; 7 процентов библиотекарей не имеют высшего образования²²⁴.

В последние десятилетия большинство вузов культуры и искусств и колледжей культуры прекратили подготовку библиотекарей общеобразовательных учреждений, хотя потребность в подобных специалистах заметно возросла.

Анализ существующего положения в части повышения квалификации библиотечных работников общеобразовательных учреждений свидетельствует о значительной вариативности подходов в реализации этой задачи. Однако многообразие форм

²²⁴ Концепция развития библиотек общеобразовательных учреждений Российской Федерации до 2015 года: Общественно-государственный проект [Текст] / Русская школьная библиотечная ассоциация; Н. В. Бубекина, Т. Д. Жукова, Н. И. Гендина, Л. Е. Коршунова. М.: РШБА, 2009. 24 с.

говорит не только об инициативе на местах, но и свидетельствует об острой потребности в регулярном, систематическом повышении квалификации и переподготовки работников библиотек общеобразовательных учреждений, необходимости решения проблемы создания системы непрерывного профессионального образования школьных библиотекарей на государственном уровне. Среди задач обучения такого специалиста – эффективное формирование информационной культуры учащихся, обучение навыкам независимого библиотечного пользователя, развитие критического мышления. Подготовка кадров данного профиля позволит изменить статус школьной библиотеки в учебно-воспитательном процессе, превратить её в полноправное педагогическое подразделение школы, осуществляющее образовательную и воспитательную деятельность, оказывающее методическую поддержку педагогам в области формирования информационной культуры личности. Необходимо решить вопрос об обобщении имеющегося опыта по организации разнообразных форм и схем повышения квалификации школьных библиотекарей.

Межотраслевые нормы времени на работы, выполняемые в библиотеках, рекомендованы для применения в библиотеках независимо от их форм собственности и организационно-правовых форм²²⁵. Нормами охвачены основные виды работ, выполняемые в библиотеках, в том числе научная (исследовательская, методическая, информационная), перевод и переработка печатных текстов с иностранных языков на русский и с русского на иностранные языки, выставочная работа, научное редактирование рукописей, работы научно-организационного характера. Нормативная база в сборнике дополнена нормами на работы, выполняемые в автоматизированном режиме. Нормы времени рекомендованы для определения штатной численности работников, выдачи нормированных заданий и соотношений между плановыми и договорными работами.

Детские и школьные библиотекари готовились преимущественно как специалисты в области детского чтения, о чем свидетельствует содержание образования. Школьные библиотекари

²²⁵ Утверждены постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 3 февраля 1997 г., № 6.

призваны обладать солидной теоретической подготовкой, знать образовательную философию, являющуюся основой функционирования школьной библиотеки, и уверенно чувствовать себя в профессиональном качестве. Многие из квалификационных требований носят фундаментальный характер: это комплектование фондов, приобретение и размещение учебных источников, развитие информационных услуг, разработка направлений и программ читательского развития. Эти виды деятельности предполагают углубленное общее знакомство с учебными дисциплинами, знание информационных запросов пользователей и их психологических особенностей, осведомлённость об учебном плане и его содержании, равно как и познания и навыки в сфере библиографии. Современным школьным библиотекарям не обойтись также без практических навыков в извлечении информации и знания стремительно меняющихся информационных технологий. В качестве менеджеров они отвечают за планирование и деятельность библиотеки. Получившие профессиональную подготовку и отвечающие перечисленным квалификационным требованиям, школьные библиотекари призваны сыграть исключительную роль в развитии грамотности и образования, предоставлении информации и идей, необходимых для успешного существования в современном информационном обществе, где знания играют важнейшую роль.

Новый взгляд на образование библиотекаря-педагога заключается в системе формирования компетентного и мобильного специалиста, способного найти профессиональную, социальную и психологическую нишу в быстро изменяющихся общественных, информационных и технологических условиях. Важно, чтобы в вузе были представлены новые знания. В связи с этим неперменной составной частью содержания образования становятся: основы информационных технологий, теоретические и методические основы формирования информационной культуры, информационные ресурсы, библиотечный менеджмент, организация школьных медиacentров и другие, востребованные библиотечными специалистами²²⁶.

²²⁶ Иванова Г. А. Образование библиотечных специалистов по работе с детьми и юношеством: каким ему быть в третьем тысячелетии // Культура: управление, экономика, право, 2009, № 1.

Отпуск и оплата труда

В соответствии со ст. 334 Трудового кодекса Российской Федерации ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск предусмотрен только для педагогических работников. Его продолжительность определяется Правительством Российской Федерации.

Руководствуясь этой статьёй Трудового кодекса Российской Федерации, Правительство Российской Федерации определило для педагогических работников удлиненную продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска в Постановлении от 01.10.2002 г. № 724 «О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам образовательных учреждений» (с изменениями и дополнениями). Библиотечные работники в указанном Постановлении не предусмотрены, поскольку они не являются педагогическими работниками, в связи с чем им не может предоставляться ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск продолжительностью 56 календарных дней.

Продолжительность отпуска заведующей библиотекой, библиотекаря образовательного учреждения составляет 28 календарных дней, но это не означает, что отпуск этим работникам не может быть увеличен²²⁷.

Указанным работникам в порядке, установленном ст. 119 Трудового кодекса Российской Федерации и применительно к Постановлению Правительства Российской Федерации от 11.12.2002 г. № 884 «Об утверждении Правил предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днём в организациях, финансируемых за счёт средств федерального бюджета»²²⁸, может предоставляться ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск не менее трёх календарных дней как работникам с ненормированным рабочим днём, если они эпизодически привлекаются к работе сверх нормальной продолжительности рабочего времени.

²²⁷ Соколова В. Д. Советник в сфере образования, 2007, № 6.

²²⁸ Собрание законодательства РФ, 23.12.2002, № 51, ст. 5081.

Конкретная продолжительность дополнительного отпуска работников с ненормированным рабочим днём определяется образовательным учреждением самостоятельно правилами внутреннего трудового распорядка или коллективным договором. Следует отметить, что максимальная продолжительность дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день в настоящее время действующим законодательством не установлена. Следовательно, дополнительный отпуск и заведующих библиотек, и библиотекарей может составлять в календарном исчислении значительно больше трёх календарных дней. Предоставление работнику дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день в любом количестве не требует дополнительных финансовых затрат, поскольку оплата дополнительных дней отпуска будет производиться вместо выплаты заработной платы за это количество дней.

Орган управления образованием или какой-либо иной орган не вправе запретить образовательному учреждению самостоятельно определять перечень работников с ненормированным рабочим днём и продолжительность дополнительного отпуска. Основанием для включения в перечень тех или иных категорий работников образовательных учреждений и других организаций образования является необходимость привлечения их к работе сверх нормальной продолжительности рабочего времени (даже эпизодически). В противном случае работа без согласия работника сверх нормальной продолжительности рабочего времени, не компенсируемая предоставлением дополнительного отпуска, будет расцениваться как сверхурочная работа, подлежащая компенсации уже в виде дополнительной оплаты в соответствии со ст. 152 Трудового кодекса Российской Федерации, а для этого как раз потребуются дополнительные средства.

Иногда библиотечные работники, считая, что они работают во вредных условиях труда, претендуют на дополнительный отпуск и сокращённый рабочий день в связи с такими условиями труда. Возникает вопрос о правомерности их требований.

Ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск в соответствии со ст. 117 Трудового кодекса Российской Федерации

предоставляется работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда: на подземных горных работах и открытых горных работах в разрезах и карьерах, в зонах радиоактивного заражения, на других работах, связанных с неблагоприятным воздействием на здоровье человека вредных физических, химических, биологических и иных факторов. Минимальная продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, и условия его предоставления устанавливаются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, с учётом мнения Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

До сих пор продолжает применяться Список производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых даёт право на дополнительный отпуск и сокращённый рабочий день, утверждённый Постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 25.10.1974 г. № 298/П-22 «Об утверждении Списка производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых даёт право на дополнительный отпуск и сокращённый рабочий день». О применении этого Списка Департаментом условий труда Минтруда России было издано письмо от 12.08.2003 г. № 861-7²²⁹. Кроме того, при применении этого документа следует учитывать, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.11.2008 г. № 870²³⁰ работникам, занятым на тяжёлых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда, по результатам аттестации рабочих мест устанавливается сокращённая продолжительность рабочего времени – не более 36 часов в неделю в соответствии со статьёй 92 Трудового кодекса Российской Федерации и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 7 календарных дней.

Из библиотечных работников в соответствии с указанным Списком право на дополнительный отпуск имеют библиотеч-

²²⁹ Законодательные и нормативные документы в ЖКХ, № 12, декабрь, 2003.

²³⁰ Собрание законодательства РФ, 01.12.2008, № 48, ст. 5618.

ные работники санаторно-лесных школ, школ-интернатов, детских домов для детей, больных туберкулёзом и хронической дизентерией, и других учебных заведений для инвалидов, больных туберкулёзом (п. 1 разд. 40 «Здравоохранение» Списка). Продолжительность дополнительного отпуска составляет 12 рабочих дней, которые при предоставлении переводятся в календарные дни. Кроме того, этим же пунктом предусмотрен шестичасовой сокращённый рабочий день.

Общий статус библиотеки

Работа большинства библиотек страны регулируется документами и нормативными актами Министерства культуры Российской Федерации, которому подчинены публичные, многие научные и федеральные библиотеки. Но школьные библиотеки в систему Минкультуры не входят. Специфика их работы плохо вписывается в нормативную базу этого ведомства. Документы по работе школьных библиотек во многом устарели. Кроме «Примерного положения о библиотеке образовательного учреждения»²³¹, принятого и рекомендованного в качестве основы в 2003 году, других современных документов нет²³². В государственных и муниципальных библиотеках пользователи библиотек имеют право на обслуживание и получение документов на русском языке как государственном языке Российской Федерации, а в республиках Российской Федерации также и на государственном языке данной республики. Пользователь библиотеки может обжаловать в суде действия должностного лица библиотеки, ущемляющие его права. Государственные библиотеки по требованию пользователей обязаны предоставлять им информацию о своей деятельности по формированию и использованию фондов.

Библиотеки обслуживают пользователей библиотек в соответствии со своими уставами, правилами пользования библио-

²³¹ Вестник образования России, № 9, 2004.

²³² Громова О. Зачем школе библиотека? // Народное образование, 2006, №2 (1355), с. 136 – 141.

теками и действующим законодательством. Не допускается государственная или иная цензура, ограничивающая право пользователей на свободный доступ к библиотечным фондам, а также использование сведений о пользователях, читательских запросах, за исключением случаев, когда эти сведения используются для научных целей и организации библиотечного обслуживания.

Библиотеки, находящиеся на полном или частичном бюджетном финансировании, должны в своей деятельности отражать сложившееся в обществе идеологическое и политическое многообразие. Библиотеки, имеющие в своих фондах книжные памятники, обеспечивают их сохранность и несут ответственность за своевременное представление сведений о них для регистрации в реестре книжных памятников.

Библиотеки имеют преимущественное право на приобретение документов, выпускаемых по федеральным государственным программам книгоиздания, и первоочередное приобретение документов ликвидируемых библиотек.

Когда библиотека предоставляет экземпляры произведений, правомерно введённые в гражданский оборот, во временное безвозмездное пользование, такое пользование допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения. При этом выраженные в цифровой форме экземпляры произведений, предоставляемые библиотеками во временное безвозмездное пользование, в том числе в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов, могут предоставляться только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форме.

Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования репродуцирование в единственном экземпляре без извлечения прибыли:

- 1) правомерно опубликованного произведения – библиотеками и архивами для восстановления, замены утраченных или испорченных экземпляров произведения и для предоставления

экземпляров произведения другим библиотекам, утратившим их по каким-либо причинам из своих фондов;

2) отдельных статей и малообъёмных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических изданиях, коротких отрывков из правомерно опубликованных письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) – библиотеками и архивами по запросам граждан для использования в учебных или научных целях, а также образовательными учреждениями для аудиторных занятий.

Библиотеки учебных заведений

Библиотечный фонд вузов, как правило, профессионально ориентирован. Учебники и учебные пособия, согласно лицензионным требованиям формируют состав указанного фонда. Например, федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования, представляющий совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ подготовки специалистов по направлению подготовки специальности 130102 «Технология геологической разведки» образовательными учреждениями высшего профессионального образования (высшими учебными заведениями, вузами) на территории Российской Федерации, имеющими государственную аккредитацию, содержит требование: «Библиотечный фонд должен быть укомплектован печатными и (или) электронными изданиями основной учебной литературы по дисциплинам базовой части всех циклов, изданными за последние 10 лет (для дисциплин базовой части гуманитарного, социального и экономического цикла – за последние пять лет), из расчёта не менее 25 экземпляров таких изданий на каждых 100 обучающихся».

В соответствии со Стандартом НОО:

«Образовательное учреждение должно быть обеспечено учебниками и (или) учебниками с электронными приложениями, являющимися их составной частью, учебно-методической литературой и материалами по всем учебным предметам основ-

ной образовательной программы начального общего образования на определённых учредителем образовательного учреждения языках обучения и воспитания.

Образовательное учреждение должно также иметь доступ к печатным и электронным образовательным ресурсам (ЭОР), в том числе к электронным образовательным ресурсам, размещённым в федеральных и региональных базах данных ЭОР.

Библиотека образовательного учреждения должна быть укомплектована печатными образовательными ресурсами и ЭОР по всем учебным предметам учебного плана, а также иметь фонд дополнительной литературы. Он должен включать детскую художественную и научно-популярную литературу, справочно-библиографические и периодические издания, сопровождающие реализацию основной образовательной программы начального общего образования».

В соответствии со Стандартом ООО:

«Образовательное учреждение, реализующее основную образовательную программу основного общего образования, должно иметь необходимые для обеспечения образовательной (в том числе детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья), административной и хозяйственной деятельности:

информационно-библиотечные центры с рабочими зонами, оборудованными читальными залами и книгохранилищами, обеспечивающими сохранность книжного фонда, медиатекой...

Материально-техническое оснащение образовательного процесса должно обеспечивать возможность:

доступа в школьной библиотеке к информационным ресурсам Интернета, учебной и художественной литературе, коллекциям медиаресурсов на электронных носителях, к множительной технике для тиражирования учебных и методических текстографических и аудиовидеоматериалов, результатов творческой, научно-исследовательской и проектной деятельности учащихся...

Учебно-методическое и информационное обеспечение реализации основной образовательной программы основного общего образования должно обеспечивать:

информационную поддержку образовательной деятельности обучающихся и педагогических работников на основе современных информационных технологий в области библиотечных услуг (создание и ведение электронных каталогов и полнотекстовых баз данных, поиск документов по любому критерию, доступ к электронным учебным материалам и образовательным ресурсам Интернета);

укомплектованность печатными и электронными информационно-образовательными ресурсами по всем предметам учебного плана: учебниками, в том числе учебниками с электронными приложениями, являющимися их составной частью, учебно-методической литературой и материалами по всем учебным предметам основной образовательной программы основного общего образования на определённых учредителем образовательного учреждения языках обучения, дополнительной литературой...

Фонд дополнительной литературы должен включать: отечественную и зарубежную, классическую и современную художественную литературу; научно-популярную и научно-техническую литературу; издания по изобразительному искусству, музыке, физической культуре и спорту, экологии, правилам безопасного поведения на дорогах; справочно-библиографические и периодические издания; собрание словарей; литературу по социальному и профессиональному самоопределению обучающихся.

Образовательное учреждение должно иметь интерактивный электронный контент по всем учебным предметам, в том числе содержание предметных областей, представленное учебными объектами, которыми можно манипулировать, и процессами, в которые можно вмешиваться».

В школах библиотеки участвуют в воспитательном процессе, что имеет огромное значение для учебного процесса.

По каждому уровню, ступени образования, виду образовательной программы (основная, дополнительная), направлению подготовки, специальности, профессии, наименованию предмета, дисциплины (модуля) в соответствии с учебным планом приводятся наименование и краткая характеристика

библиотечно-информационных электронных образовательных ресурсов (электронных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса, в том числе изданий и информационных баз данных) и количество экземпляров, точек доступа²³³.

Примерное положение, определяющее уровень базисных требований, рекомендуется к практическому применению в библиотеках общеобразовательных учреждений различных организационно-правовых форм и адресуется работникам, участвующим в разработке положений для конкретных библиотек²³⁴. Примерное положение является основой для создания положения о библиотеке и распространяется на все библиотеки общеобразовательных учреждений.

Ребёнок может пойти в любую библиотеку. В каждой ему должны оказать квалифицированную помощь в подборе информации и работе с ней. Но школьная библиотека для ребёнка – своя. Она находится там, где он каждый день бывает. В свою библиотеку обратиться легче. До детской публичной библиотеки дойдут те, кто уже сформировался как читатель или чьи родители этим озаботились. До школьной дойдут все – за учебником или другой обязательной книжкой. Хорошая библиотека в школе – это информационно-образовательный и культурный центр школы. В наибольшей степени такая роль библиотеки зависит от профессионализма библиотекарей и понимания руководителями школы того, как должно быть.

Школьные библиотеки – неотъемлемая часть образовательного и воспитательного процесса. Содействуя развитию грамотности, информационных навыков, преподавания, самообразования и приобщению к культуре, школьные библиотеки призваны выполнять следующие задачи²³⁵:

поддерживать и обеспечивать образовательные задачи, сформулированные в концепции школы и в школьной программе;

²³³ Зернова И. Порядок осуществления лицензирования образовательной деятельности // Бюджетные организации: бухгалтерский учёт и налогообложение, 2009, № 12.

²³⁴ Письмом Минобразования РФ от 23.03.2004 г. № 14-51-70/13 направлено Примерное положение о библиотеке общеобразовательного учреждения.

²³⁵ Манифест школьных библиотек, ИФЛА. Принят в 2000 году на 66-й Генеральной конференции ИФЛА.

развивать и поддерживать в детях привычку и радость чтения и учения, а также потребность пользоваться библиотекой в течение всей жизни;

предоставлять возможности для создания и использования информации как ради получения знаний, развития понимания и воображения, так и для удовольствия;

побуждать учащихся овладевать навыками критической оценки и использования информации вне зависимости от вида, формата и носителя и применять полученные данные на практике, обращая особое внимание на способы коммуникации внутри общества;

обеспечивать доступ к местным, региональным, национальным и международным ресурсам, а также использовать иные возможности, которые сообщают учащимся различные идеи, опыт и мнения;

организовывать мероприятия, воспитывающие культурное и социальное самосознание и содействующие эмоциональному развитию;

работать с учащимися, учителями, администрацией и родителями, содействуя реализации задач школы;

отстаивать идею, что свободный доступ к информации и интеллектуальная свобода являются важнейшими условиями воспитания активной заинтересованной гражданской позиции, основанной на демократических принципах;

пропагандировать чтение, а также ресурсы и службы школьной библиотеки как внутри школы, так и за её пределами.

