

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ и развитие образовательного права

Владимир Иванович Шкатулла,
заслуженный юрист России, профессор

В 2013 году с принятием Федерального закона от 29.12.2012 «Об образовании в Российской Федерации» страна перешла на четвертую модель системы образования. Первая модель существовала до 1917 года — образование в Российской империи. Вторая модель — образование в Советской России. Третья модель образования в российском государстве существовала с 1992 до 2013 года. Закон «Об образовании в Российской Федерации» — это закон, регулирующий отношения в процессе обучения, поэтому в него необходимо добавить как минимум главу о воспитании.

Состояние системы образования и законодательства об образовании

Переход на новую модель образования вызван изменениями в современном глобальном мире, который становится инновационным и ориентированным на экономику знаний. Знание становится товаром, который производят учёные в лабораториях, научных институтах, университетах. Государство может, используя методы стратегического планирования, приступить к составлению программы развития обра-

зования до 2050 года после реализации программы, рассчитанной до 2020 года. Программа принимается обычно на разные сроки, например, на 3, 5, 8, 10, 15 лет и т.д., но целесообразнее для самой системы образования принять программу на 30 лет, учитывая ускорение общественного развития.

Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию,

прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, по обеспечению национальной безопасности РФ, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В Российской Федерации функционирует более 101,1 тыс. образовательных организаций. Численность учащихся общеобразовательных школ в 2015–2016 учебном году составила 14,1 млн человек, в том числе первоклассников — 1,6 млн. К началу 2015/2016 учебного года в Российской Федерации функционировали около 43,2 тыс. муниципальных и государственных общеобразовательных организаций, а также 751 частная школа. Численность учащихся общеобразовательных школ в 2015/2016 учебном году составила 14,1 млн человек, что на 4% (543,3 тыс. человек) больше, чем в 2014 году. Численность педагогических работников общеобразовательных организаций составляет 1,278 млн человек, из них 1,048 тыс. учителей.

К началу 2015/2016 учебного года в 6 тыс. общеобразовательных организаций были созданы условия для инклюзивного обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью. До конца 2015 года созданы такие условия ещё в 3,15 тыс. школах.

В 124 образовательных организациях из 24 субъектов Российской Федерации продолжалась апробация образовательного стандарта для детей с ограниченными возможностями здоровья. Федеральный государственный образовательный стандарт для учащихся с ограниченными возможностями здоровья и федеральный государственный образовательный стандарт образования учащихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями) вступил в силу с 1 сентября 2016 года.

Дополнительные общеобразовательные программы реализуются в 11,71 тыс. организаций дополнительного образования детей (в 2014 году — 10,4 тыс. организаций). В системе дополнительного образования детей работает около 250 тыс. педагогов.

Утверждена Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 года № 996-р).

В Российской Федерации действуют около 3,3 тыс. профессиональных образовательных организаций, в том числе около 1 тыс. реализующих только программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих, а также около 400 государственных образовательных организаций высшего образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования (СПО). Сеть организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, сократилась за прошедший год на 2,9%. Число учащихся по программам среднего профессионального образования составляет 2,8 млн человек, в том числе в профессиональных образовательных организациях — 2,3 млн человек, в организациях высшего образования — 0,5 млн человек. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2015 года № 349-р утверждён комплекс мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования, на 2015–2020 годы. В профессиональных образовательных организациях работают свыше 158 тыс. преподавателей и мастеров производственного обучения.

В 40% профессиональных образовательных организаций обучается 14,25 тыс. человек из числа инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья. По сравнению с предыдущим учебным годом количество учащихся этой категории выросло на 6%.

В Российской Федерации действуют 950 образовательных организаций высшего образования и около 1 300 филиалов.

В 2014/2015 учебном году их количество составляло 969 и 1 400 соответственно.

В 2014/2015 учебном году общее количество учащихся по образовательным программам высшего образования сократилось относительно 2013/2014 учебного года на 7,8% и составляет около 5,2 млн человек. В 2014/2015 учебном году состоялся первый массовый выпуск бакалавров и одновременный выпуск дипломированных специалистов. В 2015 году существенно увеличен объём бюджетного приёма в магистратуру — в 1,6 раза. В 2014/2015 учебном году общая численность штатных педагогических работников в вузах сократилась относительно прошлого учебного года на 6,31% и составляет 299,8 тыс. человек¹.

