

Модернизация и новые условия в российском образовании

Елена Михайловна Филимонцева

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Российская Федерация
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 69
Кандидат экономических наук
E-mail: rustle44@mail.ru

Аннотация. Образование в России реформируется уже не первый год. Модернизация российского образования и проблема законодательства в сфере образования – его неконкретность и недостаточная определенность. Определение самого понятия «образование». Новый закон (№ 273-ФЗ) представляет собой единый интегрированный базовый законодательный акт в сфере образования. В его основе легли принципы, которые были разработаны и апробированы еще в ходе реализации национального проекта «Образование». Также в № 273-ФЗ отражены фактические результаты введения в систему образования федеральных государственных образовательных стандартов, которые являются основным критерием объективной оценки качества образования (независимо от формы обучения). Новый закон сохранил такие категории вузов, как «федеральный университет» и «национальный исследовательский университет», а также выделяет три типа организаций – образовательные, обучающие и ведущие образовательную деятельность. Сохранится ли бесплатное образование или за него придется платить? Возможность получения образования в кредит. Программы обучения школьников, студентов и некоторых категорий работников. Какие изменения ждут педагогов? Возможность влияния родителей на процесс обучения детей.

Ключевые слова: образование; образовательная деятельность; образовательные стандарты; образовательные программы; компетенции.

Введение. С 1 сентября 2013 года начал действовать (за исключением отдельных положений) Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ) [3]. После его вступления в силу автоматически прекратил действовать целый ряд основополагающих нормативных правовых документов об образовании, принятых еще в 1970–1990 гг. Что нового и как эти изменения повлияют на будущие кадры?

Модернизация пришла в образование. Общая проблема законодательства в сфере образования – его неконкретность и недостаточная определенность, а иногда и двойственность используемого понятийного аппарата. В ранее действующем законодательстве в области образования (в первую очередь – Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании») практически не существовало дефиниций употребляемых определений, а если и существовали, то они не всегда соответствовали сегодняшним требованиям. Это касалось, в частности, к определению самого понятия «образование»: оно фактически ограничивало данную сферу рамками стандартизированного или цензового (уровневого) образования. Тем самым в стороне оставались дошкольное, начальное общее и дополнительное образование, которые вообще не считаются уровнями образования в соответствии с нормой п. 5 ст. 27 старого закона. Новый закон исправил это недоразумение.

Закон № 273-ФЗ представляет собой единый интегрированный базовый законодательный акт в сфере образования. Данный закон подтверждает, что он разработан с целью комплексной модернизации всего законодательства об образовании в соответствии с общими направлениями социально-экономического развития страны и мировых тенденций развития образования.

Материалы и методы. Главное, что в новом законе сохранены базовые принципы и нормы, установленные существующим законодательством об образовании. В основном в части государственных гарантий реализации образовательных прав, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии с предрасположенностями и потребностями, обучения на родном языке, правовых гарантий

доступности и качества образования, управления образованием на государственно-общественных началах.

В основе нового закона легли принципы, которые были разработаны и апробированы еще в ходе реализации национального проекта «Образование», в частности:

- доступность образования внешним запросам;
- практика проектных методов;
- конкурсное выявление лидеров и оказание им помощи, с успехом реализующих новейшие подходы на практике;
- адресность инструментов ресурсной поддержки;
- комплексный характер принимаемых решений.

В ст. 70 Закона № 273-ФЗ отражены результаты многолетнего опыта применения Единого государственного экзамена (ЕГЭ) как формы государственной (итоговой) аттестации обучающихся и при этом как формы вступительных испытаний по соответствующим дисциплинам, которая показала свою эффективность и востребованность, хотя пока находится в стадии развития и далека от совершенства.

В ст. 12 нового закона также отражены фактические результаты введения в систему образования федеральных государственных образовательных стандартов. Данные стандарты являются основным критерием объективной оценки качества образования (независимо от формы обучения).

Новый закон сохранил такие категории вузов, как «федеральный университет» и «национальный исследовательский университет» и закрепил, что подобные вузы, а также МГУ и СПбГУ могут разрабатывать и реализовывать собственные образовательные программы.