Для осуществления этих задач школьная библиотека вырабатывает свою политику, развивает службы, комплектует необходимые ресурсы, обеспечивает физический и интеллектуальный доступ к необходимым источникам информации, предлагая консультационные услуги и нанимая профессионально обученных сотрудников.

Миссия школьных библиотек

Школьная библиотека предоставляет обучающие программы, книги и иные информационные ресурсы всем членам школьного

коллектива, тем самым побуждая пользователей развивать критическое мышление и эффективно использовать все виды информации. В соответствии с принципами, изложенными в Манифесте публичных библиотек ЮНЕСКО, школьная библиотека является частью более широкой библиотечно-информационной системы. Доступ к службам и фондам должен основываться на принципах Всемирной декларации прав и свобод человека ООН и не должен подвергаться каким-либо формам идеологической, политической и религиозной цензуры или коммерческому давлению.

Школьная библиотека как социальный институт призвана выполнять следующие основные функции:

образовательную – содействие образованию и воспитанию личности учащихся посредством предоставления информационных ресурсов и услуг, формирование информационной культуры всех участников образовательного процесса в школе;

информационную – обеспечение доступа к информации, удовлетворение информационных потребностей учащихся, учителей и других категорий работников общеобразовательных учреждений с использованием как собственных информационных ресурсов, так и ресурсов других библиотек, библиотечных и информационных сетей и систем;

культурную – обеспечение духовного развития читателей, приобщение их к ценностям отечественной и мировой культуры, создание условий для репродуктивной и продуктивной культурной деятельности;

досуговую – содействие содержательному проведению свободного времени учащихся, создание творческой коммуникативной площадки.

В идеале, чтобы хорошо работать в школьной библиотеке, нужно иметь и библиотечное образование, и хотя бы основы педагогического. В некоторых странах после получения библиотечного образования надо ещё изучать современную педагогику и сдавать экзамен на право работать именно в школьной библиотеке. А в других – обязательно педагогическое образование плюс годовичные курсы библиотечного дела и работы с информацией²³⁶.

²³⁶ Громова О. Зачем школе библиотека? // Народное образование, 2006, №2 (1355), с. 136–141.

Концепция развития библиотек общеобразовательных учреждений

Цель Концепции развития библиотек общеобразовательных учреждений Российской Федерации²³⁷ (далее – Концепция) – определение основных направлений развития и модернизации школьных библиотек России до 2015 года. Положения Концепции основаны на анализе проблемной ситуации в деятельности российских школьных библиотек и учитывают происходящие в обществе демографические, политические, экономические и социально-культурные изменения и их влияние на условия функционирования библиотечной системы страны в целом и школьных библиотек в частности. В Концепции определяются цели, задачи, функции, основные проблемы и направления модернизации библиотек общеобразовательных учреждений Российской Федерации на период до 2015 года.

Концепция декларирует в качестве основных целей отечественных школьных библиотек:

реализацию информационного обеспечения образовательного процесса в школе, содействие самообразованию учащихся и учителей;

содействие развитию творческих способностей школьников, формированию духовно богатой, нравственно здоровой личности; организацию библиотечного обслуживания всех членов школьного сообщества независимо от возраста, расы, пола, вероисповедания, национальности, языка, профессионального, или общественного положения;

обеспечение организации доступа к местным, региональным, национальным и глобальным информационным ресурсам;

формирование информационной культуры учащихся через организацию информационной подготовки школьников, включая обучение навыкам поиска, извлечения, критического анализа и самостоятельного использования информации для удо-

²³⁷ Концепция развития библиотек общеобразовательных учреждений Российской Федерации до 2015 года: Общественно-государственный проект [Текст] / Русская школьная библиотечная ассоциация; Н. В. Бубекина, Т. Д. Жукова, Н. И. Гендина, Л. Е. Коршунова. М.: РШБА, 2009. 24 с.

влетворения многообразных информационных потребностей (приобретение знаний, досуг и тому подобное);

интеграцию усилий педагогического коллектива и родительского сообщества в области приобщения к чтению и руководства чтением школьников, воспитание и закрепление у школьников потребности и привычки к чтению, учёбе и использованию библиотек на протяжении всей жизни.

Для реализации этих целей предполагается решение следующих задач:

формирование качественных библиотечных фондов;

оказание библиотечно-информационных услуг и услуг дополнительного образования;

организация взаимодействия с педагогическим коллективом по формированию информационной грамотности, информационного мировоззрения и информационной культуры школьников как обязательного условия обучения в течение всей жизни;

содействие в реализации Национальной программы поддержки и развития чтения, организация в различных формах пропаганды книги и чтения, в том числе основанных на использовании информационно-коммуникационных технологий, координация деятельности с широким кругом социальных партнёров, в первую очередь с детскими библиотеками, приобщение родительской общественности к ценностям семейного чтения.

Интернациональные аспекты библиотечного права

Правила использования библиотечных фондов в других странах мало чем отличаются от российских. Можно отметить только более чёткое соблюдение уставов и порядка доступа к фондам, а также добросовестное исполнение требований законов об авторских правах. Но в чём зарубежное библиотечное дело опережает российскую действительность, так это в части внедрения в библиотечное дело современных телекоммуникационных технологий.

Фонды библиотек во всём мире пополняются путём закупок литературы, международного книгообмена, получения

литературы в дар и в результате других операций по поступлению литературы²³⁸. Международный обмен изданиями регулируется Конвенцией о международном обмене изданиями, принятой в г. Париже 03.12.1958 г. на 10-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО (Конвенция). В соответствии с Конвенцией договаривающиеся государства обязуются поощрять и облегчать обмен изданиями как между правительственными органами, так и между неправительственными просветительными, научно-техническими или культурными учреждениями, не преследующими коммерческих целей.

При международном книгообмене между российской библиотекой и её иностранным партнёром заключается договор – внешнеторговый контракт. Поскольку международный книгообмен является внешнеторговой бартерной сделкой, к порядку составления договора применяются соответствующие нормы и правила.

Развитие электронных библиотек

В настоящее время идёт активный процесс создания национальных электронных библиотек (Цифровая библиотека Великобритании, Немецкая библиотека, Национальная библиотека Франции и другие). Преимуществом при оцифровывании пользуются редкие книги и рукописи. В процессе этих работ стало конкретизироваться понятие «электронная библиотека», стали определяться и уточняться её цели, задачи и функции, что, однако, не привело ещё к однозначной трактовке проблемы. Так, в качестве синонимов для понятия «электронная библиотека» можно встретить такие словосочетания как «цифровая библиотека» (digital library) и «виртуальная библиотека» (virtual library).

Существенное развитие работы по электронным библиотекам получили на рубеже 90-х годов, когда появились адекват-

²³⁸ Сильвестрова Т. Международный книгообмен в библиотеках России // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учёт и налогообложение, № 4, апрель 2010 г.

ные средства вычислительной техники и информационные технологии, обеспечивающие надёжное сохранение, оперативную обработку и эффективное использование больших массивов разнородной информации, прежде всего текстовой. Именно в это время в ряде стран стали подготавливаться проекты электронных библиотек. Некоторые из них легли в основу соответствующих национальных и международных программ. В 1990-х годах в США и странах Европы начали активно разрабатывать программы развития электронных библиотек. В 1992 году конференция Национального научного фонда США положила начало использованию самого понятия «цифровая библиотека» в современном контексте.

Многие проекты в области электронных библиотек (ЭБ) успешно развиваются. Организации Европейского сообщества финансируют ряд крупных проектов, таких как «Телематика для библиотек» – обеспечение доступа к знаниям, содержащимся в библиотеках ЕС, CANDEL (контролируемый доступ к сети цифровых библиотек Европы), DECOMATE II (доставка авторских материалов в электронной форме) DIPER (оцифрованные европейские периодические издания), специализированный проект «Miracle» для пользователей с ограниченным зрением. Особенный интерес представляет проект «Bibliotheca Universales» («Всемирная библиотека»), начатый в 1995 году при участии 11 партнёров, в основном национальных библиотек. Новая инициатива Европейского союза – «Европейская электронная библиотека» возникла как ответ на инициативу американской компании «Google» по переносу книг на цифровые носители и последующее размещение их в Интернете. Многие европейские и мировые проекты в области ЭБ прямо ориентированы на молодёжь, например ЭБ для детей «Chilias».

В рамках приоритетного национального проекта «Образование» был сформирован и поставлен во все школы Российской Федерации стандартный (базовый) пакет программного обеспечения, в состав которого вошёл программный комплекс «1С: Управление школой», включивший в себя, помимо прочего, конфигурацию «1С: Школьная библиотека», предназначенную для автоматизации рабочих мест библиотекаря, преподавателя

и читателя в школах. На основе базовой конфигурации «1С: Школьная библиотека» разработана программа с расширенным функционалом «1С: Школьная библиотека ПРОФ», в которую включены новые возможности, касающиеся обмена данными. Для автоматизации работы библиотек учреждений начального и среднего профессионального образования с учётом специфики структуры и особенностей организации учебного процесса предназначена конфигурация «1С: Библиотека колледжа».

Автоматизированная информационно-библиотечная система «1С: Библиотека вуза» предусматривает автоматизацию библиотек учреждений высшего профессионального образования, позволяя на качественно ином уровне оптимизировать бизнес-процессы библиотеки и информационное обслуживание потребителей.

Для освоения специфики, реализованной в программных продуктах, разработан специализированный учебный курс «Основы автоматизации библиотек образовательных учреждений на платформе «1С: Предприятие».

Электронные библиотеки в России

Развитие Интернета и других современных информационных технологий стимулировало быстрый рост публичных полнотекстовых электронных коллекций документов различных видов, которые с 90-х годов стали называться электронными библиотеками²³⁹. Интернет стал практически единой средой для создания и размещения информационных ресурсов и для поиска в них. При этом, с одной стороны, он предоставляет множество возможностей, с другой стороны, накладывает определённые ограничения на выбор и применение языковых средств. Класс информационных технологий, направленных на организацию электронных ресурсов в условиях глобальных сетей и организацию поиска в них, стал называться электронными или цифровыми библиотеками²⁴⁰.

²³⁹ Антопольский А. Б. Электронные библиотеки России для молодёжи: стратегия развития // Культура: управление, экономика, право, 2007, № 4.

²⁴⁰ Армс В. Электронные библиотеки // М.: ПИК ВИНТИ, 2001.

В России деятельность по созданию электронных библиотек приобрела значительные масштабы. В Интернете представлено до полутора тысяч сайтов, именующих себя электронными библиотеками. Значительно большее количество электронных коллекций создано и используется в корпоративных сетях различных учреждений, прежде всего в области науки, культуры и образования, а также в разных коммерческих организациях.

Русскоязычные электронные библиотеки, доступные через Интернет, являются фактором экспорта российской культуры и укрепления связей с русскоязычными общинами во всем мире. Проблема заключается в придании этому фактору конкретных организационных форм. Необходимо использовать государственные и общественные связи с соотечественниками для реализации конкретных проектов, в которых заинтересованы как граждане России, так и зарубежные соотечественники.

Можно перечислить несколько крупнейших российских электронных библиотек и коллекций:

информационное агентство «Интегрум-техно» – до 300 миллионов документов, в основном статей и других материалов СМИ и других открытых источников;

Федеральный институт промышленной собственности – свыше 30 миллионов полных текстов патентных документов на различных носителях;

Научная электронная библиотека – свыше 5 миллионов документов, в основном статей из зарубежных журналов;

УИС РОССИЯ – свыше 1 миллиона документов в области экономики, политики, социологии и других;

Российская государственная библиотека – свыше 100 тысяч диссертаций и 50 тысяч книг;

Электронный архив Коминтерна – около 1 миллиона документов;

Фундаментальная электронная библиотека «Русская литература и фольклор» – до 100 тысяч произведений и свыше 300 тысяч других документов.

Российская ассоциация электронных библиотек создана в феврале 2005 года в форме некоммерческого партнёрства «Электронные библиотеки» и в настоящее время включает

несколько десятков юридических и физических лиц. В их числе – библиотеки, вузы, органы НТИ, научные, общественные, коммерческие и некоммерческие организации. Главная цель ассоциации «Электронные библиотеки» – организация взаимодействия между различными секторами информационного производства России. Реестр электронных библиотек доступен в Интернете по адресу: reestr.elibra.ru²⁴¹.

Статус электронных библиотек

К электронным изданиям (ЭИ), как правило, относят самостоятельный законченный продукт, содержащий информацию, представленную в электронной форме и предназначенный для длительного хранения и многократного использования неопределённым кругом пользователей, все копии (экземпляры) которого соответствуют оригиналу. ЭИ состоит из информации и программного обеспечения, позволяющего визуализировать эту информацию и эффективно использовать её, но не изменять. ЭИ представляет собой информационную систему, в которой нет функций коррекции имеющейся информации (удаления, дополнения и других). Основное назначение информационной системы ЭИ – максимально точное воспроизведение исходной информации и предоставление пользователю средств решения определённого набора функциональных задач.

Теоретически к ЭИ может быть отнесено большое количество разнообразных программно-информационных продуктов. Однако наибольший интерес и значение представляют те, которые реализованы в виде полнотекстовых информационных систем, обладающих широким спектром функциональных возможностей и развитым поисковым аппаратом.

ЭИ являются тиражируемыми продуктами и могут распространяться на любых машиночитаемых носителях (компакт-

²⁴¹ Подгорная Ю. А., Смагина И. А. Экономико-правовой комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 1 ноября 2007 года.

ных оптических дисках, магнитных дискетах и тому подобное) или через телекоммуникационные сети. При этом надо иметь в виду, что распространяется именно информационная система, а не только информация. Если же информация используется с помощью иных программных средств, то может теряться некоторая её часть, не будут реализовываться все её свойства, может существенно сократиться спектр пользовательских возможностей.

Область деятельности, связанная с электронными библиотеками, является достаточно новой и поэтому ещё не имеет устойчивой терминологии. (Безусловно, не следует отождествлять эту область деятельности с автоматизацией традиционных библиотечных процессов, хотя провести между ними точную границу вряд ли возможно).

Электронная библиотека есть информационная система, позволяющая надёжно сохранять и эффективно использовать разнообразные коллекции электронных документов (текстовых, изобразительных, звуковых, видео и других), локализованных в самой системе, а также доступных ей через телекоммуникационные сети²⁴². Основные задачи её – интеграция информационных ресурсов и эффективная навигация в них.

Под интеграцией информационных ресурсов понимается их объединение с целью использования (с помощью удобных и унифицированных пользовательских интерфейсов, желательно одного) различной информации с сохранением её свойств, особенностей представления и пользовательских возможностей манипулирования с ней. При этом объединение ресурсов не обязательно должно осуществляться физически, оно может быть виртуальным. Главное – оно должно обеспечивать пользователю восприятие доступной информации как единого информационного пространства. В частности, предполагается, что электронная библиотека должна обеспечивать работу с гетерогенными базами данных или системами баз данных, обеспечивая пользователю эффективность информационных поисков независимо от осо-

²⁴² Антопольский А. Б., Вигурский К. В. Концепция электронных библиотек // Электронные библиотеки. 1999. Том 2. Выпуск 2.

бенностей конкретных информационных систем, к которым осуществляется доступ.

Эффективная навигация понимается как возможность пользователя находить интересующую его информацию с наибольшей полнотой и точностью при наименьших затратах усилий во всем доступном информационном пространстве. При таком подходе хорошо известные информационные поиски, используемые в информационных системах и базах данных, являются частными случаями навигационных средств.

Информационные системы электронных библиотек должны быть полнотекстовыми, с мощными средствами информационных поисков. Однако, если ЭИ выпускается как законченный продукт, то должны быть предусмотрены возможности ввода или удаления информационных объектов, их интеграции, реструктуризации и другие подобные операции. Необходимо подчеркнуть, что эти возможности должны распространяться в основном (а возможно и только) на информационные объекты, например на электронные документы, а не на содержащуюся в них информацию.

Далее, к основным особенностям электронных библиотек также следует отнести: профильность хранимой информации, то есть наличие определённой концепции формирования информационного пространства, доступного пользователю; инвентаризацию, в частности, каталогизацию объектов и различных их объединений, образующих это информационное пространство.

На концепцию программного обеспечения существенное влияние оказывают требования, связанные с представлением и возможностью использования информации. Все информационное пространство, доступное пользователю, должно быть представлено в виде совокупности самостоятельных объектов. В качестве таковых во многих случаях могут выступать электронные документы как законченное произведение, имеющее автора и допускающее однозначную идентификацию. Информационные объекты могут представлять собой текстовые произведения, изображения, фонограммы, базы данных или их фрагменты и так далее.

Заключительные замечания

Наша страна была самой читающей страной в мире. И главная заслуга в этом принадлежала организаторам библиотечного дела и работникам библиотек. Приходят новые времена, а с ними новые привычки и новые привязанности. Нередко можно услышать слова об утрате любви к книгам и сожаления о снижении посещаемости библиотек. Молодёжь явно отдаёт предпочтение новым телекоммуникационным технологиям перед бумажными носителями. Не следует бороться с этим явлением. Нужно его возглавить. По мнению ряда специалистов необходимо разработать стратегию или рамочную программу по созданию и развитию электронных библиотек. Нужно иметь сводную программу планируемых действий федеральных и региональных органов власти, академий наук, учебных заведений, а также государственных фондов по созданию и поддержке публичных электронных ресурсов. Такая программа, имея не столько директивный, сколько ориентирующий характер, могла бы послужить функциональной средой или реальным инструментом для координации и ориентации молодёжи в современном мире, насыщенном разнообразнейшей информацией. Прежде всего эта программа помогла бы самим государственным заказчикам сформулировать свои планы с учётом планов смежников. Программа может быть долгосрочной, но поэтапной, чтобы можно было её ежегодно корректировать²⁴³.

Целесообразно продумать изменение статуса учебников, методических и учебных пособий, которые официально рекомендованы к использованию в учебном процессе. Получение указанной рекомендации должно быть связано с правом библиотек на предоставление в пользование таких изданий физическим лицам в особом льготном режиме, приближенном к режиму использования документов.

Особое место среди всех публикаций занимают электронные издания, а также связанные с ними структурные образования (электронные библиотеки) и системные процессы (дистанци-

²⁴³ Данные выводы были сделаны А. Б. Антопольским, директором Российской ассоциации электронных библиотек, на заседании 27.03.2007 г.

онное обучение). Отечественная правовая система и законодательство в области образования и науки уделяют этому весьма мало внимания.

Но, конечно, наиболее животрепещущими являются проблемы школьных библиотек, потому что именно там зарождаются последующие осложнения. Особого внимания заслуживают положение и статус школьных библиотек.

«Модернизация сети школьных библиотек, оснащение их современными технологиями является одним из ключевых условий качественного прогресса российской образования. Важно привлечь к этому вопросу самое широкое общественное внимание, сконцентрировать на данном направлении необходимые финансовые, организационные и кадровые ресурсы», – так выразился В. В. Путин по данному вопросу в поздравительной телеграмме, направленной участникам IV Всероссийского форума школьных библиотекарей «Михайловское-2010»²⁴⁴.

