

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ модернизации образования

Владимир Шкатулла,

*ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
профессор, кандидат юридических наук*

Новый этап модернизации образования в России связан с началом двенадцатилетнего цикла развития (см. выступление Президента РФ на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г. «О стратегии развития России до 2020»). Этот период характеризуется инновациями во всех сферах жизнедеятельности страны и, в том числе, в образовании.

Процесс модернизации образования основан на внедрении новых технологий. Этот подход применим ко всем сторонам жизни общества и государства. Новые технологии трансформируются в инновации через образование, финансирование, управление, инфраструктуру. Для того, чтобы модернизировать образование на современном этапе развития государства и общества, необходимо модернизировать как минимум финансирование образования, управление образованием, инфраструктуру образования и образовательные технологии.

Новый этап модернизации образования требует внести существенные коррективы во все программы развития образования: федеральные, субъектов РФ, местных органов самоуправления и образовательных учреждений. Необходима новая правовая основа, опирающаяся на новую отрасль права — образовательное право, на образовательное

законодательство и на науку образовательного права.

Необходимо новое качество управления образованием на всех имеющихся уровнях: целесообразно перейти на новый уровень менеджмента в образовании, новую правовую модель управления образованием. Сегодня к ведению Российской Федерации в области образования по статье 28 Закона «Об образовании» относятся 23 вопроса; по статье 29 в ведении субъекта РФ находятся 18 вопросов, к исключительной компетенции органов местного самоуправления относятся 11 вопросов, к компетенции образовательного учреждения — 22 вопроса. Таким образом, управление образованием включает 74 вопроса. Целесообразно пересмотреть соотношение этих вопросов на разных уровнях образования с тем, чтобы перейти на более эффективную модель управления образованием, найти оптимальную численность полномочий в сфере управления образованием для того, чтобы достигнуть максимально высокого уровня образовательных услуг. Распределение полномочий в сфере образования между органами управления не позволяет достигнуть требуемого

качества образования. В компетенции федеральных органов, субъектов РФ, местных органов самоуправления и школ есть пробелы, несоответствия и противоречия, которые целесообразно разрешить и восполнить. Возможно, качество образования позволит ввести новое звено в системном управлении образованием — школьный округ: в Америке, например, управлением образованием занимаются около 16 тысяч школьных округов. Они проводят в жизнь политику штата в области образования, отвечают за создание школ на своей территории и регулируют их деятельность.

Другое условие успешности очередного этапа модернизации образования — изменение правового статуса участников образовательного процесса: педагогов, учащихся и родителей.

Педагогам для реализации инноваций необходимо новое мышление, основанное на прогрессивных идеях в сфере образования, на современных педагогических технологиях. Модернизация образования осуществляется педагогами-бюджетниками, педагогами автономных, частных учреждений, педагогами, занимающимися индивидуальной педагогической деятельностью. Правовой статус каждой группы неизбежно будет совершенствоваться. В бюджетных учреждениях максимальную эффективность статус педагога приобретает тогда, когда государство признает их государственными (муниципальными) бюджетными служащими. Для этого надо развивать государственную, гражданскую (общественную) службу, которая может выглядеть как военная, правоохранительная, государственная гражданская, государственная (муниципальная) бюджетная служба. Целесообразно принять федеральный закон о государственной (муниципальной) бюджетной службе.

Фундаментом в развитии системы государственной, гражданской службы может стать новая отрасль права — служебное право, которая составит научную базу принятия закона. Существует потребность в создании обобщающего закона для всех видов службы — Федерального закона о службе государству и гражданскому обществу. Система службы государству и обществу может включать следующие виды службы: государственная служба (военная, правоохранительная, государст-

венная гражданская, бюджетная), муниципальная и бюджетная муниципальная служба.

Все образовательные учреждения, финансируемые из бюджета, целесообразно разделить только на две группы: бюджетные и автономные и внести соответствующие изменения в статьи 11, 12 Закона РФ «Об образовании».

В законе о государственной (муниципальной) бюджетной службе центральное место должна занять глава о социальном пакете бюджетного служащего. Такая же глава может быть включена в Закон «Об образовании». Статья 55 закона устанавливает права работников образовательных учреждений и меры их социальной поддержки, которые можно развернуть в социальный пакет работников образовательных учреждений.

Основные составляющие социального пакета

Дальнейшего развития требует система оплаты труда работников образования, Реформу оплаты труда можно рассматривать как начало процесса модернизации системы оплаты труда в образовании, как первый её этап. Зарботная плата для всех педагогов может быть установлена на уровне средней заработной платы по каждому субъекту РФ. Целесообразно ввести прогрессивную шкалу заработной платы педагогов. Опережающая инфляция индексация заработной платы должна осуществляться при инфляции уже в один процент. Педагогам целесообразно выплачивать три надбавки: за стаж работы, за уровень профессионализма и результативность труда, в том числе качество образовательных услуг. Зарботная плата должна обеспечить достойную жизнь для бюджетника. Но достойная жизнь должна быть обеспечена и для каждого члена семьи бюджетника, поэтому целесообразно выплачивать заработную плату

или часть заработной платы на каждого иждивенца. Если в семье бюджетника есть пенсионер, пенсия которого меньше заработной платы бюджетника, государство может установить ему доплату до этой заработной платы. Уровень жизни педагога должен быть таким, чтобы дать ему возможность заниматься только своей профессиональной деятельностью в течение всей жизни.

Кроме того, бюджетнику целесообразно предоставить право на служебную площадь по нормам, установленным Жилищным кодексом. Заключив трудовой договор, педагогический работник должен получить право на получение ордера на служебное муниципальное жильё.