Важные изменения, которые были приняты в новом законе. Во-первых, полномочие местных властей в части обеспечения государственных гарантий получения общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях передано на уровень выше – соответствующим органам государственной власти субъектов РФ, так как для местных бюджетов это всегда было непосильной ношей из-за их патологической дефицитности и дотационности.

Во-вторых, установлена обязанность региональных властей обеспечивать (а фактически – увеличить) уровень средней заработной платы педагогических работников за исполняемую ими учебную (преподавательскую) и другую работу.

Также новым законом предусмотрено увеличение стипендий по всем уровням профессионального образования и категориям обучающихся с учетом уровня инфляции. Вдобавок введена новая форма государственной стипендии студентам – социальная; регламентирован порядок ее назначения.

Среднее профессиональное образование теперь включает в себя и программы подготовки профессионалов среднего звена, и программы подготовки квалифицированных рабочих.

Расширено видовое разнообразие образовательных программ, которое имеет целью обеспечить мобильность и гибкое реагирование системы образования на требования общества и рынка труда. Законодательно регламентированы учебные центры профессиональной квалификации (ч. 6 ст. 73 Закона № 273-ФЗ), которые имеют все шансы формироваться в различных организационно-правовых формах юридических лиц, предусмотренных гражданским законодательством, или в качестве структурных подразделений юридических лиц.

Кроме того, впервые на законодательном уровне закреплены особенности организации получения образования:

- лицами с выдающимися способностями (правда, какие способности считать таковыми, закон не поясняет);
- иностранцами и лицами без гражданства;
- осужденными к лишению свободы, к принудительным работам, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей;
- в конкретных областях деятельности (оборона, безопасность, обеспечение законности и правопорядка, медицина и фармацевтика, искусство, физическая культура и спорт, транспорт).

В рамках нового закона Правительство РФ должно будет ежегодно представлять Федеральному Собранию доклад о реализации государственной политики в области образования.

Следует отметить, что статья 72 Конституции РФ относит общие вопросы образования к совместному ведению федерального центра и субъектов РФ. Проблема в том, что на практике было не ясно, что считать «общими вопросами» и как делить полномочия. В новом законе в ст. 6–9 Закона № 273-ФЗ подробно перечислены полномочия каждого уровня власти в сфере образования, вплоть до местных администраций. Например, полномочие подтверждать документы об образовании и (или) о квалификации закреплено за региональными властями.

Новый закон составлен более продуманно и четко структурирован. Так, с более «творческим» подходом дано само понятие образования - это «...совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов» [3].

Также даны понятия воспитания, обучения, образовательного стандарта, образовательной программы, общего и профессионального образования, дополнительного образования, образовательной деятельности, педагогического работника, учебного плана, профиля образования, средств обучения и воспитания, инклюзивного образования (учет индивидуальных потребностей и возможностей), присмотра и ухода за детьми, уровень образования, квалификация, профессиональное обучение, практика, качество образования и др.

Закон № 273-ФЗ выделяет три типа организаций – образовательные, обучающие и ведущие образовательную деятельность.

К первой категории относятся некоммерческие организации, осуществляющие на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности и в соответствии с целями создания.

Обучающие организации могут быть как некоммерческими, так и коммерческими. При этом образовательная деятельность для них – дополнительный вид деятельности. То есть по сути законодатели вовлекают в образовательную деятельность организации, не имеющие такого профиля.

Наконец, третий тип – организации, осуществляющие образовательную деятельность, – это первый и второй типы, вместе взятые. Причем в ряде случаев к ним приравнены индивидуальные предприниматели. Этому посвящена отдельная ст. 32 Закона. К участникам отношений в сфере образования Закон № 273-ФЗ отнес, помимо прочих, работодателей и их объединения.

Новый закон об образовании распространяет свое действие на все организации, занимающиеся образовательной деятельностью на территории России, включая иностранные.

Новым законом предусмотрено открытость образовательных организаций. Во-первых, это проявляется в участии заинтересованных представителей общества, работодателей и обучающихся в управлении организацией и оценке эффективности образовательной деятельности. Во-вторых, открытость проявляется в том, что каждая образовательная организация должна:

- иметь свой сайт в Интернете;
- размещать обязательную информацию, доступную для потребителей образовательных услуг (родителей, обучающихся, воспитанников).