Службы школьной библиотеки должны быть в равной степени доступны всем: и учащимся, и персоналу школы, независимо от возраста, расовой принадлежности, пола, религиозных убеждений, национальности, языка, профессионального и социального статуса. Специальные материалы и услуги должны предоставляться тем, кто не в состоянии пользоваться основными службами и материалами.

Роль школьной библиотеки заключается не только в профильном комплектовании фонда, привитии учащимся надпредметных, общеучебных умений и навыков, но и в постоянном общении с педагогами школы, сотрудничестве с методическими объединениями учителей. Выявляя и обеспечивая информационные потребности учителя, библиотекарь становится его консультантом при составлении программы педагога по реализации программного и учебно-методического обеспечения.

Нет оснований для споров о ведомственной принадлежности школьных библиотек, так как ведомственная принадлежность библиотеки определяется ведомственной принадлежностью её учредителя. В процессах модернизации российского образования школьные библиотеки не рассматривались ни

²⁴⁴ <http://www.tvkultura.ru/News.html?id=460658&cid=178>.

как ресурс модернизации, ни как важнейший ресурс создания информационно-образовательной среды школы, а школьный библиотекарь не рассматривался как информационный лидер. В результате такой политики школьные библиотекари стали информационно бедной профессиональной группой по отношению и к своим коллегам в образовании, и к своим коллегам – библиотекарям других ведомств.

Большинство школьных библиотек испытывают острый дефицит площадей, слабо оснащены необходимым оборудованием, компьютерной техникой и средствами связи, программными продуктами. Всё это делает невозможным проведение комплексной информатизации библиотечной деятельности и обслуживания читателей, является препятствием на пути становления школьной библиотеки подлинным информационным и культурно-досуговым центром, предоставляющим широкий диапазон современных информационных продуктов и услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий.

Библиотека школы, являясь структурным подразделением общеобразовательного учреждения, пока не имеет статуса педагогического подразделения, как учебные кабинеты или лаборатории.

Библиотекарь, решая профессиональные педагогические задачи, не отнесён тем не менее к категории педагогических работников. В стране действует практика, принятая ещё с советских времён, когда школьного библиотекаря по непонятным причинам причислили к техническому персоналу.

Сейчас, при переходе на новую систему оплаты труда, профессия школьного библиотекаря была забыта в системе образования. В условиях кризиса в целях экономии средств директора школ стали массово переводить школьного библиотекаря на 0,5 ставки. И теперь, по нашим данным из регионов, почти в 70 процентах российских школ библиотекари – специалисты с высшим образованием, работая в школе полный рабочий день, числятся на 0,5 ставки и получают самую низкую заработную плату в школе²⁴⁵.

²⁴⁵ Концепция развития библиотек общеобразовательных учреждений Российской Федерации до 2015 года: Общественно-государственный проект [Текст] / Русская школьная библиотечная ассоциация; Н. В. Бубекина, Т. Д. Жукова, Н. И. Гендина, Л. Е. Коршунова. М.: РШБА, 2009, 24 с.

Непонимание руководителями органов управления образованием и директорами школ места и роли библиотеки в осуществлении обучения и воспитания подрастающего поколения приводит к вторичности материального и финансового обеспечения школьных библиотек. Во многом такое положение объясняется тем, что в Федеральном законе «Об образовании» вообще не упоминается школьная библиотека, следовательно, законодательно не определены её статус, права и обязанности. Не отражены они и в Федеральном законе «О библиотечном деле», который по своей сути является законом лишь об общедоступных (публичных) библиотеках. В результате более 60 тысяч школьных библиотек оказались вне правового поля страны.

Необходимо социально защитить самую низкооплачиваемую группу работников образования – школьных библиотекарей, поднять их статус, внести предложение в Министерство труда и социального развития Российской Федерации о дополнении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих квалификацией «библиотекарь-педагог».

Следует разработать нормативные документы, регламентирующие следующие вопросы:

штатное расписание библиотек общеобразовательных учреждений, предусмотрев наличие в библиотеке любого типа (вида) общеобразовательного учреждения должность заведующей библиотекой на полную ставку;

выведение должностей заведующей библиотекой общеобразовательного учреждения и библиотекаря из перечня вспомогательных должностей.

Особого внимания требует развитие межбиблиотечной кооперации школьных библиотек и библиотек системы Министерства культуры Российской Федерации, в первую очередь – сельских библиотек. Перспективной формой такой кооперации может стать создание единой централизованной системы обслуживания читателей на селе, работа по общему плану, согласованному с администрацией общеобразовательного учреждения и местными органами власти, создание попечительских советов, принятие совместных решений по вопросам, связанным с ин-

форматизацией школьной и сельской библиотеки, разработка Федеральной концепции библиотечного обслуживания детей как части общенациональной программы совершенствования библиотечно-информационного обслуживания населения.

Перспективными являются модели включения школьных библиотек в отраслевые и межотраслевые (с библиотеками системы Минкультуры России) региональные корпоративные информационно-библиотечные сети. Каталогизация и систематизация книжного фонда школьных библиотек, объединение их информационных ресурсов повысит оперативность информационно-библиотечного обслуживания, расширит сферу предоставляемых услуг, снизит трудоёмкость информационно-библиотечных процессов и затраты на их реализацию. С этой целью необходимо широкое внедрение в практику общеобразовательных учреждений современных совместимых автоматизированных информационно-библиотечных систем.

В целях укрепления кадрового потенциала школьных библиотек необходимо осуществление следующих мероприятий.

На межведомственном уровне (Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, Министерства труда и социального развития Российской Федерации) следует решить вопрос о подготовке на базе вузов культуры, педагогических вузов школьных библиотекарей по направлению 071900 (Библиотечно-информационная деятельность), с присвоением по окончании обучения выпускнику, успешно прошедшему итоговую государственную аттестацию, наряду с квалификацией (степенью) «бакалавр» специального звания «библиотекарь-педагог», и включить такое изменение в соответствующий федеральный государственный образовательный стандарт.

Профессиональное развитие школьных библиотекарей необходимо сделать базовым направлением, которое поможет поддержать и обеспечить модернизационные процессы в российском образовании.

Требуется обеспечить межвузовское взаимодействие (педагогический вуз и вуз культуры) в вопросах повышения квалификации специалистов библиотек общеобразовательных

учреждений, что позволит выбирать гибкие маршруты обучения, повышать педагогическую компетенцию библиотекарей, используя потенциал и научно-методические разработки учреждений высшего профессионального образования разной подчинённости.

Таким образом, система подготовки, переподготовки и повышения квалификации библиотекарей, оперативно и адекватно реагируя на потребности и запросы современной образовательной ситуации, требует дальнейшего развития и совершенствования, и в первую очередь необходим социальный заказ со стороны системы образования на специализированную подготовку кадров, имея в виду прежде всего, российские вузы культуры, традиционно готовящие библиотечные кадры, располагающие соответствующим кадровым и ресурсным потенциалом.

Простого решения поставленные проблемы не имеют, но решать их надо.

Глава 10

О кодификации законодательства в области образования

Вводные замечания

В настоящее время отношения в области образования регулируют нормы Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»²⁴⁶ и Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»²⁴⁷, а также нормы десятков других законов, связанных с регулированием отдельных вопросов в указанной области.

Закон Российской Федерации «Об образовании» относят к первой генерации законов переходного периода, когда правовой романтизм и популизм часто служили источником правовых норм, реализация которых не была обеспечена экономическими возможностями государства. Закон Российской Федерации «Об образовании» предшествовал кодификации гражданского, налогового, бюджетного и трудового законодательства. Закон регулировал не только отношения, связанные с организацией системы образования, но и гражданско-правовые, финансовые, трудовые и иные социальные отношения в области образования.

После принятия Конституции Российской Федерации, первой и второй частей Гражданского кодекса Российской Федерации Закон Российской Федерации «Об образовании» был доработан и появился в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ²⁴⁸. В новой редакции текста не удалось устранить все внутренние противоречия отраслевого закона и коллизии его с нормами других отраслей права. С 1996 по 2011 год было при-

²⁴⁶ Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, № 30, ст. 1797.

²⁴⁷ Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, № 35, ст. 4135.

²⁴⁸ Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 150.

нято около 70 федеральных законов, которые внесли несколько сотен поправок в текст Закона Российской Федерации «Об образовании», и около пятидесяти федеральных законов, внесших не одну сотню поправок в статьи Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Во многие статьи обоих законов изменения вносили неоднократно. Но федеральные законы об образовании по-прежнему страдают противоречивостью, неполнотой, содержат правовые нормы, вступающие в коллизию с нормами других федеральных актов.

Нормативные правовые акты в области образования многочисленны и разрозненны, юридико-технические обороты, определения и дефиниции в них не согласованы между собой. Субъекты правоотношений не имеют чёткого правового статуса. Многие нормы и положения разбросаны и продублированы в разных актах. Поэтому перед специалистами встала задача кодификации нормативно-правовых актов в области образования. Более подробные комментарии по проблеме можно найти в предыдущих аналитических работах²⁴⁹.

Историческая справка

Отраслевая кодификация нередко является заключительным этапом формирования новой сформировавшейся отрасли права. Ныне действующие в нашей стране отраслевые кодексы были созданы для унификации и систематизации нормативных правовых предписаний новых, но вполне самостоятельных отраслей права. Первую часть в действующих кодексах обычно называют общей. Она служит для выражения общих положений, единых для всей отрасли права: основные дефиниции, основные принципы правового регулирования отрасли права, перечень основных участников правоотношений, основные юридические схемы и другие принципиальные положения.

²⁴⁹ Бердашкевич А. П. О кодификации законодательства Российской Федерации в области образования // Народное образование, 2007, № 8 (1371), с. 255–262; Бердашкевич А. П., Калинин А. В. Кодификация законодательства в области образования: проблемы и перспективы // М.: Издание Государственной Думы, 2007. 176 с.

Подходы и процедуры кодификации

Кодификация заключается в сведении множества существующих норм права, сосредоточенных в различных актах, в единый нормативный акт, который является новым не только по форме, но часто и по содержанию. При кодификации, как правило, производится пересмотр действующего права с точки зрения удовлетворительности регулирования им соответствующих отношений, переоценка законодательства²⁵⁰.

Долгое время теории вели спор вокруг самих понятий систематизации, кодификации, инкорпорации и их соотношения. Дискуссии не завершены и поныне. Ввиду отсутствия единства терминологии, говоря о тех или иных формах систематической обработки законодательства, каждый по собственному усмотрению определял содержание соответствующих понятий. Практика выработала множество промежуточных форм систематизации с элементами кодификации и инкорпорации. Кодификационные акты инкорпорируются с законами, регулирующими смежные вопросы. Инкорпорация и кодификация есть основные виды систематизации законодательства, которые в том или ином сочетании составляют различные формы систематизации.

Законодательство нуждается в периодическом проведении систематизаций различного уровня и формы. Систематизация, приведение нормативно-правового массива в определённую систему предусматривает функциональное единство этой системы, её единую регулятивную направленность. Для обеспечения смыслового единства создаваемого в результате кодификации единого комплексного законодательного акта этот вид систематизации должен проводиться в отношении строго определённого комплекса законов и подзаконных актов, не выходя за рамки кодифицируемой отрасли (подотрасли, института) права.

Целью любой систематизации является облегчение участникам права реализации установления всех правовых предписаний, которыми надлежит руководствоваться, в их системе. Постоянное динамичное развитие законодательства, создание

²⁵⁰ Бердашкевич А. П. О кодификации законодательства Российской Федерации в области образования // Народное образование, 2007, № 8 (1371), с. 255–262.

новых нормативных правовых актов, внесение изменений в уже существующие – всё это создаёт большие трудности с выбором правомерного варианта поведения. Систематизация призвана создать определённые основания для поиска нормативных правовых предписаний, в зависимости от характера регулируемых общественных отношений. Бессистемное нагромождение нормативных правовых актов, к тому же противоречащих друг другу, не способно быть полноценным регулятором общественных отношений и может только создать у людей антипатию к закону, стремление жить, не связывая своё поведение с его велениями²⁵¹. Кодификацию можно определить как особый вид систематизации законодательства, представляющий собой выражение норм права, содержащихся в систематизируемых нормативных правовых актах в одном новом акте, принятие которого лишает законной силы все эти акты. Некоторые исследователи высказывают мнение, что кодификация представляет собой не систематизацию законодательства, а только совершенно особую самостоятельную форму законотворчества²⁵². В результате кодификации нормативно-правовые предписания выражаются в концентрированном виде, объём законодательства, подлежащий изучению субъектами правоотношений, уменьшается. Кодификация представляет собой метод борьбы с излишним объёмом законодательства, с его разбуханием, запутанностью, дублированием друг друга различными его элементами. Кодификация представляет собой способ восполнить существующие пробелы в законодательстве. Целью кодификации является системность законодательства, структурное совершенство, целостный характер. В ходе проведения кодификации в законодательстве выявляются и коллизии. Г. Ф. Шершеневич писал о кодификации: «Здесь речь идёт не только о новой форме, но и о новом содержании: старые законы заменяются новыми, прежние пробелы восполняются, накопившиеся противоречия устраняются. Ежели даже значительная часть окажется заимствованной из исторически сложившегося законодательства, всё же такой кодекс предста-

²⁵¹ Чухвичев Д. В. Особенности законодательной техники при проведении кодификации // Право и политика, 2005, № 10.

²⁵² Пиголкин А. С. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2000, с. 130.

вит собою новый закон»²⁵³. Этот вид систематизации представляет собой очень специфичную форму законотворчества, результатом которой является возникновение системы особых нормативных правовых актов – кодексов и кодифицирующих (или комплексных) законов, определяющих систему отраслей и институтов права. Специфика этой формы законотворчества выражается в том, что создаваемый нормативный правовой акт, с одной стороны, выражает в упорядоченной форме ранее уже излагавшиеся правовые предписания, но, с другой стороны, законодатель может включить в него и новые, ранее законодательству неизвестные положения.

Ни один из актов законодательства, подлежащих кодификации, не должен ускользнуть от внимания проводящих кодификацию и избежать включения в новый акт. Неполнота кодификации (как и её несвоевременность) не позволяет достичь основной цели этого процесса. Ибо не до конца (пусть даже в самой незначительной степени) систематизированное законодательство остаётся бессистемным и реализовывать его ничуть не легче. Нормативно-правовой массив в целом остаётся бессистемным. Поэтому половинчатая, незаконченная кодификация недопустима, она только ухудшает положение, лучше вообще её не проводить, оставив это сложное и ответственное дело другим, а не создавать необходимость дополнительной, исправляющей кодификации.

Кодификация позволяет упорядочить издание подзаконных актов. Они представляют собой объёмную разнородную совокупность. В десятки раз превышая количество законов, именно подзаконные акты подвергают общественную жизнь детальному правовому регулированию. Значимость научной проработки системы этих актов предопределяется неуклонным ростом количества такого рода документов. Так, в 2003 году их было принято вдвое больше, чем в 1993 году²⁵⁴.

Институциональная кодификация представляет собой создание нормативного правового акта, который систематизировал бы нормы права, действующие в рамках подотрасли, института

²⁵³ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1911, с. 422.

²⁵⁴ Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права, 2004, № 12.

или подинститута права. Институциональная кодификация технически представляет самый простой вид кодификации. Институт права является важным элементом правового регулирования, хотя не располагает собственным совершенно особым предметом, или индивидуальным методом правового регулирования. В результате институциональной кодификации может быть создан как закон, так и подзаконный акт. В отечественном законодательстве примерами законов – институциональных кодексов могут служить Водный кодекс, Семейный кодекс и целый ряд иных кодексов. Институциональный кодекс может не иметь общей и особенной части, как отраслевой кодекс. В условиях современной правовой действительности, когда законодательство отличается структурной сложностью и большим объемом действующих актов, проведение институциональных кодификаций имеет свои преимущества перед иными формами кодификации.

Отличительной чертой кодифицированных законов является согласованное и взаимообусловленное сочетание норм общеправового регулирования и норм конкретного правового регулирования. Кодифицированные акты в нашей стране входят в состав федерального законодательства. По юридической силе кодексы являются обычными законами и не имеют приоритета над другими актами. Некоторые авторы исходят из тезиса о приоритете положений кодекса²⁵⁵. Другие отстаивают иную точку зрения²⁵⁶.

²⁵⁵ Брагинский М. И. О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное» // Проблемы современного гражданского права: Сб. статей. М., 2000, с. 73; Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права, вып. 1. Саратов, 1967, с. 70; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998, с. 145–146; Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002, с. 24; Российское законодательство: проблемы и перспективы / Отв. ред. Л. А. Окуньков. М.: Бек, 1995, с. 80; Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право, 1999, № 9, с. 9; Якушев В. С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов Федерации // Российский юридический журнал, 2001, № 1, с. 41.

²⁵⁶ Красов О. И. Актуальные проблемы земельного и экологического права (Материалы научно-практической конференции) // Государство и право, 1995, № 12, с. 136; Брисков В. В. О юридической силе кодифицированных федеральных законов // Журнал российского права, 2003, № 8, с. 27.

Воспитание в системе образования

Общие вопросы воспитания находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. К общим вопросам воспитания относят формирование и функционирование единой системы законодательного обеспечения воспитательной деятельности на территории Российской Федерации через установление общих принципов государственного регулирования, уточнение правового статуса субъектов воспитательной деятельности, содействие системе семейного воспитания, а также организацию необходимого методологического и научного обеспечения средств и методов воспитательного процесса.

Разграничение полномочий и ответственности в области воспитания между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления устанавливают федеральные законы, действующие в рамках своей компетенции.

Воспитательный процесс является составным элементом образовательного процесса.

Полномочия, а также ответственность в области воспитания для органов местного самоуправления устанавливают действующие в рамках своей компетенции муниципальные правовые акты, изданные в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственная воспитательная политика в образовательной системе субъекта Российской Федерации обеспечивается работой учреждений всех типов, деятельность которых направлена на становление нравственной, социально активной, творческой личности.

Практика воспитания следует гуманистическим принципам и традициям национальной культуры, основывается на опыте российского образования, воспитательных возможностях учебного процесса и разнообразной внеучебной деятельности детей,

на использовании групповых, коллективных и массовых форм работы, предполагает развитие ученического самоуправления, детско-юношеских объединений самодеятельного типа. Система образования в субъекте Российской Федерации включает в себя государственные и муниципальные образовательные учреждения интернатного типа, в которых живут, воспитываются и учатся дети, в том числе сироты и дети-инвалиды. Кроме интернатов общего типа имеются специальные (коррекционные) школы-интернаты для детей с нарушениями развития, детские дома общего и коррекционного типов, специальные школы для детей с девиантным поведением.