По данным Росстата, средняя заработная плата педагогических работников общеобразовательных организаций в Российской Федерации за I квартал 2015 года составляет 31,2 тыс. рублей (98,7% от средней по экономике Российской Федерации за этот же период). 70 субъектов Федерации обеспечили доведение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе. Средняя заработная плата учителей общеобразовательных учреждений за I квартал 2014 года составляла 29,8 тыс. рублей (99,1% от средней по экономике за этот же период).

По данным Росстата, средняя заработная плата педагогических работников учреждений дополнительного образования детей в Российской Федерации за I квартал 2015 года составляет 25,5 тыс. рублей (82,7% от средней заработной платы учителей в субъекте Федерации за этот же период). За I квартал 2014 года средняя заработная плата педагогических работников учреждений дополнительного образования детей составляла 23 тыс. рублей (76,8% от средней заработной платы учителей за этот же период).

По данным Росстата, средняя заработная плата преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных организаций профессионального образования в Российской Федерации за I квартал 2015 года составляет 26,4 тыс. рублей (83,5% от средней по эконо-

мике Российской Федерации за этот же период). За I квартал 2014 года этот показатель составлял 24,9 тыс. рублей (82,8% от средней по экономике за этот же период).

Программа развития образования

В 2020 году или ранее будет принята программа развития образования. Целесообразнее её принять до 2050 года, то есть на следующие 30 лет. Работа над программой ведётся уже сейчас. Важнейшая характеристика программы — её цели и задачи. Рассматривая цели как то состояние, которое необходимо достигнуть, а задачи как средство достижения цели, полезно определить цели как всей системы образования, так и её отраслей. По каждой цели необходимо определить группу задач. Дерево целей системы образования должно быть максимально полным, например, до 1 000 целей и 30 тысяч задач.

Процессы стратегического планирования или четыре правоотношения (целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования) регулируются Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». Стратегическое планирование в РФ осуществляется на трёх уровнях: 1) федеральном; 2) субъектов РФ; 3) муниципальных образований. Кроме того целесообразно принять стратегическую программу развития образования гражданскому обществу и от его имени, например, общественной палате. Таким образом, необходимы следующие программы: федеральная, субъектов РФ — как части федеральной программы; муниципальная — как части программы субъектов РФ; программы каждой образовательной организации и программы гражданского общества.

Для составления программ первична модель общества, для которой составляется

¹ http://government.ru/dep_news/19334/

программа. Так как моделей может быть несколько, например, модель экономики знания, экономики постиндустриального общества и т.д., то и программ нужно готовить несколько. Целесообразно принять государственную концепцию развития образования до 2050 года.

Каким ценностям должно соответствовать образование в 2050 году? Очевидно, что это следующие ценности: свобода, справедливость, правда, добро, сила, социальный опыт России и мира. Образование должно сформировать свободных граждан, из которых 80% войдут в средний класс, обеспечив единство нашего общества. Система образования должна быть справедливой.

Целями системы образования к 2050 году могут быть:

1. Завершение строительства системы законодательства об образовании — принятие кодекса законов об образовании.
2. Введение регулирования основных образовательных отношений законом вместо подзаконных актов.
3. Повышение конкурентоспособности сферы российского образования, включая каждую отрасль образования, до уровня вхождения в десятку самых конкурентных в мире.
4. Укрепить единство и сплочённость российского общества.
5. Вернуть российскому образованию звание лучшей системы образования в мире.
6. Перейти на всеобщее обязательное высшее образование, которое в состоянии обеспечить высокое качество человеческого капитала страны.

Федеральный закон от 29.12.2012 «Об образовании в Российской Федерации» целесообразно дополнить 10 частями по примеру Гражданского кодекса.