Закон № 273-ФЗ допускает участие обучающихся и родителей (законных представителей) в управлении образовательной организацией, которое уже осуществляется путем создания советов самих обучающихся и советов родителей, законных представителей (ст. 26). Названные представительные органы необходимы, в частности, для принятия образовательной организацией локального нормативного акта, затрагивающего права и законные интересы участников образовательного процесса. Вместе с тем, впервые на законодательном уровне учтено создание в образовательных организациях комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

Особый статус педагогов в обществе впервые закреплен новым законом № 273-ФЗ, которым введены обязательства по созданию условий для осуществления их

профессиональной деятельности (ст. 47) и перечислены академические права и свободы педагогов, а также их трудовые права и социальные гарантии.

Количество и содержание принципов образования заметно расширилось, в том числе за счет развития современных технологий и постановки перед государством новых задач. Введен принцип - создание благоприятных условий для интеграции российской системы образования с системами образования других стран. Раскрыт принцип - свободы выбора получения образования в зависимости от склонностей и потребностей. Педагогам предоставлено право свободного выбора форм и методов обучения (воспитания). Установлены принципы информационной открытости и публичной отчетности образовательных организаций.

Обсуждение. Новое наполнение образовательной системы указывает, что система образования включает:

- федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных видов, уровня и (или) направленности;
- организации, осуществляющие образовательную деятельность;
- органы государственного управления в сфере образования и соответствующие органы местного самоуправления (вдобавок созданные ими консультативные, совещательные и иные органы);
- независимые организации, обеспечивающие образовательную деятельность посредством оценки качества образования (в том числе они определяют достоверность публикуемой информации о качестве образования, его соответствии ожиданиям заказчиков и потребителей образовательных услуг);
- объединения юридических лиц, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Кроме основных образовательных программ, выделены и дополнительные. Они имеют разную направленность и сложность с учетом возраста, интересов, способностей, уровня образования и профессиональной квалификации обучающихся.

Новый закон подразделяет образование на общее, профессиональное, дополнительное, а также профессиональное обучение. Уровни и виды (подвиды) образования представим в таблице.

Заметим, что подготовка кадров высшей квалификации – это новый законодательно установленный уровень высшего образования. К нему отнесены программы подготовки научно-педагогических кадров, программы ординатуры и ассистентуры-стажировки. Докторантура теперь рассматривается как форма подготовки научных кадров. Поэтому ее вывели из перечня образовательных программ и уровней образования. Отныне ее будет регулировать не законодательство об образовании, а законодательство о науке и государственной научно-технической политике.

Таблица 1

Уровни, виды и подвиды образования

Уровни общего образования	Уровни профессионального образования	Подвиды дополнительного образования
1 -дошкольное образование	1- среднее профессиональное	- детей и взрослых
2 - начальное общее	2 - высшее (бакалавриат)	- профессиональное
3 -основное общее	3 -высшее (специалитет, магистратура)	
4 – среднее общее	4 – высшее (кадры высшей квалификации)	

Особое внимание в Законе № 273-ФЗ уделено более объективным и современным подходам к образовательному процессу. Среди них:

- кредитно-модульная система;
- система зачетных единиц;

- сетевое взаимодействие при реализации образовательных программ (например, зачет результатов изучения отдельных частей образовательной программы в других организациях);

- дистанционное обучение;
- интегрированные образовательные программы;
- использование образовательных и информационных ресурсов.

Иными словами, обучающимся предоставляется право выбора:

- разнообразных учебных курсов в самом образовательном учреждении или вне его с внедрением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;
- электронных и (или) печатных образовательных ресурсов.

Впервые на законодательном уровне особое внимание уделено правовой регламентации экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования.

В новом законе уточнены формы получения образования: это, как и прежде, очная, очно-заочная и заочная. Следует уточнить, что экстернат рассматривается не как форма получения образования, а как способ, предоставляющий возможность прохождения лицами, получившими образование вне образовательных организаций, промежуточной и итоговой государственной аттестации в аккредитованных образовательных организациях, а также вероятность получения документа об образовании.