Ежегодно тысячи детей передаются под опеку. Органы опеки в установленном порядке участвуют в обеспечении прав детей на получение образования. Уполномоченные органы государственной власти создают и реализуют региональную концепцию воспитания детей и учащейся молодёжи в системе образования путём обеспечения нормативных, научно-методических, кадровых и организационных условий для совершенствования воспитательной работы в образовательных учреждениях. Увеличение охвата детей и подростков педагогически организованными формами воспитывающей социокультурной деятельности осуществляется на основе межведомственного подхода и усиления работы с семьёй. Уполномоченные органы государственной власти обеспечивают организацию службы психолого-педагогической поддержки в системе образования в субъекте Российской Федерации, формируют сеть государственных и муниципальных образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи.

Уполномоченные органы государственной власти обеспечивают разработку психолого-педагогических программ социальной адаптации и образования детей, требующих особых условий воспитания и развития (одарённые дети, дети с трудностями в физическом и психическом развитии, дети-сироты, дети «группы риска»).

Глава 11 О дефинициях в образовании

Вводные замечания

Научно-образовательная общественность заинтересована в том, чтобы российская система образования была интегрирована в мировую систему образования. Это откроет новые экономические и профессиональные возможности для участников образовательной деятельности. Общие тенденции развития национальных систем образования в разных странах имеют общие черты. Обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в области образования, направлено на приведение его в соответствие с новыми общественными отношениями, возникающими в образовании, повышение эффективности механизма правового регулирования, создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики, международными обязательствами Российской Федерации. Повышение независимости в вопросах управления, усиление роли самоуправления вузов характерны для России и для других стран. Тем более важным является проблема установления единой системы дефиниций в российском законодательстве в области образования и науки, единой и воспринимаемой в других странах мира ²⁵⁷.

²⁵⁷ Бальхин Г. А., Бердашкевич А. П., Калинин А. В. Система образования в России: объекты и субъекты правоотношений, формы и методы государственного регулирования. М.: Издание Государственной Думы, 2009, 208 с.; Бальхин Г. А., Сафаралиев Г. К., Бердашкевич А. П. О концепции непрерывного образования в Российской Федерации // Аналитический вестник, вып. 14. М., 2009, с. 2–25; Бердашкевич А. П., Калинин А. В. Кодификация законодательства в области образования: проблемы и перспективы. М.: Издание Государственной Думы, 2007, 176 с.; Бердашкевич А. П., Власов В. Г. Нововведения в законодательстве о высшей школе России // Alma mater, 2010, № 1, с. 14–20.

В последнее десятилетие специалистами предпринимаются усилия для переосмысления роли образования. Все более очевидной становится потребность народов, государств в его обновлении. Сформулированы четыре актуальные для настоящего времени задачи образования: первая (древняя) – передать знания, вторая – научить созидать, третья – научить жить, четвёртая – научить жить вместе.

Учиться, чтобы знать, означает гораздо больше, чем овладение определённым объёмом знаний. Особенно важно в наше время отношение педагога и самого обучающегося к процессу познания. Человечество накопило огромный объём знаний, и поэтому важно постоянно осуществлять отбор знаний, необходимых для передачи. Это основная проблема государственных образовательных стандартов. Системы образования привязаны, по большей части, к первой цели: учиться, чтобы знать. Учиться созидать – это больше, чем просто овладеть мастерством и приобрести навыки; это применение знаний в новых ситуациях, совмещение труда с обучением на протяжении всей жизни. Данная задача решается сегодня в основном средствами профессионального образования.

«Учиться жить» – девиз Международной комиссии по развитию образования, о котором объявлено ЮНЕСКО более 27 лет назад и под которым подразумевается поощрение развития творческих способностей каждой личности во всём богатстве и сложности её проявлений. Данная задача решается главным образом путём развития сети художественных и спортивных школ и различных курсов обучения.

Учиться жить вместе – это не только терпимо относиться к другим, не похожим на нас, но и стремиться понять этих других, жить, проявляя уважение друг к другу. Эта задача решается на всех ступенях образования – дошкольном, школьном, профессиональном. В статье 26 Всеобщей декларации прав человека сказано: образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности, укрепление уважения к правам человека и основным свободам; должно способствовать пониманию, проявлению терпимости и дружбе между народами, расами или религиозными группами.

Выработка общих для мирового сообщества принципов и общего функционального направления деятельности системы образования не может произойти без соответствующей унификации понятийного аппарата национальных образовательных систем. Понятийный аппарат системы образования каждой страны должен включать общепринятые в международном социально-политическом обороте понятия и соответствовать современным требованиям, предъявляемым к дефинициям в области образования и науки мирового научно-образовательного сообщества.

Принятие Закона Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.) имело огромное позитивное значение для развития отечественной системы образования в переходный период. Они заложили правовые основы обновления отношений, а также выполнили важную социальную функцию сохранения и защиты системы образования в период кризисного развития страны²⁵⁸. Однако на их основе не в полной мере удалось сформировать упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в области образования, обеспечивающую последовательное и системное регулирование отношений в области образования и науки.

Общей проблемой законодательства в области образования являются неразвитость и противоречивость используемого понятийного аппарата, действующее законодательство в области образования практически не содержит определения используемых терминов. Это относится к определению самого понятия «образование», которое фактически ограничивает эту сферу рамками стандартизированного или цензового (уровневого) образования, оставляя в стороне дошкольное, начальное общее и дополнительное, которые не являются уровнями образования в соответствии с нормой пункта 5 статьи 27 Закона Российской Федерации «Об образовании». Специалистами неоднократно указывалось также на некорректное использование в Законе Российской Федерации «Об образовании» термина «образовательное учреждение», который в зависимости от контекста обозначает либо организационно-правовую форму образовательной организации «учреждение», либо родовое понятие для

²⁵⁸ Бердашkevич А. П. Российская система образования на фоне мирового кризиса экономики // Народное образование, 2009, № 6, с. 11–15.

любой некоммерческой организации, осуществляющей образовательный процесс, что порождает неоправданную путаницу в процессе правоприменения.

В целях устранения данного противоречия и приведения терминологии, используемой в законодательстве об образовании, в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации в законопроекте используется в качестве родового понятия термин «образовательная организация».

Назревшей является необходимость унификации типологии и видологии образовательных организаций. Правовое закрепление типологии и видологии образовательных организаций является одним из способов упорядочения общественных отношений, возникающих в сфере образования, в первую очередь, непосредственно связанных с процессом воспитания и обучения. Перечень типов образовательных организаций закреплён в пункте 4 статьи 12 Закона Российской Федерации «Об образовании». Однако при его формировании были использованы различные основания для выделения соответствующих типов: по уровню реализуемых образовательных программ, по категории обучающихся в нём лиц и другое. Такой подход не позволяет однозначно определить тип той или иной образовательной организации, поскольку одна и та же образовательная организация может одновременно относиться к нескольким типам. Так, например, специальные (коррекционные) образовательные организации для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, выделенные в самостоятельный тип, одновременно могут рассматриваться и как общеобразовательные организации в соответствии с уровнем, реализуемых образовательных программ.

Кроме того, закреплённая Законом Российской Федерации «Об образовании» типология образовательных организаций с жёстким нормированием видов реализуемых каждым типом образовательной организации образовательных программ в настоящее время стала препятствием для развития современных форм организации образовательной деятельности, в том числе с использованием дистанционных технологий, выстраивания индивидуальных образовательных траекторий, расширения спектра

образовательных услуг и тому подобное. Законодательно не предусмотрены возможности реализации образовательной программы совместно несколькими образовательными организациями различных типов, образовательными и научными организациями, с участием промышленных предприятий, что является тормозом создания и функционирования многофункциональных образовательных и научно-образовательных центров (комплексов), комплексных учебных центров профессиональных квалификаций, развития социального партнёрства в сфере образования.

Знание в науке и образовании

Общепризнанна роль науки в системе образования. Образовательная деятельность, как и научная, индивидуальна и субъективна по своей природе и также имеет целью обретение знания. Однако роль и смысл категории «знание» в науке и в образовании различны. Различие между образовательной и научной деятельностью по отношению к знанию можно увидеть в том, что целью учёного, как субъекта научной деятельности, является добыча нового знания, дотоле никому не известного, а целью образовательной деятельности является передача и усвоение известного и апробированного в общественном обиходе знания. Научный работник добывает научное знание для человечества, а учащийся приемлет знание для себя²⁵⁹.

Толкования термина «знание» многообразны и не имеют единственного варианта по отношению к его сущности и содержанию²⁶⁰. «Знание» определяют и как информационный массив,

²⁵⁹ См.: Черешнев В. А., Лебедев С. В., Фетисов В. П., Панов В. И., Сафаралиева С. Г., Бердашкевич А. П. О дефинициях науки в законодательстве России: Аналитический вестник, вып. 10. М.: Издание Государственной Думы, 2010.

²⁶⁰ Панов В. И., Фетисов В. П., Бердашкевич А. А. О дефинициях науки и инноваций в законодательных актах Российской Федерации // Сб. ст. «Новая экономика. Инновационный портрет России, М.: Центр стратегического партнёрства, 2010, 504 с., с. 99–104; Черешнев В. А. (ответственный редактор), Лебедев С. В., Панов В. И., Фетисов В. П., Сафаралиева С. Г., Бердашкевич А. П. О дефинициях науки в законодательстве России // Аналитический вестник/ Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации, 2010, вып. 10, с. 13.

и как обладание информацией, и как результат постижения действительности, и как иные предметы либо действия. Поэтому использовать данный термин в законотворческой практике следует с большой осторожностью. При включении термина в системную юридическую текстовую конструкцию необходимо указать, в каком смысле использовано данное слово. Часто образовательную деятельность представляют, как процесс передачи и усвоения знаний. При таком подходе важно максимально точно определить границы понимания этого термина.

Знание может быть отнесено к начальным аксиоматическим понятиям, не подлежащим определению через более простые. В бытовом представлении процедуры передачи и усвоения знаний считаются главными для педагогической деятельности. Для использования упомянутых процедур в текстах нормативных актов необходимо предусмотреть квалификацию их в качестве текущих, завершённых или несостоявшихся юридических действий. В определённой степени вместо понятия «знание» для целей правового регулирования может быть использован термин «информация». В отличие от известной и могущей быть измеренной, категории «информация», «знание» нельзя измерить, нельзя передать или пустить в экономический, и юридический оборот. Поэтому целесообразно избегать использования такой дефиниции, как «знание» в нормативных правовых актах.

В качестве носителей знания, используемого в целях образования, могут выступать физические лица, учебники, технические устройства или иные объекты, материальные и виртуальные носители информации (Интернет, электронный диск или иное). Соответственно и способы представления, передачи или контроля «знаний» могут быть разными: устный, письменный, аудиторный, виртуальный, очный, заочный, сочетанный или иной. Образовательные организации вправе реализовывать с использованием дистанционных образовательных и (или) электронных образовательных технологий общеобразовательные, и профессиональные образовательные программы различных уровня, и направленности при всех предусмотренных законодательством об образовании формах обучения или их сочетании, за исключением случаев, установленных законом.

Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые, в основном, с применением информационных и телекоммуникационных технологий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника. Под электронными образовательными технологиями понимаются дистанционные образовательные технологии, обеспечивающие процесс обучения в электронной форме через сеть Интернет. Дистанционные образовательные и (или) электронные образовательные технологии используются с целью предоставления обучающимся возможности обучения непосредственно по месту жительства обучающегося или его временного пребывания (нахождения), в том числе по медицинским показаниям в связи с ограниченными возможностями здоровья.

Образовательные организации, реализующие основные профессиональные образовательные программы по профессиям, направлениям подготовки и специальностям, обучение по которым в очно-заочной и заочной формах не допускается, могут использовать дистанционные и (или) электронные технологии при реализации таких программ в очной форме только по общим гуманитарным, социально-экономическим и общим математическим дисциплинам. При обучении детей-инвалидов и иных лиц с ограниченными возможностями здоровья допускается реализация основных образовательных программ в основном посредством дистанционных и (или) электронных образовательных технологий, за исключением отдельных видов учебных занятий и практик, определяемых образовательной организацией, а также промежуточной и итоговой аттестации.

Образовательная организация вправе применять в образовательном процессе дистанционные и (или) электронные технологии при наличии у неё имеющих необходимую подготовку педагогических работников и учебно-вспомогательного персонала, учебно-методической документации (на бумажном и электронном носителях) и доступа к электронным образовательным и информационным ресурсам, необходимым для освоения соответствующей образовательной программы,

а также специально оборудованных помещений с соответствующими техническими средствами и программно-аппаратным обеспечением.

Образовательная организация может реализовывать учебные курсы, предметы, дисциплины, модули образовательной программы с использованием дистанционных и (или) электронных технологий как по месту нахождения, так и через свои филиалы, а также в рамках сетевого взаимодействия с другими образовательными организациями и (или) организациями, осуществляющими обучение.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, устанавливает порядок использования в имеющих государственную аккредитацию образовательных организациях дистанционных и (или) электронных технологий при реализации основных образовательных программ (в том числе требования к условиям образовательного процесса, порядок установления соответствия аудиторных занятий их инфокоммуникационным аналогам (телелекции, тестирование, телеконсультирование, телефорумы, работа с обучающими программами, тренажёрами и другое) и расчёта их трудоёмкости, а также особенности использования таких технологий при обучении детей-инвалидов и иных лиц с ограниченными возможностями здоровья по основным образовательным программам.

Образование и обучение

Сущностное наполнение, вкладываемое в понятие «образование», не менее значимо, чем точное описание, конкретная редакция дефиниции. Наиболее часто употребляемые определения понятия «образование» можно найти в различных словарях. Наряду с этим понятием на равноправных началах во многих словарях используют термин «обучение». Даже в ныне действующих текстах законов понятия «образование» и «обу-

чение» используются, в ряде случаев как близкие, а иногда и как синонимы²⁶¹.

Понятие «образование» является ключевым не только для системы образования, но и для правовой системы страны. Следует осмыслить его сущностное и юридическое наполнение. Образование может быть применимо к конкретному человеку, например, в части его функционирования, когда он учит или учится, а также к обществу или его структурам, например, в части средств или способов контроля, управления, а также обеспечения образовательной деятельности. В зависимости от конкретного приложения содержательное наполнение термина будет разным.

В Законе Российской Федерации «Об образовании» даётся следующее понятие: «Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определённого образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом». Приведённое определение значительно отличается от используемого в толковых словарях и в справочных пособиях.

При сравнении приведённых выше цитат, можно отметить, что главное свойство, которое внёс законодатель в юридическую дефиницию «образование», состоит в том, что учебный процесс может быть отнесён к нему только когда:

зафиксированы этапы (в тексте закона – уровни и ступени) образования;

установлены федеральные государственные образовательные стандарты, определяющие формальное содержание каждого этапа;

установлены процедуры оценки успешности обучения (государственной аттестации) с тем, чтоб завершение одного

²⁶¹ Бердашкевич А. П., Калинин А. В. Кодификация законодательства в области образования: проблемы и перспективы: Аналитический вестник. М.: Издание Государственной Думы, 2007, 174 с.

уровня обеспечивало возможность учёбы на следующем, более высоком уровне.

Реализация процедуры требует установления определённых форм и методов контроля, поэтому вводят лицензирование и аккредитацию, разрабатывают федеральные государственные образовательные стандарты, типовую форму документов об образовании²⁶² и иные сопровождающие и разъясняющие документы. По очерченному принципу организована нынешняя система регламентации образования в Российской Федерации.

В специальной юридической литературе термин «образование» объединяет комплекс разноимённых понятий и отражает, в том числе²⁶³:

образование как социальное явление, выступающее неотъемлемым, сущностным признаком и неизменным спутником человечества на пути эволюционного развития;

как социальное благо для каждого индивида и для социума в целом;

как функционал общества и государства по отношению к гражданам, выраженный через формирование социально значимых качеств членов общества и саморазвитие граждан;

как процесс и результат включения людей в социальные связи;

как способ организации, включающий в себя различные уровни образования, содержательно и логически последовательно связанные между собой;

как фактор жизнедеятельности общества, органически взаимосвязанный с культурой, наукой, здравоохранением, искусством;

как педагогическая деятельность;

как взаимодействие педагогов и субъектов образовательного воздействия;

как процесс усвоения знаний;

как результат образовательной деятельности (образованность).

²⁶² Бердашкевич А. П. Правовой статус документов о достижении образовательного ценза // Народное образование, 2008, № 8 (1381), с. 45–49.

²⁶³ Ягофаров Д. А. Правовое регулирование системы образования: Учебное пособие для студентов педагогических вузов. М.: Гуманитарный издательский центр «ВЛАДОС», 2005, 410 с.

Перечисленные обстоятельства принуждают вернуться к проработке понятия «образование» как законодательной дефиниции нормативно правовых актов. Само слово «образование» в русском языке имеет несколько смыслов и значений, в том числе и не относящихся к обучению. С этим обстоятельством связано ещё одна трудность в юридическом использовании упомянутого слова. Слово «образование» в некоторых вариантах использования близко по смыслу со словом «создание». Тогда словесная конструкция «образование детей-сирот» или словесная конструкция «образование лиц с ограниченными физическими возможностями», употреблённая в тексте закона, может приобретать нежелательный негативный смысл и трактовку. Устранить нежелательные смысловые дуали можно, например, оговорив употребление слов «образование» и «обучение» как близкие или даже тождественные по смыслу. Тогда в необходимых случаях можно будет использовать взаимозамену обоих слов.

Данный перечень можно продолжить, но очевидна неоднозначность сложного и важного социального феномена, который обозначают или называют образованием.

Качество и конкурентоспособность образования

Под качеством образования понимается качество образовательных услуг и совокупность характеристик образовательного процесса, оцениваемых путём обобщения результатов итоговой аттестации выпускников. Качество образовательной подготовки выпускника оценивают по совокупности характеристик, отражающих полученные в ходе образовательного процесса знания, умения, навыки, определяемые по результатам итоговой аттестации. Итоговой государственной аттестацией обучающихся является процедура, проводимая с целью определения степени усвоения ими федерального государственного образовательного стандарта соответствующего уровня образования, по результатам которой выдаётся документ об образовании. Квалификация лица отражается в документе об образовании,

указывая вид и степень профессиональной подготовленности выпускника к выполнению профессиональной деятельности (продолжению образования). Все подобные процедуры перечислены в отраслевом законодательстве, но они не носят концептуального характера. Концептуальным является положение о том, что законодатель целенаправленно организует образование, как процесс, при котором гражданин проходит все этапы обучения последовательно. При этом объём, содержание и направление каждого из этапов формирует внутри себя система образования. Таким образом организованную систему образования можно рассматривать как ориентированную на подготовку кадров с заданным уровнем квалификации. При этом система образования не связывает уровень подготовки с потребностями рынка труда для подготавливаемых специалистов, не способствует их трудоустройству. Организованная по описанным принципам система образования не учитывает практических запросов обучаемых.