18 июля 2008 года Президент России подписал Указ № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

Данным Указом глава государства определил следующие цели совершенствования гражданского законодательства страны:

- дальнейшее развитие основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений;
- отражение в Гражданском кодексе Российской Федерации опыта его применения и толкования судом;
- сближение положений Гражданского кодекса Российской Федерации с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского союза;
- использование в гражданском законодательстве Российской Федерации новейшего положительного опыта модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран;
- поддержание единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах-участниках Содружества Независимых Государств;
- обеспечение стабильности гражданского законодательства Российской Федерации.

Для проведения назначенной реформы этим же Указом был утверждён новый состав Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, которому было поручено (совместно с Исследовательским центром частного права при Президенте РФ) до 1 июня 2009 года разработать концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации, а также предложения о мерах по её реализации, предусмотрев подготовку в 2009–2010 годах проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая ГК была принята 30 ноября 1994 г. (№ 51-ФЗ); часть вторая — 26 января 1996 г. (№ 14-ФЗ); часть третья — 26 ноября 2001 г. (№ 146-ФЗ); часть четвёртая — 18 декабря 2006 г. (№ 230-ФЗ) (введён в действие с 1 января 2008 г.). Работа по созданию гражданского кодекса велась в течение 12 лет.

Задачи развития системы образования

В начале законотворческого процесса по созданию кодекса законов об образовании необходимо создать научное обеспечение развития образовательного права. Для этого целесообразно создание научной специальности «образовательное право» и введение кафедр образовательного права на юридических факультетах. Затем под каждую задачу полезно подвести фундамент — докторскую диссертацию, разработанную на стыке следующих наук: образовательное право, педагогика, теория управления, философия права, философия образования, социология права. Все эти задачи можно выполнить в течение трёх лет (2020–2023 гг.). Защита диссертаций должна быть в начале каждого этапа развития образовательного права. Рассмотрим процесс создания кодекса законов об образовании, который будет означать переход в регулировании образовательных отношений подзаконными актами к регулированию законами:

1. Разработать и принять часть 2 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование воспитательных отношений — 30 глав — 300 статей. Каждая глава регулирует отдельный вид воспитания (сроки исполнения 2023–2026 гг.).
2. Разработать и принять часть 3 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование общего образования (сроки исполнения 2027–2030).
3. Разработать и принять часть 4 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование профессионального образования (сроки исполнения 2031–2034).
4. Разработать и принять часть 5 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование дополнительного образования (сроки исполнения 2035–2038).
5. Разработать и принять часть 6 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование профессиональной подготовки (сроки исполнения 2039–2042).
6. Разработать и принять часть 7 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование специального образования (сроки исполнения 2042–2044).
7. Разработать и принять часть 8 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование непре-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

рывного образования (сроки исполнения 2045–2047).

8. Разработать и принять часть 9 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование постоянного мониторинга состояния образования (сроки исполнения 2048–2050).

9. Разработать и принять часть 10 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование договора на образование (сроки исполнения 2031–2034).

10. Преобразовать 10 частей закона об образовании в Кодекс законов об образовании (сроки исполнения — 2050г.).

Ещё одно условие обеспечения законотворческого процесса — создание Исследовательского центра образовательного права при Президенте РФ численностью 100 человек, имеющего 10 направлений:

- 1) правовое регулирование общего образования;
- 2) правовое регулирование профессионального образования;
- 3) правовое регулирование управления образованием;
- 4) правовое регулирование дополнительного образования;
- 5) правовое регулирование профессионального обучения;
- 6) правовое регулирование специального образования;
- 7) теория образовательного права;
- 8) социология образовательного права;
- 9) международное образовательное право;
- 10) правовое регулирование непрерывного образования.

В качестве примера развития университетов можно предложить, например, следующую траекторию развития МПГУ на 50 лет. Превратить МПГУ в международный университет, соучредителями которого могут стать Китай и Индия. В Новой Москве построить новый кампус и учебные корпуса для международного университета, который обеспечит создание единого образовательного педагогического пространства этих трёх стран вместимостью 100 тысяч студентов для трёх стран: 40 тыс. студентов России, 30 тыс. студентов Индии, 30 тыс. студентов Китая.