Статьей 103 выделены особенности создания образовательными организациями высшего образования (бюджетными и автономными учреждениями) хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств. Их деятельность должна заключаться в фактическом применении (внедрении) всевозможных результатов интеллектуальной деятельности – программ для ЭВМ, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат вузам. Вузы имеют право привлекать других лиц в качестве учредителей (участников) хозяйственного общества (партнерства).

В Законе № 273-ФЗ прописано право образовательных организаций вести деятельность за счет доходов физических и юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг, прибыль от которых можно использовать только на уставные цели.

Часть 3 ст. 5 Закона № 273-ФЗ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального образования. И даже бесплатность впервые получаемого высшего образования, но только на конкурсной основе.

В новом законе есть нормы о предоставлении гражданам, обучающимся по основным профессиональным образовательным программам, соответствующих кредитов (ст. 104) и Правительство РФ приняло документ[4], который будет регламентировать условия, размеры и порядок предоставления таких кредитов в рамках их поддержки государством. Предусмотрено два вида образовательных кредитов:

- основной (на оплату обучения полностью или частично);
- сопутствующий (на оплату проживания, питания, приобретения учебной и научной литературы и других бытовых нужд в период обучения).

Вывод. В целом новый закон создает правовые условия для обновления и развития российской системы образования, включая усовершенствование ее экономической составляющей, повышение конкурентоспособности и эффективности.

Таким образом, новый закон носит стратегический и системный характер, ориентирован на длительную перспективу. В действительности, он всесторонне охватывает всю отрасль образования.

Примечания:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля 2014 г.) Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10103000/1/#block_5555#ixzz2wuXyiD1F

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 30 января 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2009. № 29. Ст. 3582.

3. Федеральный закон об образовании в Российской Федерации от 29.12.2012г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс]: Координационный совет учебно-методических объединений и научно-методических советов высшей школы. Портал федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. URL: http://www.fgosvro.ru/index.php?menu_id=37&menu_type=2&parent=4
4. Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1026 «Об утверждении предоставления государственной поддержки образовательного кредитования»
5. Боровская М.А. Групповые нормативы затрат по специальностям и направлениям подготовки как ключевой этап реформы финансирования вузов // Высшее образование в России. 2012. №6. С. 3-14.
6. Образование в Российской Федерации: 2012. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2012.
7. Образование в Российской Федерации: 2013. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2013.
8. Электронный ресурс: РБК. Исследования рынков. URL:http://marketing.rbc.ru/news_research/13/08/2012/562949984513534.shtml
9. Электронный ресурс: Российский статистический ежегодник. http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_11/IssWWW.exe/Stg/d1/08-09.htm
5. Образовательные учреждения высшего профессионального образования
10. Электронный ресурс: Новости образования. <http://www.eduhelp.info/page/tipenko-o-zakone-fz-83>
11. Электронный ресурс: Федеральный портал образования. www.edu.ru
www.stat.edu.ru
12. Электронный ресурс: Информационно-аналитический портал по вопросам образования, экономики, социологии. www.ecosmaN.ru

UDC 338.46.371

Modernization and New Conditions in Russia's Education

Elena M. Filimontseva

Rostov State Economic University (RINH); Russian Federation
344002, Rostov-on-Don city, Big Garden Str., 69
PhD (Economics)
E-mail: rustle44@mail.ru

Abstract. Russia's education has been reformed for a few years. Modernization of the Russian education and the legislative problems of the education sector, namely its unspecified character and insufficient certainty. The definition of the notion 'education'. New law (No. 273-FZ) is unified integrated basic legislative act in educational sphere. It includes the principles, which were developed and tested in the course of national project 'Education' implementation. Federal law No. 273-FZ also reflects the results of the implementation of the state educational standards, which are the major criteria of the impartial assessment of the quality of education (irrespective of mode of study). The new law preserved such categories of higher educational institutions, as 'federal university' and 'national research institute' and singles out three types of companies – educational, teaching and running educational activities. Will the free education remain or we'll have to pay for it? The possibility to require education on credit. The programs of teaching of schoolchildren, students and some categories of employers. What changes await teachers? The possibility of parents' impact on the process of children education.

Keywords: education; educational activity; educational standards; educational programs; competences.