До недавнего времени всех устраивала такая организация российской системы образования, когда научно-образовательное сообщество, опираясь на свои теоретические и практические представления, соотносясь с отраслевыми возможностями, практически без влияния извне формировало содержательное наполнение образовательного процесса, а также подходы к контролю, надзору, лицензированию и аккредитации. Но время изменилось. Запросы потребителей образовательных услуг и государственные нужды вынуждают изменить требования к образовательному процессу, формируют новые целевые установки перед учебными заведениями и педагогическими работниками. Как показало исследование, проведённое независимым рейтинговым агентством «РейтОР» в декабре 2007 года, преимущество обучения по востребованной специальности в престижном вузе – в настоящее время самые важные критерии при выборе вуза. Иногда выбор по этим критериям происходит вопреки интересу к определённой специальности²⁶⁴.

Близкое к понятию «качества образования» является словесная конструкция «конкурентоспособность образования».

²⁶⁴ http://www.reitor.ru/common/img/uploaded/files/Otchet_ozhidaniya%5B2%5D.pdf

Конкурентоспособность и качество услуги нередко трактуют, как синонимы, хотя это не вполне корректно. Под конкурентоспособностью обычно понимают способность товара или услуги выдержать сравнение с аналогичными товарами и услугами других производителей. Сравнение производят по особо выделенному параметру или по совокупности параметров. В бытовом обиходе в качестве оценки часто используют соотношение «цена-качество», когда качество услуги или товара выбирают по отношению к некоторому приемлемому диапазону цен.

Существуют разные подходы к анализу, оценке, прогнозу и квалиметрии конкурентоспособности. Каждый из этих подходов, как правило, специфичен по отношению к конкурентной среде и ориентирован на некий диапазон внешних условий, вне которого не применим²⁶⁵.

Для системы высшей школы показателем спроса на её услуги может служить конкурс при приёме в вузы. На протяжении ряда последних лет конкурс на вступительных экзаменах в государственных и муниципальных высших учебных заведениях России постоянно возрастал и в последние три года установился на уровне чуть более 200 заявлений на 100 мест. Год от года монотонно возрастала и доля студентов, приходящаяся на 10 000 человек населения страны. В 2008 году число студентов превысило 520 человек на 10 000 человек населения, что является одним из самых высоких показателей в мире.

Оценить привлекательность услуг, предоставляемых учреждениями российской высшей школы по сравнению с учебными заведениями иных стран, не просто. Сравнительный анализ показывает, что к услугам иностранных учебных заведений, особенно учреждений расположенных вне территории России, прибегают, как правило, люди обеспеченные. Поэтому выборка, представляющая россиян, обучающихся за рубежом, отличается от выборки, составленной из студентов российских вузов, прежде всего по уровню доходов семей, общая доля иностранных студентов в России составляет примерно 1,3 процента от общего числа студентов в России. Подготовка в России нацио-

²⁶⁵ Портер М. Международная конкуренция. Пер. с англ. / Ред. В. И. Щетинина. М.: Межд. отн., 1993.

нальных кадров для стран СНГ в действительности превращается в частичный реэкспорт специалистов интеллектуального труда. Это характерно для экономически развитых стран. Приглашая по грантам на учёбу граждан России, стран СНГ, иных экономически менее развитых государств, страны-реципиенты стремятся в последующем трудоустроить наиболее талантливых иностранных выпускников у себя²⁶⁶.

Каждая национальная образовательная системы, в том числе и российская система образования, ориентированы прежде всего на удовлетворении нужд граждан и потребности в кадрах экономики своей страны. Имея разные цели и разные точки приложения, национальные системы разных государств не могут вступать в принципиально конкурентные отношения между собой. Конкурентоспособность национальных систем образования не имеет под собой правовых, экономических или функциональных оснований. Поэтому такой показатель, как конкурентоспособность не приложим к категориям типа «национальная образовательная система». Главной задачей российской системы образования является удовлетворение государственных нужд и потребностей граждан страны²⁶⁷.

По основным статистическим показателям российская система образования качественно не отличается от многих европейских систем образования. Относительная доля иностранных студентов из дальнего зарубежья, обучающихся в Российской Федерации, сопоставима с аналогичным показателем для других развитых стран.

В конкурентных отношениях могут находиться физические и юридические лица, являющиеся субъектами образовательной деятельности и выступающие как потребители или исполнители на рынке образовательных услуг. Отмеченные конкурентные отношения могут возникать между вузами, принадлежащими как к единой, так и к разным национальным системам образования.

²⁶⁶ «Научно-педагогический потенциал и экспорт образовательных услуг российских вузов (социологический анализ)». М.: Центр социального прогнозирования, 2002, с. 29–42.

²⁶⁷ Балыхин Г. А. Высшая школа России: конкурентоспособность и перспективы развития // Национальные проекты, 2010, № 6.

Модернизация правовой системы России в области образования и науки имеет целью способствовать росту конкурентоспособности российских вузов на рынке образовательных услуг как внутри страны, так и в мировом образовательном пространстве. В качестве примера указанного подхода можно привести нормативные правовые акты и нормы закона, направленные на создание и регулирование деятельности сети федеральных и национальных исследовательских университетов.

Общие рассуждения о качестве образовательных услуг, если они носят общий характер без адресации к удовлетворению государственных нужд или частных интересов граждан, лишены перспективы и, зачастую, служат лишь проявлением индивидуальных вкусов и пристрастий. Даже избыточное число претендентов на обучения, которое проявляется через наличие конкурса, не является достаточным аргументом, чтобы констатировать нарушение или ограничение прав потребителей образовательных услуг. Как известно, конкурс в театральные вузы ежегодно составляет десятки и сотни человек на место, но это не свидетельствует об ущемлении прав граждан на занятие искусством и творчеством. Число желающих продемонстрировать свои таланты многократно превышает количество лиц, такими талантами обладающих.

Проблема качества образовательных услуг – проблема комплексная. Решение этой проблемы зависит от материально-технического и кадрового обеспечения образовательного процесса, от востребованности и трудоустройства выпускников, от конкретного экономического положения государства, а также от многих иных причин. В России обычной является практика установления жесткого надзора и контроля.

В отношении образовательной деятельности действует государственная система лицензирования и аккредитации. Без получения лицензии на право ведения образовательной деятельности нельзя начать такую деятельность.

Лицензия на право ведения образовательной деятельности выдаёт федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в системе образования, или органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, осуществляющими управление в системе образования, на основании заключения экспертной комиссии. Предметом и содержанием экспертизы является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений, оборудования учебных помещений, оснащённости учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. Экспертиза проводится с учётом уровня и направленности образовательных программ.

Свидетельство о государственной аккредитации, выданное образовательному учреждению, подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям, даёт право на выдачу лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию, документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации.

Инертность системы лицензирования и аккредитации накладывает свои ограничения на прогрессивные изменения, которые происходят или запланированы в системе образования. Возможным вариантом следующего этапа модернизации системы образования может стать переход от разрешительной системы лицензирования к уведомительной форме (и этот шаг в определённой мере уже сделан в Федеральном законе от 8 ноября 2010 года №293-ФЗ), и от государственной аккредитации к общественно-профессиональной сертификации.

Федеральный закон от 8 ноября 2010 года №293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования»²⁶⁸ предусматривает:

²⁶⁸ Собрание законодательства РФ, 15.11.2010, № 46, ст. 5918.

1. Исключение проведения экспертизы при лицензировании образовательной деятельности.

2. Исключение возмещения заявителем затрат на проведение экспертизы с сохранением государственной пошлины за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием.

3. Предоставление бессрочной лицензии на осуществление образовательной деятельности; выдачу разрешения на реализацию новых образовательных программ, программ профессиональной подготовки, на осуществление образовательной деятельности в новом филиале или по адресу места осуществления образовательной деятельности, не указанному в приложении к документу, подтверждающему наличие лицензии, путём переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии.

4. Сокращение срока принятия решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии до 45 дней.

5. Возможность взаимодействия между соискателем лицензии (лицензиатом) и лицензирующим органом, включая представление соискателем лицензии (лицензиатом) заявления и необходимых документов, с использованием электронных средств.

6. Проведение лицензирующим органом плановой выездной проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий через один год после предоставления лицензии.

Образовательная деятельность и деятельность в области образования

Личное право на образование, гарантированное гражданам Конституцией Российской Федерации, следует рассматривать в соответствии с целями, для достижения которых граждане реализуют предоставляемые им права. В общем случае в процессе реализации образовательной деятельности взаимодействуют обучаемый и носитель организованной и формально упорядоченной целевой информации – знания.

Образовательная деятельность составляет лишь часть образовательного процесса. Обеспечение её включает в себя

широкий круг обязанностей и видов деятельности. В государственной системе образования наличествует широкий спектр субъектов деятельности в области образования, обеспечивающих разные формы поддержки учебного процесса. Участие государства в гражданских правоотношениях обусловлено прежде всего необходимостью реализации публичных задач, стоящих перед ним, и не может не отражаться на его гражданской правоспособности²⁶⁹.

Организация обеспечения образовательной деятельности в значительной степени относится к административному праву. Для обеспечения учебного процесса создают методические руководства, учебные планы и иные документы, которые можно отнести к категории организационных действий в области образования.

Право на образование является личным неотъемлемым правом граждан России, а частично и обязанностью. Государство гарантирует соблюдение прав граждан на образование. Правовой статус потребителя образовательных услуг на территории Российской Федерации в рамках действующего законодательства можно представить следующим образом.

Права потребителя образовательных услуг имеют своей основой:

гарантированные конституцией Российской Федерации личные права на образование;

нормы и принципы законодательства Российской Федерации об образовании;

общепризнанные принципы и нормы международного права в области образования;

обычаи делового оборота в области образования;

частные интересы гражданина в области образования (в той мере, в какой они не вступают в конфликт с законом и не нарушают права и свободы других лиц).

Из того факта, что наличествуют разные источники прав потребителей образовательных услуг следует, что в зависимости от природы и источника прав существуют разные механизмы

²⁶⁹ Алдошин О. Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права, 2001, № 1.

обеспечения гарантий реализации прав потребителей образовательных услуг и, соответственно, защиты этих прав. Для реализации конституционных гарантий прав потребителей образовательных услуг должны быть отоблагодотворены все государственные возможности и ресурсы. Для обеспечения дополнительной законодательной поддержки прав потребителей образовательных услуг должны быть использованы текущие экономические, материально-технические и кадровые консолидированные возможности государства. При этом требования закона не должны расходиться с государственными нуждами и публичными запросами.

В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации об образовании для разных уровней образования установлены разные условия государственной поддержки, а также разные степени государственных гарантий для участников образовательной деятельности. Если для уровня общего образования наличествует государственная гарантия полной «всеохватности», бесплатности и доступности для каждого гражданина, то государственная поддержка, обеспечивающая бесплатность обучения в высшей школе производится только для проявивших особые способности и прошедших по конкурсу лиц. В указанном смысле права соответствующих потребителей образовательных услуг различны в зависимости от уровня образования, на котором обучается «обладатель права».

Для анализа степени удовлетворения прав потребителей образовательных услуг нужно ввести соответствующие показатели, на основе которых могут быть выстроены количественные и (или) качественные оценки описываемого явления. Права потребителей образовательных услуг зачастую связывают с не вполне ясными факторами, такими как доступность образования, качество образовательных услуг или с иными показателями, которые не имеют точного социально-экономического содержания и сами нуждаются в разъяснениях.

Ограничение прав потребителя образовательных услуг проявляется через неудовлетворение спроса на такие услуги. Удовлетворение прав потребителя есть результат равновесия

спроса и предложения на рынке образовательных услуг. Относительно качества образовательных услуг можно сделать аналогичные замечания. Низкое качество образовательных услуг не обеспечит его целевого использования, потому не должно и не будет пользоваться спросом.

Международный и иностранный спрос на образовательные услуги может быть рассматриваем, как один из параметров качества образовательных услуг. Общие правила взаимодействия, законы конкуренции и принципы ценообразования на рынке платных образовательных услуг те же, что и на любом другом рынке товаров и услуг. Главным для потребителя платных услуг в области образования является соотношение цены и качества, хотя иногда существенное влияние могут оказывать и иные факторы. Поэтому не всегда следует ориентироваться только на предоставление элитных образовательных услуг, что может оказаться не по карману пользователям. При выработке и реализации ведомственной политики в области образования, при определении конкретной тактики учебного заведения необходимо учитывать ожидания потребителя и идти им навстречу. Это становится тем более важным, когда касается межгосударственных отношений и иностранных пользователей услугами российских учебных заведений.

Защита прав потребителей образовательных услуг не может быть осуществлена в полной мере без предоставления потребителю выбора. Но выбор между исполнителями образовательных услуг не может быть реализован без оценки и мониторинга образовательного процесса. Следовательно, важным инструментом защиты прав потребителя образовательных услуг может служить ведение текущего рейтинга между учебными заведениями на разных образовательных уровнях, а также мониторинг и текущие оценки эффективности образования.

Потребитель образовательных услуг имеет не только права, но и обязанности, состоящие в том, что должен активно участвовать в образовательном процессе. При неисполнении такого рода обязательств обучение невозможно.

Образование, как функциональный процесс или организационная процедура, занимает особое место среди информаци-

онных межсубъектных контактов. Главным отличием образовательных отношений от иных является требование к активному взаимодействию обучающего и обучаемого. Ни одна из сторон не вправе проявить пассивность, так как в тот же момент обучение остановится. Можно согласиться с мнением ряда специалистов (Сырых В. М. и другие) о том, что образовательные отношения есть особая форма взаимодействия субъектов деятельности. Можно выделить разные категории субъектов образовательных отношений, например: субъекты, предоставляющие образовательные услуги; потребляющие образовательные услуги, и которые обеспечивают, поддерживают и организуют предоставление или потребление образовательных услуг.

Меры, применяемые по отношению к недобросовестным исполнителям образовательного процесса по заявлению потребителя (устному или письменному), достаточно суровы, начиная с назначения комиссии для проверки заявления вплоть до отзыва лицензии на право ведения образовательной деятельности.

Конкретизация понятия «потребитель образовательных услуг» позволила бы признать за ним право на возмещение убытков в виде упущенной выгоды. А ведь она может быть достаточно велика. Это и потерянное время, это и незаработанные деньги, это и не состоявшееся продвижение по службе. Государство может разработать и предложить правила и условия обеспечения возмещения убытков в виде упущенной выгоды. Приказ Минобразования России от 10.07.2003 г. № 2994 «Об утверждении примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования», зарегистрированный в Минюсте Российской Федерации 13.08.2003 г. № 4971²⁷⁰, содержит следующее положение: «В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения сторонами обязательств по настоящему договору они несут ответственность, предусмотренную гражданским законодательством и законодательством о защите прав потребителей, на условиях, установленных этим законодательством». Но таких условий нет. Потому их нужно создать.

Наибольшее внимание специалистов-правоведов привлекают договоры о предоставлении образовательных услуг

²⁷⁰ Российская газета, 2003, 19 августа.

в системы высшего профессионального образования. Но ничуть не менее важными являются договоры о предоставлении образовательных услуг на иных уровнях образования. Даже при бюджетном финансировании процесса обучения стороны, вступившие в образовательные отношения (обучающий и обучаемый) должны точно представлять свои права и обязанности, а также ответственность по взятым на себя обязательствам. Договор возмездного оказания образовательных услуг в системе высшего профессионального образования – это допускаемое законом письменное соглашение образовательного учреждения высшего профессионального образования, студента или слушателя и физического и (или) юридического лица (лиц) об установлении правоотношения, в которое вступают они с целью получения высшего профессионального образования. По договору возмездного оказания образовательных услуг образовательное учреждение (исполнитель) обязуется оказать образовательные услуги обучающемуся, обязанному выполнять учебный план. Для признания договора заключенным надлежащим образом необходимо соответствие воли и волеизъявления сторон. В противном случае договор может быть признан недействительным. Предметом исполнения обязательства исполнителем по договору возмездного оказания образовательных услуг являются образовательные услуги, которые он обязуется оказать обучающемуся, предметом же исполнения обязательства заказчиком являются деньги, которые должны быть своевременно уплачены исполнителю, предметом исполнения обязательства обучающимся являются задания, предусмотренные учебным планом. Обязательство по оказанию образовательных услуг исполняется, как правило, по частям – по учебным годам, состоящим из семестров. Выполнение обучающимся учебной программы по избранной специальности также происходит по частям. Каждый период обучения заканчивается сессией, результаты которой позволяют исполнителю контролировать качество усвоения обучающимися образовательных услуг. Договор обязан учитывать все особенности учебного процесса, его цикличность, непрерывность и эффективность.

При выработке государственной образовательной политики необходимо учитывать, что основными пользователями российских образовательных услуг, кроме граждан России являются граждане стран ближнего зарубежья, а также развивающихся стран, в том числе Индии и Китая. Опыт, накопленный при решении проблем образования в отдалённых районах России, может быть использован как экспортный продукт для иностранных государств с протяжёнными или трудно доступными территориями.

Необходимо оказывать субсидиарную поддержку государства образовательным учреждениям, участвующим в экспорте образовательных услуг, обеспечивая им кадровую и материально-техническую поддержку.

Значительную долю экспорта образовательных услуг могла бы реализовывать российская система образования, если бы уделяла больше внимания непрерывному образованию, дополнительному образованию взрослых и иным инновационным для России формам образовательной деятельности.

Российское законодательство не защищает национальную систему образования от зарубежной экспансии нерезидентов-субъектов образовательной деятельности и зачастую ставит отечественные учебные заведения в неравноправное положение по отношению к иностранным или международным организациям.

Интернационализм понятий научной и образовательной деятельности

Научной и образовательной деятельности во многом свойственна интернациональность. Достижения различных стран и народов в области науки и образования раньше или позже с неизбежностью становятся общечеловеческим достоянием. Поэтому для гармоничного развития законодательства Российской Федерации важно соотносить собственные правила, нормы и принципы с правовой идеологией иных стран и международного сообщества в целом. Основой любого нормативного регу-

лирования является точное соотнесение понятийного аппарата, по возможности, точное, но полное и однозначно понимаемое выделение и определение объектов и субъектов деятельности, способов и средств их взаимодействия. Взаимопроникновение и взаимодействие законодательных норм различных стран возможно только при условии правильного соотнесения определенных субъектов и объектов деятельности, в том числе системы стандартизации, используемой странами-партнёрами. В соответствии со сказанным, Общероссийский классификатор стандартов (ОКС), входящий в состав Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК) Российской Федерации, должен соответствовать Международному классификатору стандартов (МКС), утверждённому и рекомендованному к применению в странах-членах ОЭСР. Объектами классификации ОКС являются стандарты и иные нормативные документы.

Одним из способов точного представления или описания свойств и функций объектов и субъектов правоотношений может служить анализ статистических методов, применяемых в разных странах или в группах стран.

Одним из подходов к точному представлению или описанию свойств и функций объектов и субъектов правоотношений может служить анализ статистических методов, применяемых в разных странах или в группах стран. В качестве источников таких сведений могут служить методические разработки и руководства, или иные аналитические материалы, подготовленные официальными или общественными представительствами различных стран или групп государств, как например, Организация экономического сотрудничества и развития.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была создана в соответствии с Конвенцией, подписанной в Париже 14 декабря 1960 года²⁷¹. Странами-членами ОЭСР со дня основания являются Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Ита-

²⁷¹ The Measurement of Scientific and Technological Activities. Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development: FRASCA-TI Manual, 1993.