В социальный пакет может входить право педагога на обучение своих детей за счёт бюджета в среднем специальном учреждении или вузе. Это право можно рассматривать как интерпретацию права педагога на реализацию своего профессионального потенциала. Кроме того, в социальный пакет может входить страхование жизни, медицинская страховка на всех членов семьи. Также в социальный пакет может входить право на пенсию, на ежегодное повышение квалификации.

Целесообразно ввести карьерную лестницу педагогов, которая позволит учителю всю жизнь двигаться от минимальной до самой высокой квалификации с соответствующей оплатой труда. Первый квалификационный уровень — среднее профессиональное образование; второй уровень — бакалавр; третий уровень — магистр; четвёртый уровень — кандидат наук; пятый уровень — доктор наук; шестой уровень — член-корреспондент Академии наук; седьмой уровень — академик.

Для работы педагогу необходимы нормальные условия труда. К ним можно отнести право на отдельный личный кабинет площадью не менее 10 квадратных метров. Целесообразно дополнить проект типового школьного здания: он может иметь несколько эта-

жей, и, например, последний этаж будут занимать кабинеты педагогов, в которых должны быть компьютер и Интернет.

В соответствии со статьёй 55 Закона «Об образовании» педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений (в том числе руководящим работникам, деятельность которых связана с образовательным процессом) для обеспечения книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере 150 рублей в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, в размере 100 рублей — в других федеральных государственных образовательных учреждениях.

Исходя из цен на книжную продукцию на рынке, денежная компенсация должна быть повышена минимум в 10 раз, а также целесообразно Министерству образования и науки РФ выставить в Интернете постоянно обновляемую библиотеку для педагогических работников с бесплатным доступом.

Для педагогических работников школ законодательство устанавливает сокращённую продолжительность рабочего времени — не более 36 часов в неделю. Качество труда педагога можно повысить, если его рабочую неделю сокращать на два часа в год до 24 часов в неделю, и постепенно сократить двойную, тройную и более занятость педагогов.

Педагогические работники школ не реже чем через каждые 10 лет непрерывной преподавательской работы имеют право на длительный отпуск сроком до одного года, порядок и условия предоставления которого определяются учредителем и (или) уставом данной школы. Можно установить три гарантии реализации этого права: на федеральном уровне — оплата 40% отпуска, на уровне субъекта РФ —

оплата ещё 30% отпуска и на уровне местного органа самоуправления — оплата остальных 30% отпуска.

Для повышения качества образования все педагоги должны иметь высшее образование, и для его получения целесообразно создать федеральную программу повышения профессионализма педагогов, которую могут реализовать педагогические университеты, например, к 2012 году. Каждого учителя можно включить в программу непрерывного педагогического образования, которую педагог должен пройти за определённое школой количество лет. Для улучшения физического здоровья работников образования надо ввести для них право на качественное питание за счёт работодателя.

Целесообразно составить новые модели качества образования — государственные образовательные стандарты для общеобразовательной школы и на этой основе новые программы. Они могут включать матрицу развития ребёнка по годам его жизни, состоящую из элементов: она позволит более эффективно управлять процессом индивидуального развития каждого ребёнка.

Для модернизации образования необходима эффективная правовая основа. Пути создания такой правовой системы известны — их два. Первый: кодификация законодательства и на её основе принятие кодекса законов об образовании. Трудности этого пути также известны: для его реализации необходимо в процессе кодификации провести дальнейшее совершенствование законодательства об отраслях образования, так как они недостаточно развиты для кодификации. В частности, типовые положения об уровнях образования необходимо довести до уровня закона. Второй путь — развитие отраслевого законодательства в образовании и на этой основе кодификация законодательства об образовании, например, с 2015 по 2020 годы.

Показателем качества кодификации должно стать существенное повышение качества образования (не менее чем на 50%), в том числе и в показателях ЕГЭ, так как сердцевина кодификации — создание по существу нового законодательства, регулирующего образовательные отношения (отношения по обучению и воспитанию).

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Все перечисленные предложения можно реализовать до 2020 года: необходимо установить этапы модернизации образования в федеральной программе.

В России целесообразно принять закон-программу «Цели 2020 года: сделать Россию самой профессионально образованной страной мира» (по примеру закона США, подписанного Б. Клинтон: «Цели 2000 года: сделать Америку образованной»). В эту программу следует включить подпрограмму «Школа 2020 года». Возможно, главными идеями очередного этапа модернизации образования могут стать: идея борьбы за профессионализм учителя и менеджера в образовании; реорганизация школы; реорганизация системы управления школами; новое качество образования, новое качество образовательных услуг.

В управленческую структуру школы следует ввести две ставки кадровых менеджеров и ставку менеджера по управлению образовательными отношениями, что позволит освободить педагога от функций управления трудовыми и образовательными отношениями.

Очевидна потребность в существенном повышении уровня профессионализма учителей. Для этого можно ввести систему сертификации учителей на основе принципа продолженного лицензирования. Человек, решивший стать педагогом, может быть включён в следующую систему сертификации: прежде всего это вступительный экзамен в образовательное профессиональное учреждение, который позволяет отобрать людей, способных к профессиональной педагогической деятельности; затем итоговая аттестация в школе; следующая ступень — получение учительского удостоверения субъекта РФ. Далее целесообразно ввести трёхлетний испытательный срок для вновь поступающего на работу специалиста с ежегодной аттестацией-оценкой. Цель испытательного срока — научить профессии педагога. **НО**