лия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, США, Турция, Франция, Швейцария, Швеция. Многие другие страны стали членами, вступив в организацию впоследствии: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.) и Мексика (18 мая 1994 г.), даже Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

В соответствии со статьёй 1 указанной Конвенции ОЭСР призвана проводить политику, направленную на: достижение максимального устойчивого экономического роста и занятости, повышение уровня жизни в странах-членах при обеспечении финансовой стабильности и, таким образом, обеспечение вклада в развитие мировой экономики; обеспечение вклада в оздоровление экономического роста в странах-членах, а также в других странах в процессе экономического развития; обеспечение вклада в развитие мировой торговли на многосторонней недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами²⁷².

Помимо общих социально-экономических проблем сотрудничества страны-участницы ОЭСР ставят задачу координации научно исследовательских работы и не только в своих странах. В июне 1963 г. в Италии, на вилле Фальконьери в городе Фраскати, под эгидой ОЭСР была организована встреча национальных экспертов по статистике исследований и разработок. Плодом их трудов явилась первая официальная версия стандартной практики для обследований исследований и разработок, более известной под названием «Руководство Фраскати». Терминологические трудности не всегда позволяют однозначным образом описать квалифицировать и систематизацию организации научных работ в странах-участницах ОЭСР. В большинстве переводных трудов, изданных под эгидой ОЭСР, употребляется словосочетание «исследования и разработки»²⁷³.

²⁷² Принципы корпоративного управления ОЭСР / Орг. экон. сотрудничества и развития. [Париж], 1999, 50 с.

²⁷³ Законодательство в научно-технической сфере в Российской Федерации и в странах Организации экономического содействия и развития (ОЭСР) / Орг. экон. сотрудничества и развития. Париж, 1996, OECD (1963), «Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Development», Directorate for Scientific Affairs, DAS/PD/62.47, Paris.

За десятилетия, прошедшие после выпуска целого ряда подобных изданий, произошли существенные изменения в международном распределении рынка научных заказов и работ. Теперь уже не только российское научное сообщество, но и органы государственной поддержки и управления Российской Федерации становятся все более заинтересованными в единообразном терминологическом описании научной и образовательной деятельности в стране и вообще инфраструктуры страны. В странах ОЭСР использованы международные принятые определения и составляющих последние версии классификации соответствующих статистических классификаций, принятых ООН, учтены рекомендации ЮНЕСКО и терминология, утверждённая Комиссией Европейских Сообществ. Руководство Фраскати стало стандартом во всех странах мира, чему способствовали различные инициативы ОЭСР, в том числе семинары для европейских стран с переходной экономикой и для стран, не являющихся членами ОЭСР. Распространение и использование на многих уровнях публикаций свидетельствуют о той важности, которая придаётся количественным аспектам выработки терминологии в системах связанных с этим общих международных статистических стандартов, употребляемой среди стран-участниц ОЭСР²⁷⁴.

В странах-участницах ОЭСР в состав сектора высшего образования включают все университеты, технические колледжи и другие институты послешкольного образования, независимо

²⁷⁴ OECD (1981), Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development: «Frascati Manual 1980», The Measurement of Scientific and Technical Activities Series, Paris; «Frascati Manual» Supplement, The Measurement of Scientific and Technological, 1990, Activities Series, Paris. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC), International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, and the World Bank (1994), System of National Accounts 1993. OECD (1976), Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development: «Frascati Manual», The Measurement of Scientific and Technical Activities Series, Paris. Опубликовано на английском и французском языках под следующими заголовками соответственно: The Measurement of Scientific and Technological Activities. Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development: FRASCATI Manual, 2003 / La mesure des activités scientifiques et technologiques, Méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental: Manuel de FRASCATI, 2003.

от источника финансирования или правового статуса. Он также включает все исследовательские институты, экспериментальные станции и клиники, находящиеся под непосредственным контролем учреждений высшего образования или управляемые ими либо с ними связанные. Этот сектор был выделен ОЭСР и ЮНЕСКО отдельно²⁷⁵.

Главной структурно-организационной составляющей сектора высшего образования во всех странах являются университеты и технические колледжи.

Сектор включает все заведения, основным видом деятельности которых является обеспечение послешкольного образования (третий уровень), независимо от их правового статуса. Они могут быть корпорациями, квазикорпорациями, принадлежащими государственным учреждениям, неприбыльными учреждениями, рыночными либо контролируемыми и в основном финансируемыми правительством, или неприбыльными учреждениями, обслуживающими домашние хозяйства. Как отмечалось выше, ядро сектора составляют университеты и технические колледжи. Количество единиц в этом секторе возросло в связи с созданием новых университетов и специализированных послешкольных учебных учреждений, а также повышением статуса средних учебных заведений, иногда предоставляющих образовательные услуги как среднего, так и послешкольного уровней. Если такие единицы обеспечивают послешкольное образование в качестве основной деятельности, то они всегда являются частью сектора высшего образования. Если же их основной вид деятельности – предоставление среднего образования или подготовки без отрыва от производства, они должны быть отнесён и к конкретному сектору в соответствии с другими общими правилами (рыночное или нерыночное производство, контролирующий сектор и институциональное финансирование и так далее).

Например, включение университетских больниц и клиник в сектор высшего образования оправдано тем, что они пред-

²⁷⁵ Международная стандартная классификация образования (МСКО) ЮНЕСКО / Под научн. ред. С. С. Иванова. М.: Изд-во Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1999.

назначены быть как послешкольными образовательными учреждениями (учебные больницы), так и исследовательскими подразделениями, «ассоциированными» с высшими учебными заведениями (например, предоставление передовой медицинской помощи в клиниках при университетах).

Академические медицинские исследования традиционно финансируются из многих источников: общего гранта учреждения (общих университетских фондов); из собственных средств; прямо или косвенно (например, через совет по медицинским исследованиям) из государственных средств или частных фондов. Если все или почти все виды деятельности больницы/медицинского учреждения включают компонент обучения или подготовки кадров, то учреждение в целом должно быть включено в сектор высшего образования. Если же, с другой стороны, лишь несколько клиник/отделений в составе больницы/медицинского учреждения имеют компонент высшего образования, то только эти учебные клиники/отделения должны быть классифицированы как часть сектора высшего образования. Все прочие неучебные клиники/отделения следует относить к соответствующему сектору (корпорации и квазикорпорации, принадлежащие государственным учреждениям, а также рыночные неприбыльные учреждения – к предпринимательскому сектору; неприбыльные учреждения, контролируемые и в основном финансируемые правительством, – к государственному сектору; неприбыльные учреждения, контролируемые и в основном финансируемые неприбыльными учреждениями, обслуживающими домашние хозяйства, – к неприбыльному сектору).

Заключительные замечания

Законодательные дефиниции составляют основу юридического языка правового регулирования.

Поскольку стоит задача посредством образования научиться жить вместе, постольку необходимо создать методiku преподавания права, истории, географии, языков и философии. Кроме

того, следует проверить, как функционируют сами образовательные институты и как они взаимодействуют с обществом. Необходимо осознать всю важность примера учителя, который сумел бы донести до учеников понимание жизненной позиции и общечеловеческих ценностей. При этом важно убедиться в том, что эти ценности восприняты, а не заучены. Российское образование может стать основой инновационного развития страны только при учёте взаимных интересов граждан, государства, бизнеса. Это очевидная формула национального согласия в обществе²⁷⁶.

Образование необходимо для реализации социальных прав и удовлетворения частных интересов граждан, для решения государственных задач в повышении интеллектуального потенциала нации, а также для обеспечения интересов бизнеса в совершенствовании экономики, основанной на знании.

В целом проект интегрированного закона позволяет надеяться, что он станет важным фактором гармонизации социальных отношений в обществе и ускорения социально-экономического развития России.

В условиях глобализации, информационного и технологического бума образование во многом определяет личное благополучие граждан и общества в целом, возможность инновационного развития страны, становления «экономики знаний», повышения конкурентоспособности государства в мире. При этом наличие стабильного законодательства, обеспечивающего полноценное правовое регулирование общественных отношений в области образования, является необходимым условием эффективного функционирования и развития отечественной системы образования.

Будущий федеральный закон позволит повысить качество образования, расширить гарантии реализации прав в области образования, обновить отечественную систему образования в соответствии с запросами личности, общества, государства и реальной экономики, обеспечить её поступательное развитие, что является, помимо прочего, одной из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности.

²⁷⁶ Зенков В. Н. Проблемы правового обеспечения публичных и частных интересов в образовании // Журнал российского права, 2007, № 6.

Глава 12

Законопроект «Об образовании в Российской Федерации»

Вводные замечания

В этом десятилетии постоянно предприниматься попытки обновления законодательства об образовании путём внесения отдельных изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В период деятельности Государственной Думы четвёртого и пятого созыва было принято около 60 федеральных законов, вносящих изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и 40 – в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Положительным результатом этих усилий стало уменьшение количества декларативных норм, более точное разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование правовых механизмов контроля качества образования. Вместе с тем постоянный процесс внесения изменений привёл к неустойчивости норм федерального законодательства, что создаёт значительные трудности в процессе правоприменения. Вышеуказанное свидетельствует о том, что практика внесения дальнейших изменений в существующие законодательные акты об образовании стала нецелесообразной.

Несмотря на большое количество внесённых в указанные законодательные акты изменений, нормы по-прежнему характеризуются коллизийностью, содержат значительные пробелы, сохраняют декларативный характер и не обеспечены эффективными правовыми механизмами их реализации, а также в ряде случаев дублируют нормы других законодательных актов.

Впервые идея создания нового законопроекта прозвучала на заседании союза ректоров в декабре 2004 г. С 2006 года началась работа над текстом законопроекта, в котором снимались накопившиеся многочисленные противоречия двух действующих законов, принятых в начале 1990-х годов, – «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Предполагалось, что законопроект создаст правовую платформу для развития человеческого капитала инновационной России.

Одной из наиболее заметных и обсуждаемых тем в образовании осенью 2011 года станет тема проекта нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», интегрирующего все уровни образования. По ней уже были заявлены предвыборные позиции лидеров различных общественных движений и групп.

Подготовка проекта нового федерального закона, который комплексно регулировал бы отношения в образовании, была запланирована как одно из мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации.

Начиная с мая 2010 г. началось предварительное обсуждение материалов к проекту федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», размещённых на официальном сайте Минобрнауки России. Эти материалы вызвали большой интерес у профессионального сообщества и у обычных граждан, которые представили значительное число замечаний и предложений к тексту. Большое количество предложений поступило также по результатам парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – 13 октября и 23 сентября 2010 г. соответственно, научно-практической конференции «Современные подходы к формированию законодательных основ образования», проведённой Российским союзом ректоров 5 октября 2010 г.; общественных слушаний по проекту федерального закона в Общественной палате Российской Федерации – 19 и 26 октября 2010 года.

Доработанный вариант проекта закона, во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 13 октября 2010 г.

№ Пр-3011 в период с 1 декабря 2010 г. по 1 февраля 2011 г. был размещён на сайте www.zakonoproekt2010.ru для открытого публичного обсуждения. При всей полярности мнений, большинство граждан поддержало необходимость данного законопроекта, видя в нём реальный инструмент решения многих накопившихся проблем системы образования.

Для рассмотрения замечаний и предложений, поступивших в ходе обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», была создана специальная комиссия во главе с советником Президента Российской Федерации Вениамином Федоровичем Яковлевым.

К моменту завершения общественного обсуждения был издан Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»²⁷⁷, в соответствии с которым и продолжилась работа над законопроектом.

Через три месяца после завершения публичного обсуждения Минобрнауки России, как федеральный государственный орган, разработавший законопроект, представил Президенту Российской Федерации доклад о результатах обсуждения.

В настоящее время подготовлена третья версия законопроекта. Его ключевые идеи, сопутствующее изменение подзаконных актов планируется обсудить в ходе традиционных августовских педагогических совещаний, которые пройдут во всех регионах нашей страны во второй и третьей декаде августа. В работе совещаний помимо педагогов примут участие политические и общественные деятели, руководители высших исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации.

Министерство образования и науки разместило на своём сайте текст проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Актуальность и своевременность задачи обновления законодательства в области образования обусловлена, с одной стороны, динамичным развитием и процессами модернизации системы образования, с другой – ярко обозначившимся в по-

²⁷⁷ Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 939.

следние годы разрывом между потребностями образовательной практики и её законодательным обеспечением, снижением эффективности правового регулирования в образовании.

Целью разработки законопроекта является комплексная модернизация законодательства Российской Федерации в области образования, направленная на приведение его в соответствие с новыми общественными отношениями, возникающими в сфере образования, повышение эффективности механизма правового регулирования, создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики, международными обязательствами Российской Федерации в сфере образования.

Действие норм законопроекта распространяется на граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; органы государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц; органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц; органы местного самоуправления и их должностных лиц; образовательные организации, в том числе российские образовательные организации, расположенные за рубежом, а также иные организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» опирается на достигнутые результаты модернизации системы образования, преодолевает разрыв между потребностями образовательной практики и её законодательным обеспечением, устраняет дублирование и противоречивость Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Установленные в настоящее время Законом Российской Федерации «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», иными законодательными актами и подзаконными нормативными правовыми актами, регламентирующими общественные отношения в образовании, права и обязанности лиц, на которых

будет распространяться действие норм законопроекта, будут уточнены и систематизированы.

Законопроектом также будут установлены новые права и обязанности субъектов системы образования, вытекающие из необходимости:

отражения современных требований к образованию, направленных на удовлетворение объективных запросов общества и реальных секторов экономики, потребностей социально-экономического развития страны;

создания условий для ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования, связанной с внедрением в образовательную практику новых технологий, форм и методов обучения, и направленной на более полную реализацию права на образование;

повышения доступности образования и его качества;

устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

В частности, законопроектом предлагается уточнить задачи законодательства об образовании и чётко сформулировать его цели, устранить основные пробелы, преодолеть ещё сохраняющийся декларативный характер норм, разработать эффективные правовые механизмы их реализации, ввести адекватный современным реалиям понятийный аппарат. Законодательное оформление получают такие важные аспекты как правовой статус участников образовательных отношений, правовые гарантии обеспечения доступности и качества современного образования, получения образования в соответствии со склонностями и потребностями. Законопроектом предлагаются законодательные механизмы, обеспечивающие динамичное развитие системы образования, в том числе способствующие увеличению разнообразия видов образовательных организаций и спектра образовательных услуг, развитию различных форм получения образования, интеграции образовательной и научно-исследовательской деятельности, обеспечению мобильности обучающихся за счёт снятия излишних ведомственных барьеров и ограничений, апробации и использованию новых образовательных технологий, педагогических методик, внедрению но-

вых моделей и субъектов экономической деятельности в сфере образования и другое.

Основные новеллы законопроекта

Законопроект, подготовленный для обсуждения на августовских педагогических совещаниях, содержит 114 статей, объединённых в 15 глав.

Законопроект устанавливает три основных предмета (направления) регулирования в области образования:

отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование;

обеспечение государственных гарантий прав и свобод человека;

создание условий для реализации права на образование.

Законопроект даёт определение воспитания: «воспитание – специально организуемую в системе образования деятельность, направленную на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных и духовно-нравственных ценностей, принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества, государства».

Особо следует отметить что Законопроект по новому квалифицирует понятие «образование»:

«образование – общественно значимое благо, под которым понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества, государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определённых объёма и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого и физического развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

В действующем Законе Российской Федерации «Об образовании» Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения, сопровождающийся конста-

тацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

В числе основных нововведений, закрепляемых проектом федерального закона, целесообразно выделить следующие:

1. Применение в образовательном процессе новых образовательных технологий.

В обучении уже длительное время реально используются дистанционные образовательные технологии, у студентов появилась возможность обучаться одновременно в нескольких образовательных учреждениях. В законопроекте предложен ряд принципиальных новелл, закрепляющих основы использования в образовательном процессе дистанционных и электронных образовательных технологий, сетевого взаимодействия образовательных учреждений, учреждений культуры, спорта и так далее. Впервые на законодательном уровне вводится возможность организации образовательного процесса на основе кредитно-модульной системы (системы зачётных единиц); регламентированы условия ведения экспериментальной и инновационной деятельности в образовании. Указанные нововведения в наибольшей степени поддерживаются сообществом, в том числе образовательным.

2. Закрепление успешно прошедших апробацию в рамках комплексных проектов модернизации образования в субъектах Российской Федерации финансово-экономических механизмов (протокол заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 26 февраля 2010 г. № 31). Подтвердил свою эффективность принцип нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений, финансирования программ развития в дополнение к текущему финансовому обеспечению деятельности образовательных учреждений. Развивается автономия образовательных организаций, их информационная открытость. С учётом этого в законопроекте предусмотрены отдельные правовые нормы, регулирующие: введение принципов нормативного подушевого финансирования образовательных организаций для всех уров-

ней образования, при сохранении единства образовательного пространства независимо от финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов; закрепление прав граждан на получение образования за счёт бюджетных средств в образовательных организациях различных форм собственности и организационно-правовых форм с обеспечением равной ответственности государственных (муниципальных) и частных образовательных организаций за качество образования; обеспечение информационной открытости образовательных организаций для потребителей образовательных услуг.

3. Расширение числа субъектов системы образования. Работодатели, общественные организации де-факто уже принимают участие не только в выработке государственной политики в образовании (создание и экспертиза федеральных государственных образовательных стандартов, проектов нормативных правовых актов), но и в оценке качества образования, участвуя в государственной (итоговой) аттестации выпускников вузов. В связи с этим в законопроекте устанавливаются подходы, обеспечивающие внедрение механизмов внешней оценки качества образования, как в рамках закрепления общественной и общественно-профессиональной аккредитации, так и при государственной аккредитации – в процессе её проведения предусматривается обязательное привлечение независимых экспертных организаций и работодателей. Также проектом федерального закона расширяется круг организаций, осуществляющих обучение, – в их число включены коммерческие организации (предприятия), имеющие потребность в организации «внутрифирменного» обучения не только по программам профессиональной подготовки рабочих, но и по широкому спектру программ дополнительного профессионального образования.

В целях обеспечения гибкости и быстрого реагирования системы образования на кадровые запросы государства, общества и экономики законопроектом устраняются избыточные административные ограничения, связанные с установлением, изменением и подтверждением типов и видов образовательных организаций. В качестве базового признака для их определения предлагается использовать уровень реализуемых образователь-

ных программ; при этом право на установление и изменение типа и вида образовательной организации предоставляется её учредителю. Кроме того, впервые на законодательном уровне предлагается урегулировать особенности организации и предоставления образования гражданам, проявившим выдающиеся способности, иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также лицам, нуждающимся в дополнительной социальной и правовой поддержке.

Особое внимание уделено условиям обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в обычных образовательных организациях, обеспечивающих интегрированное образование. Также с учётом предложений федеральных органов исполнительной власти законопроектом регулируются вопросы реализации образовательных программ в отдельных областях (в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, для подготовки медицинских и фармацевтических работников, в области искусства, в области физической культуры и спорта).

Одновременно с закрепляемыми новациями в законопроекте действующие нормы законодательства об образовании приводятся в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Так, статьёй 43 Конституции Российской Федерации определён только один уровень «неуниверситетского» профессионального образования – среднее профессиональное образование. С учётом этого законопроектом вводится новое понимание среднего профессионального образования, в рамках которого будет осуществляться как подготовка квалифицированных рабочих (работников) (в действующем законодательстве – начальное профессиональное образование), так и подготовка специалистов среднего звена.

При этом предусматривается, что приём для обучения по образовательным программам среднего профессионального образования будет осуществляться в соответствии с гарантией, закреплённой Конституцией Российской Федерации, на общедоступной основе (за исключением специальностей, требующих наличия у поступающих определённых творческих способностей, физических и (или) психологических качеств).

Вводимая законопроектом общедоступность среднего профессионального образования повысит возможности незанятой молодёжи из всех слоёв населения на доступ к образованию, получению востребованной на рынке профессии, специальности, а также привлекательность данного уровня образования.

Также необходимо отметить, что законопроектом сохраняются базовые принципы и нормы, закреплённые действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике: в части государственных гарантий реализации прав в сфере образования, права граждан на выбор образовательной организации и получение образования в соответствии со склонностями и потребностями, на обучение на родном языке, государственно-общественного характера управления образованием, правовых гарантий обеспечения доступности и качества образования и других.

Общественное обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на сайте www.zakonoproekt2010.ru завершилось 1 февраля 2011 года. К этому моменту на сайт поступило около 11 тысяч комментариев к проекту федерального закона. Дискуссия на сайте продемонстрировала ярко выраженный интерес к закону и к вопросам образования в целом, особенно со стороны активных участников образовательного процесса, прежде всего – со стороны родителей, обучающихся и педагогического сообщества. Большинство пользователей сайта принятие нового закона воспринимается как актуальное событие, с ним связаны надежды на решение многих проблем образовательной сферы.

Одной из наиболее полемичных тем на сайте стали положения, определяющие права обучающихся и педагогов. Обсуждение законопроекта выявило некоторое противоречие между интересами педагогических работников и родительского сообщества. В комментариях изложены требования об усилении взаимного контроля: педагогические работники предлагают усилить меры дисциплинарного воздействия на обучающихся и ответственность со стороны родителей, а родительское сообщество – разработать механизмы, позволяющие им контролировать образовательный процесс и работу образовательного

учреждения. При этом наибольшее количество откликов получили нормы законопроекта, регулирующие вопросы стипендиального обеспечения студентов, закрепления статуса и мер социальной поддержки педагогических работников.

Следует отметить, что одновременно с обсуждением проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в сети Интернет обсуждение было также организовано органами государственной власти субъектов Российской Федерации и региональными общественными организациями.

В Минобрнауки России поступили замечания и предложения более чем от 40 субъектов Российской Федерации. Кроме этого, по предложению Минобрнауки России совместно с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах были организованы совещания по обсуждению проекта федерального закона с органами регионов, входящих в состав соответствующих федеральных округов, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями разного уровня и профсоюзами. Большинство участников этих совещаний высказалось в пользу необходимости доработки и последующего принятия нового базового федерального закона об образовании.

Одновременно Российским союзом ректоров было организовано обсуждение законопроекта в региональных советах ректоров, ассоциациях и коллективах высших учебных заведений. Вузовское сообщество высказалось за приоритетность государственного регулирования системы образования и согласование её правовых основ с базовыми принципами, в числе которых: единство образовательного пространства; интеграция образования и науки; паритетность обучения и воспитания; академическая свобода; единство и преемственность уровней образования; открытость образования обществу; сбалансированность интересов учащихся, родителей, преподавателей, работодателей и учредителей как основных участников образовательного процесса.

Положения проекта федерального закона, в отношении которых поступило наибольшее число комментариев у пользователей сайта www.zakonoproekt2010.ru, а также замечаний

и предложений по результатам обсуждения законопроекта в федеральных округах, были рассмотрены. По итогам рассмотрения была отмечена необходимость неукоснительного соблюдения положений Конституции Российской Федерации при формулировании соответствующих положений проекта федерального закона, в том числе в части закрепления государственных гарантий на общедоступное и бесплатное образование, установления уровней образования.

В числе предложений, которые целесообразно учесть при доработке, были отмечены следующие: расширение в законопроекте государственных гарантий прав граждан на получение бесплатного образования, а также усиление положений законопроекта, определяющих светский характер образования; закрепление положений, определяющих статус и значимость для государства педагогических работников, в том числе посредством определения в законопроекте основных принципов и гарантий их деятельности, включая нормы оплаты труда; установление в законопроекте дополнительных мер социальной поддержки обучающихся, в частности, законодательное закрепление двух типов стипендий (академической и социальной), положений о предоставлении материальной помощи студентам, установление в законе гарантий по минимальному размеру стипендии; усиление роли органов общественного самоуправления в образовательных учреждениях в части учёта мнения указанных органов при привлечении обучающихся к дисциплинарной ответственности, согласовании локальных актов образовательных учреждений (правила внутреннего распорядка, положение о переводе обучающихся, их стипендиальном обеспечении и так далее), введения механизмов альтернативного урегулирования споров между участниками образовательного процесса; уточнение положений законопроекта, регулирующих вопросы получения образования как в образовательных учреждениях, так и вне таких учреждений, в том числе в форме семейного образования; расширение круга вопросов, при решении которых должны привлекаться представители работодателей и профессионального сообщества, например, к процедурам итоговой аттестации выпускников организаций профессионального об-

разования. Кроме того, могут быть поддержаны предложения, касающиеся уточнения в законопроекте определений основных терминов.

Помимо рассмотрения замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, был отобран ряд вопросов концептуального характера, которые потребуют решения на уровне федерального закона.

1. Целесообразность введения обязательного дошкольного образования.

Учитывая положения статьи 43 Конституции Российской Федерации, определяющие дошкольное образование как общедоступное и бесплатное, возможно рассмотреть дошкольное образование в качестве отдельного уровня образования, что и сделано в законопроекте. При этом в законопроекте должны быть определены цели и принципы дошкольного образования как первого уровня образования, закреплены обязанности и ответственность родителей по организации получения детьми дошкольного образования, а также обязательства государства по обеспечению его общедоступности в различных формах (как в образовательных организациях, так и вне их – в семье) независимо от разной финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Целесообразно разделить в законопроекте деятельность по дошкольному образованию и деятельность по содержанию детей дошкольного возраста. Это также сделано в законопроекте, где предусмотрена отдельная статья «Родительская плата за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в образовательных организациях».

2. Изменение подходов к закреплению в законопроекте типов и видов образовательных организаций, в том числе целесообразность изменения видов образовательных организаций высшего образования.

Необходимо снять избыточные административные барьеры, изменить подходы к установлению законопроектом видов образовательных организаций высшего образования, имея ввиду предоставить вузам (их учредителям) использовать исторически сложившиеся, «узнаваемые» названия образова-

тельных учреждений (консерватория, академия, высшая школа и прочее), не связывая их конкретным видом; закрепить в качестве обязательного требования к высшим учебным заведениям ведение ими научных исследований, предусмотрев в законопроекте нормы о создании в вузах научных подразделений, а также о статусе научных работников таких подразделений.

3. Изменение системы льгот и преимуществ при приёме в образовательные организации высшего образования.

Признана необходимость изменения существующей системы льгот и преимуществ при приёме в высшие учебные заведения. Изменение этой системы не должно повлечь ухудшения правового положения лиц, особо нуждающихся в поддержке со стороны государства, в том числе их возможностей на доступ к высшему образованию. Таким образом, в законопроекте должны быть предусмотрены эффективные правовые механизмы, сохраняющие направленность и уровень социальной поддержки для отдельных категорий граждан, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов. В частности, в целях обеспечения доступности высшего образования для инвалидов предлагается рассмотреть вопрос о выделении для них квоты при приёме на обучение за счёт бюджетных средств.

4. Конкурсное распределение контрольных цифр приёма граждан на обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования за счёт средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Было отмечено, что при определении общего объёма контрольных цифр приёма и их распределении между образовательными учреждениями должен использоваться комплекс критериев, учитывающих задачи и направления развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации, потребность экономики в специалистах, качество подготовки образовательными учреждениями граждан по тем или иным направлениям подготовки (специальностям), проявляющееся в востребованности выпускников обществом, и другие критерии.

При этом основные принципы и механизмы распределения на конкурсной основе контрольных цифр приёма на обучение по основным образовательным программам высшего образования за счёт бюджетных средств должны определяться на уровне федерального закона. Кроме этого, следует предусмотреть возможность участия общественности в распределении контрольных цифр приёма и контроле за их исполнением.

Также следует поддержать закрепляемые проектом федерального закона положения, предусматривающие возможность использования кредитно-модульной системы при организации образовательного процесса по основным и дополнительным профессиональным образовательным программам.

Кроме этого, был рассмотрен ряд принципов правового регулирования в образовании, которые следует более подробно раскрыть в проекте федерального закона. В их числе необходимо отметить такие принципы, как принцип академической свободы, принцип интеграции науки и образования, принцип паритетности обучения и воспитания, принцип сбалансированности интересов основных участников образовательного процесса (обучающихся, педагогических работников, работодателей и учредителей образовательных учреждений), принцип транспарентности (открытости) образования обществу.

Целесообразно рассмотреть при доработке законопроекта возможность закрепления в нём положений, предоставляющих право образовательным учреждениям профессионального образования выдавать собственные дипломы, признавать документы иностранных государств об образовании и об ученых степенях.

Кроме того, необходимо продолжить проработку вопросов закрепления равноправия государственных (муниципальных) и частных образовательных организаций различных видов на доступ к финансированию за счёт средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при равной ответственности за качество образования, а также введения в систему уровней образования «третьего» уровня высшего образования – подготовки научно-педагогических кадров (аспирантура, адъюнктура) и выделения из неё института докторантуры путём закрепле-

ния соответствующих правовых норм в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике».

Заключительные замечания

Законопроект представляет собой единый системообразующий нормативный правовой акт, регламентирующий отношения в сфере образования, и направлен на реализацию положений статьи 43 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на образование.

Принятие законопроекта потребует признания утратившими силу:

1. Закона Российской Федерации «Об образовании».
2. Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

А также признать утратившими силу полностью, либо в какой-то части, ещё более семидесяти федеральных законов.

Основной идеей законопроекта «Об образовании в Российской Федерации» является установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в образовании, обеспечение стабильности и преемственности в развитии законодательства об образовании, совершенствование законодательных основ отечественной системы образования, обеспечивающих её эффективное функционирование и развитие в современных условиях.

Законопроект ни в коей мере не уменьшает государственные гарантии получения образования. Все гарантии действующего законодательства отражены и в новом законопроекте:

Вопросы обеспечения доступности и бесплатности образования разных уровней получили в законопроекте дополнительную регламентацию. Действующие нормы законодательства об образовании приводятся в соответствии с Конституцией Российской Федерации (например, устанавливается общедоступность среднего профессионального образования).

Подробно урегулированы полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Россий-

ской Федерации, органов местного самоуправления по обеспечению реализации соответствующих гарантий бесплатности и общедоступности образования, в том числе по созданию необходимого числа государственных и муниципальных образовательных учреждений и их финансированию.

Вводятся дополнительные гарантии обеспечения доступности дошкольного образования: законопроектом вводятся различные формы его получения (как в дошкольных образовательных учреждениях, в образовательных учреждениях дополнительного образования детей – в группах краткосрочного пребывания, так и в семье). При этом закрепляется обязанность органов местного самоуправления по учёту детей, имеющих право на получение дошкольного образования, а также по оказанию бесплатной методической, диагностической и консультативной помощи родителям, обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в семье, в том числе посредством создания консультационных центров в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях.

В законопроекте не идёт речи о ликвидации образовательных учреждений как таковых. И академии, и значительная часть образовательных учреждений начального профессионального образования будут продолжать реализовывать образовательные программы, только, возможно, называться они будут иначе, а образовательные программы станут более востребованы.

Равно как в законопроекте не идёт речи об упрощении порядка ликвидации сельских школ. Более того, наряду с процедурой согласования данного решения со сходом жителей (представительным органом сельского поселения) вводится процедура экспертизы, которая должна определить последствия принятия такого решения. Результаты такой экспертизы в обязательном порядке должны будут учитываться при принятии решения о реорганизации или ликвидации образовательного учреждения.

Образование в кругу культуры и искусства впервые получает адекватные формы для своего нормативного правового закрепления. В противовес сегодняшней действительности,

когда вне правовых норм реализуется практика раннего набора обучающихся на программы профессионального образования.

Законопроект не предлагает отказаться от социальных стипендий студентам. Механизмы стипендиального обеспечения стали более гибкими, и у вузов появилось больше возможностей по обеспечению адресных стипендиальных выплат.

Законопроектом предусматривается поэтапное увеличение академической стипендии (законом будет установлен ее минимальный размер), закрепляются гарантии по выплате социальной стипендии ряду категорий студентов.

При этом, учитывая включение начального профессионального образования в систему СПО, предлагается выплачивать академические стипендии всем студентам, обучающимся по программам среднего профессионального образования, вне зависимости от успехов в учёбе.

Законопроект не ограничивает получение образования на родном языке. В нём впервые появилось описание процедур разработки примерных образовательных программ, в том числе и по родным языкам, возможность прохождения итоговой аттестации по родному языку.

Законопроект не ограничивает права педагогов, не лишает их существующих социальных гарантий.

Впервые на уровне федерального закона государство признает особый статус педагогических работников в обществе и обязуется создать необходимые условия для осуществления профессиональной деятельности.

Вводятся гарантии по оплате труда учителей – не ниже средней заработной платы работников, занятых в сфере экономики соответствующего субъекта Российской Федерации.

Законопроект не снижает перспективы социальной и академической мобильности граждан, нуждающихся в дополнительной поддержке со стороны государства.

Законопроектом вводятся нормы, закрепляющие использование в образовательном процессе, наряду с дистанционными образовательными технологиями, электронного обучения, предусматривается организация обучения посредством сетевого взаимодействия образовательных учреждений и так далее. Все это

расширяет возможности граждан на получение образование по индивидуально выстроенной траектории, удовлетворяющей образовательные потребности конкретного гражданина.

Что конкретно может означать ориентация образовательного законодательства на развитие человека, его потребности, ценности и интересы?

1. У всех ребят дошкольного возраста должна быть возможность хорошо подготовиться к школе. В детском саду, дома, в дошкольной группе при школе, в учреждениях дополнительного образования, – формы могут быть разные, но получение дошкольного образования должно быть не просто гарантировано, а обеспечено каждому. Каждый нам ценен, и у каждого дошкольника должны быть возможности хорошо начать обучение в школе. Поэтому в дошкольном образовании предлагается также ввести федеральный государственный образовательный стандарт, исключив из него требования к результатам освоения образовательных программ.

2. Школьники и студенты должны получить возможность выбирать: выбирать учебные курсы в самом образовательном учреждении при использовании модульных технологий обучения; обучаться в дистанционном режиме в другом образовательном учреждении, если есть потребность изучить какой-то специальный учебный предмет или углублённо освоить традиционный курс. Поэтому в тексте законопроекта предусмотрены нормы о кредитно-модульной системе организации образовательного процесса, сетевом взаимодействии образовательных учреждений. Это значительно упростит признание и зачёт курсов, освоенных в других образовательных учреждениях, в том числе за рубежом.

3. Выбор образовательных ресурсов должен быть кардинально расширен. Чем богаче образовательная среда – тем больше возможностей получить качественное образование. Именно поэтому в законопроекте появились нормы, регулирующие использование, наряду с печатными, – электронных образовательных ресурсов и сервисов.

4. Время, которое тратят граждане и работники системы образования на разного рода рутинные занятия, – общение с ор-

ганами управления, составление отчётности, сбор информации по запросам ведомств, – должно быть максимально сокращено. Для этого в законопроекте предусмотрены электронные процедуры подачи заявлений и организация электронного документооборота в системе образования в целом. Высвободившееся время можно будет максимально использовать именно на образовательную, а не обслуживающую деятельность.

5. «Умная» экономика требует высокого уровня профессионального образования граждан страны. Подавляющее большинство граждан может и должно получить хорошее востребованное экономикой профессиональное образование. Поэтому с учётом Конституции России граждане должны получать общедоступное среднее профессиональное образование, которое, в свою очередь, будет включать в себя и программы подготовки высококвалифицированных рабочих, и программы обучения специалистов среднего звена.

6. Чем больше мы заботимся о востребованности образования, тем больше родители в школах и работодатели в профессиональном образовании стремятся участвовать в образовательной деятельности. Предложено закрепить нормы, расширяющие число полномочий органов самоуправления образовательных учреждений. Также важно, чтобы работодатели шире принимали участие в механизмах оценки качества образования. Поэтому в законопроекте предложены такие полномочия органов самоуправления как согласование некоторых локальных актов образовательных учреждений, введён механизм альтернативного урегулирования споров между участниками образовательного процесса. Участие работодателей планируется как в общественной аккредитации, так и в аттестации выпускников учреждений профессионального образования.

7. Говоря о системе оценки качества образования, следует отметить, что она создаётся, прежде всего, для правильной ориентации граждан во всём многообразии образовательных программ и учреждений. Поэтому, особенно важно предоставить данные о результативности образовательных программ и соответствующих образовательных учреждений: о трудоустройстве выпускников и карьере наиболее успешных из них, заинтере-

сованности предприятий в таких программах, возможностях заниматься наукой и прочее. Подобного рода данные результативности и должны стать итогом процедур государственной аккредитации образовательных учреждений, предложенных в законопроекте.

8. Иногда принято считать, что научная деятельность в вузах – нечто обременяющее высшую школу и вовсе необязательное. Однако вряд ли можно представить себе современной специалиста без хороших исследовательских навыков. Именно поэтому в законопроекте предлагается сохранить в качестве обязательного требования к вузам – проведение научных исследований, предусмотрев при этом нормы о создании научных подразделений, а также о статусе научных работников таких подразделений.

9. Залогом построения образования, позволяющего нам с уверенностью смотреть в будущее, должно стать формирование в общественном сознании позитивного отношения к профессии педагога. Для этого в законопроекте закрепляются положения, определяющие статус педагогических работников, в том числе, сохраняются все права (академические и трудовые) и меры социальной поддержки педагогических работников, вводятся определения основных принципов и гарантий их деятельности, включая нормы оплаты труда; закрепляются полномочия субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных мер государственной поддержки для лиц, отнесённых к молодым специалистам в этой сфере.

10. Реализация всех вышеперечисленных механизмов позволяет по-другому взглянуть на экономику образования. Механизмы финансирования образовательных программ должны быть «соразмерны» потребностям, ценностям и интересам человека. Это не только означает дальнейшее распространение принципов нормативного подушевого финансирования, но и предполагает разнообразие использования финансово-экономических инструментов. Именно поэтому в законопроекте предусмотрены такие механизмы как финансирование программ развития, государственная поддержка образовательного кредитования, инвестиции в сферу образования, формирование

на всех уровнях перечней государственного и муниципального имущества, предназначенных для образования.

11. Безусловно, что ориентация на высокий уровень общего и профессионального образования для всех потребует и учёта особенностей получения образования как для разных категорий граждан, так и для разных сфер деятельности. Именно поэтому в предложенном законопроекте впервые говорится о возможности установления собственных стандартов высшими учебными заведениями с особым статусом, создании системы образования для одарённых детей и граждан с ограниченными возможностями здоровья, о специфике образования в сфере искусства, физической культуры и спорта, медицины и фармацевтики, обороны и безопасности.

12. Следует отметить, что законопроект не обходит стороной наиболее острые вопросы, поднятые в средствах массовой информации в отношении образования за последние несколько месяцев. По поводу них в законопроекте может быть сформулирована определённая законодательная позиция. Обсуждение в каждом регионе может его существенно дополнить, предложить те или иные варианты решений поставленных проблем.

Заключение

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р) определяют дефицит человеческого капитала, квалифицированных инженерных и рабочих кадров как одну из ключевых проблем, без решения которых может существенно осложниться модернизация экономики страны.

В настоящее время задачи модернизации и технологического развития страны касаются каждого региона и существенным образом обуславливают изменения системы профессионального образования. Оформились три важнейших направления таких изменений:

выделение и поддержка среди учреждений профобразования группы лидеров, которые становятся двигателями модернизации всей системы;

развитие устойчивых связей системы образования с лидерами модернизации экономики;

усиление участия регионов в комплексной модернизации учреждений профессионального образования.

Вместе с демографическим вызовом эти три направления задают повестку дня развития профессионального образования в стране.

Для решения таких задач системе профессионального образования требуется новый импульс. Он состоит в кардинальном усилении влияния регионов и бизнес-сообщества.

Сотрудничество всех ветвей и уровней власти, опирающееся на ответственность бизнеса и зрелость общественных институ-

тов, – единственно возможный путь, чтобы придать позитивную динамику начатому процессу упорядочения и интеграции в системе профессионального образования и его развитию.

В рамках предстоящего этапа развития образования предметом общей ответственности федеральной и региональной власти, бизнеса, всего общества, будут вопросы востребованности выпускаемых кадров, структуры и качества их подготовки.

С этой целью предстоит обеспечить корректировку и согласование долгосрочных прогнозов, стратегий и программ инновационного развития отраслей и регионов как базы для планирования развития системы непрерывного профессионального образования и разработать стратегический комплексный подход к прогнозированию кадровой потребности на межотраслевой и межрегиональной основе.

Требуется также завершить разработку профессиональных стандартов, в первую очередь, по приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики с максимально широким привлечением инновационных предприятий – лидеров модернизации экономики, объединений работодателей, саморегулируемых организаций.

Изменение структуры подготовки кадров в пользу инновационных производств должно быть подкреплено изменением организации подготовки кадров, динамикой материально-технической, учебно-методической, информационной базы учреждений профессионального образования. Необходимо усилить государственную поддержку профессиональной ориентации молодёжи, направленную на изменение отношения родителей и детей, молодёжи к востребованным рабочим профессиям, техническим направлениям подготовки, к сложным и перспективным специальностям. Потенциал ведущих учреждений предлагается использовать для целевой работы со школьниками, проявляющими интерес к научно-техническому творчеству, в том числе, с детьми из отдалённых и труднодоступных территорий через развитие системы профильного обучения.

В рамках региональных комплексных программ модернизации профобразования должны быть созданы условия для системной подготовки и переподготовки кадров в соответствии с приорите-

тами социально-экономического развития территорий, включая обеспечение рационального использования трудовых ресурсов в субъектах федерации, в том числе высвобождающихся в результате реструктуризации учреждений и предприятий.

Программы модернизации обеспечат взаимодействие всех федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений, работодателей, обновление сети образовательных учреждений за счёт концентрации ресурсов и укрупнения учебных заведений; использование межрегиональной кооперации, включая создание межрегиональных образовательных центров, и в конечном счёте – достижение стратегических целей инновационного развития с учётом региональных особенностей и эффективной работы региональных систем профобразования на перспективные потребности территориально-отраслевых кластеров.

Реализация данных инициатив позволит осуществить масштабную модернизацию профессионального образования субъектов Российской Федерации в соответствии с потребностями и возможностями конкретных регионов, сохранив единые принципы организации и функционирования системы образования в стране.

В качестве приоритетов для системы образования Минобрнауки России выдвигает следующие положения.

Обеспечение доступности качественного общего образования

Конституционный принцип доступности качественного общего образования независимо от места жительства реализуется через:

повышение охвата детей дошкольного возраста вариативными формами и программами дошкольного образования и тем самым выравнивание стартовых возможностей для получения общего образования;

развитие современных материально-технических, информационных, кадровых ресурсов (в том числе, оборудованных кабинетов, электронных и печатных учебных пособий, демон-

страционного и лабораторного оборудования, здоровьесберегающей мебели, интерактивных и мультимедиа-комплексов); их концентрацию в базовых школах;

совершенствование организации доставки обучающихся к месту обучения и учителей к месту работы (в том числе, размещения образовательных учреждений и ресурсных центров, маршрутов и расписания движения школьного транспорта, поставки и эксплуатации транспортных средств для перевозки школьников, ремонта дорог);

нормативно-правовое сопровождение организации «всеобщая», законодательное обеспечение обязательного полного общего образования;

соблюдение прав детей при поступлении в образовательное учреждение, организация соответствующего контроля и надзора;

создание условий для дифференцированного обучения детей, учитывающих их учебные возможности, интересы и образовательные потребности;

обновление содержания общего образования с учётом современных требований, предъявляемых обществом, государством, семьёй, личностью к общему образованию, разработку стандарта общего образования нового поколения, включающего требования к условиям организации образовательного процесса;

модернизацию подготовки и переподготовки педагогических кадров, в том числе, организацию подготовки по новым профессиям в сфере образования; устранение кадрового дефицита;

совершенствование системы оценки качества образования (оценка учебных и личностных достижений обучающихся, аттестация педагогических и руководящих кадров, лицензирование, государственная аккредитация образовательных учреждений).

Повышение качества школьной учебной литературы

С целью повышения качества школьной учебной литературы усовершенствована процедура формирования федеральных перечней учебников. По решению президиума Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и обра-

зованию с 2005 года экспертиза учебников для формирования федеральных перечней проводится с участием экспертных организаций, прежде всего Российской академии наук и Российской академии образования. Ранее она проводилось относительно более узким кругом экспертов федерального экспертного совета.

Электронная версия перечней размещена на официальном сайте Минобрнауки России.

Статья 32 Закона Российской Федерации «Об образовании» относит выбор учебников из утверждённых федеральных перечней к компетенции и ответственности образовательного учреждения. Выбор учителями и образовательными учреждениями прочих учебных изданий: учебных пособий, дополняющих и расширяющих учебники, тетрадей, атласов, хрестоматий, задачников, а также справочной и энциклопедической литературы не ограничивается какими-либо нормативными актами и является вопросом профессиональной ответственности педагогов.

Повышение уровня оплаты труда работников образования

Только хорошо подготовленный, имеющий высокий социальный статус, материально защищённый педагог может быть воспитателем молодого поколения и проводником современных образовательных технологий. Поэтому достойная и стимулирующая качественную работу зарплата педагогов, учитывающая современные условия и требования к образовательной деятельности – главный фактор и значительный резерв повышения качества образования.

Для этого в условиях комплексной модернизации образования вводятся новые системы оплаты труда. Основные направления модернизации образования, неотъемлемо связанные с новой оплатой труда: нормативное подушевое финансирование образовательных учреждений, система оценки и мониторинга качества образования, развитие сети учреждений, обеспечивающее доступность качественного образования независимо от места жительства, общественное участие в управлении образованием.

Ключевые принципы новой системы оплаты труда, при которой зарплата учителя зависит в первую очередь не от количества проведённых уроков, а от результатов:

разделение фонда оплаты труда и зарплаты работников на базовую и стимулирующую части;

рост объёма стимулирующих надбавок в общем фонде оплаты труда. При этом стимулирующие надбавки – это не доплаты за дополнительно выполняемые виды работ, а дополнительные выплаты за достижение высоких результатов;

наличие механизмов учёта в оплате труда всех видов деятельности учителей (почасовая аудиторная нагрузка; внеурочная работа по предмету; классное руководство; проверка тетрадей; заведование учебными кабинетами, консультации и дополнительные занятия с обучающимися, работа с родителями и другие виды деятельности, определённые должностными обязанностями);

наличие механизма увеличения базовой части оплаты труда с учётом числа обучаемых;

участие органов самоуправления образовательных учреждений (совета учреждения, попечительского совета и других) в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда;

обновление системы аттестации педагогических и управленческих кадров в соответствии с новой системой оплаты труда.

Реализация этих принципов во взаимосвязи с нормативным финансированием и остальными направлениями модернизации ведёт к установлению оптимального соотношения между количеством педагогических работников и административно-вспомогательным персоналом; прекращению «погоны за часами» в ущерб качеству образования. Региональный опыт комплексной модернизации демонстрирует, что повышение стимулирующих надбавок и изменение механизмов их распределения, введение доплат за воспитательную и методическую работу, учёт наполняемости классов позволяют существенно повысить доходы работников образования и их мотивацию. При этом только за счёт более эффективного использования потенциала отрасли заработная плата может повыситься на 30 и более процентов.

Модернизация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников образования

Для того чтобы система подготовки педагогических и управленческих кадров обеспечивала их соответствие современным потребностям российского образования, реализуются следующие меры:

проведение в рамках приоритетного национального проекта «Образование» конкурсов с участием общественных экспертов по выявлению и поддержке инновационного опыта в системе образования;

опора на лидеров среди образовательных учреждений, реализующих инновационные образовательные программы, развитие на их базе методических и ресурсных центров повышения квалификации, проведения стажировок педагогов и руководителей, учебной практики студентов педагогических специальностей;

привлечение лучших учителей – победителей приоритетного национального проекта «Образование» к методической работе, в том числе, в дистанционной форме;

создание условий для получения руководителями образовательных учреждений, работниками органов управления образованием и кадрового резерва квалификации «менеджер в образовании»;

совершенствование технологий педагогического образования и повышения квалификации: развитие блочно-модульной и кредитно-зачетной систем, дистанционных и интерактивных методов обучения;

модернизация тематики научно-педагогических исследований на основе ключевых направлений модернизации образования;

разработка и совершенствование современного профессионального педагогического стандарта и соответствующего стандарта профессионального образования;

развитие конкурентной среды в сфере подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников образования, в том числе, с использованием механизмов нормативного финансирования соответствующих образовательных услуг.

Повышение качества профессионального образования

Обеспечение доступности качественного профессионального образования для всех слоёв населения – основа социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе.

Россияне сегодня стремятся получить более высокий уровень профессионального образования, что должно привести к значительному росту человеческого капитала.

Качество профессионального образования проявляется в первую очередь в уровне востребованности выпускников учреждений профессионального образования на рынке труда.

Вопросы совершенствования качества профессионального образования, отвечающего текущим и перспективным потребностям рынков труда, в том числе обеспечение полномасштабного включения российской высшей школы в Болонский процесс, нашли отражение в реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы, в Комплексе межведомственных мероприятий по развитию начального и среднего профессионального образования на период до 2010 года.

В рамках приоритетного национального проекта «Образование» осуществляется поддержка вузов, образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы, создание федеральных университетов и бизнес-школ.

На национальном уровне система обеспечения качества предусматривает переход на Федеральные государственные образовательные стандарты образовательных стандартов и их учебно-методического сопровождение с целью приведения содержания и технологий образования в соответствие:

требованиям современного общества (переход от передачи «готовых знаний» к формированию компетенций);

требованиям социально-экономического развития (преодоление рассогласования с потребностями рынка труда по отраслям и в территориальном разрезе);

современному уровню развития соответствующей отрасли и науки;

формирование эффективных механизмов привлечения институтов гражданского общества (профессиональные и научные сообщества, объединения работодателей и прочее) к вопросам оценки качества образования от разработки стандартов до контроля за результатами;

полноценные связи профессионального образования с научно-исследовательской и практической деятельностью через развитие эффективных организационных форм (инновационные университеты, базовые кафедры вузов в НИИ, научно-образовательные центры и другое), создание механизмов коммерциализации исследований и разработок (научные парки, центры передачи технологий и прочее);

совершенствование процедур лицензирования, государственной аккредитации на базе независимой экспертизы, в том числе с привлечением международных организаций и экспертов;

усиление контроля качества образования в филиалах и негосударственных образовательных учреждениях;

совершенствование государственной аттестации научно-педагогических кадров;

разработка стандарта учебно-материальной базы, регламентирующего необходимые и достаточные материально-технические нормы;

создание внутренних механизмов контроля качества в образовательных учреждениях.

Расширение общественного участия в управлении образованием

Полноценное и неформальное участие граждан в управлении образовательными учреждениями, формировании образовательной политики на местном, региональном и федеральном уровнях призвано обеспечить открытость и восприимчивость системы образования к общественным потребностям, обновление и повышение качества предоставляемых образовательных услуг, их соответствие социально-экономическим реалиям и перспективам.

Основной механизм развития государственно-общественного характера управления образованием – разработка нормативной правовой базы передачи гражданским институтам части полномочий и ответственности за реализацию некоторых управленческих функций.

Расширению и повышению эффективности общественного участия в управлении образованием способствует реализация следующих мер:

Обязательное участие общества, профессионального сообщества, деловых кругов в выработке и реализации основных направлений образовательной политики, стратегических управленческих решений по ключевым вопросам развития российского образования. Согласование государственного, общественного и корпоративного заказов образовательной системе.

Ежегодная публикация по установленной форме финансовых отчётов органов управления образованием и образовательных учреждений, а также отчётов по результатам деятельности.

Систематическая государственно-общественная экспертиза и поддержка на конкурсной основе инновационных образовательных программ, распространение инновационных технологий.

Функционирование управляющих, попечительских советов образовательных учреждений с привлечением в них представителей педагогов и обучающихся, родителей, учредителей, местной общественности (бизнеса, науки, здравоохранения, культуры и тому подобное). Наделение этих советов полномочиями по распределению стимулирующей части фонда оплаты труда учреждений, разработке и реализации программ развития, определения содержания и организации образовательного процесса, хозяйственно-экономической деятельности и другое.

Развитие современных форм ученического и студенческого самоуправления.

Развитие государственно-общественной системы лицензирования образовательной деятельности, аккредитации образовательных учреждений.

Развитие системы образовательных публикаций и программ в СМИ.

Поддержка формирования гражданских институтов образовательной политики, институтов участия граждан в оформлении общественного заказа системе образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Стимулирование деятельности профессиональных ассоциаций (лучших учителей-предметников, руководителей инновационных образовательных учреждений и тому подобное) по экспертизе образовательных инноваций.

Стимулирование и поддержка региональных «точек роста», проектов комплексной модернизации образования.

Подготовка менеджеров образования, компетентных в вопросах взаимодействия с общественными институтами по вопросам управления образованием.

Развитие сети общеобразовательных учреждений

Существующая сеть общеобразовательных учреждений в большинстве субъектов Российской Федерации не соответствует современному уровню демографии и расселения в этих территориях. Это приводит, с одной стороны, к неэффективному использованию имеющихся в сфере образования ресурсов, а с другой – к неспособности данной сети отвечать новым вызовам времени и общества, решать возложенные на неё задачи. В частности, обеспечить необходимое качество образования и уровень социализации детей, обучающихся в малокомплектных школах²⁷⁸.

Особенно это касается сельских школ, где зачастую невозможно обеспечить реализацию образовательных программ по некоторым предметам из-за отсутствия педагогов данного профиля, низкой материально-технической базы, отсутствия социальной инфраструктуры и так далее. При этом стоимость обучения одного учащегося в таких школах неоправданно высока (не соответствует качеству предоставляемых образовательных услуг) и может в разы отличаться от соответствующих затрат в крупной сельской или городской школе.

²⁷⁸ Бердашкевич А. П., Власов В. Г. Перспективы развития сельских школ // Народное образование, 2008, № 9 (1382), с. 23–29.

Муниципальные и ведомственные барьеры зачастую препятствуют реализации права родителей и ребёнка на выбор образовательного учреждения и формы получения общего образования.

Обеспечению качественного общего образования независимо от места жительства способствует реализация следующих мер по развитию сети общеобразовательных учреждений:

Разработка и реализация новых моделей организации общего образования (школа – образовательный центр, школа возрастных ступеней обучения, сетевое взаимодействие образовательных учреждений и так далее) с учётом современных целей и задач системы образования и основанных на этих моделях муниципальных и региональных программ развития общеобразовательных сетей.

Обеспечение возможности получения качественного образования в пределах пешеходной доступности для всех дошкольников и младших школьников, транспортной доступности для учащихся средней и старшей ступени: разработка региональных нормативов и регламентов организации подвоза учащихся, реализация системы «школьный автобус» (формирование школьных маршрутов, обеспечение специализированным транспортом), учёт логики развития общеобразовательных сетей при разработке региональных и муниципальных планов дорожного строительства и ремонта.

Содействие, в том числе через разработку соответствующей региональной нормативной правовой базы, становлению новых форм предоставления образовательных услуг в рамках развития сети общеобразовательных учреждений: реализация некоторых программ общего образования учреждениями дополнительного и профессионального образования, социальное партнёрство учреждений образования и необразовательной сферы, более активное использование дистанционных и информационных образовательных технологий.

Создание новой институциональной формы оказания первичных социальных, в том числе образовательных, услуг населению – социального интегрированного учреждения, что позволяет консолидировать и более эффективно использовать

имеющиеся ресурсы социальной сферы для повышения качества оказываемых услуг.

Учёт данных мониторинга деятельности образовательных учреждений при реализации и корректировке программ развития общеобразовательных сетей. Регулярное информирование и привлечение широкой общественности к обсуждению процедур и результатов такого мониторинга с целью стимулирования и повышения конкурентоспособности общеобразовательных учреждений, снижения риска негативных социальных последствий изменений сети.

Модернизация системы образования
в Российской Федерации в период работы
Государственной Думы пятого созыва

Проблемы и законодательное обеспечение

Редактор Кириленко Ю. П.
Компьютерная вёрстка Рапоцевич М. В.

Подписано в печать 31.10.2011 г.
Формат 60×84/16. Печ. л. 23,0. Печать офсетная.
Тираж 250 экз. Заказ № 347.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.