

«Концепция и стратегия развития образовательного законодательства России»

**Доклад Президента РСР академика В.А. Садовниченко
на заседании Комиссии для рассмотрения замечаний и предложений,
поступивших в ходе обсуждения
проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
(Москва, 31.01.2011 г.)**

Российский Союз ректоров (РСР) принял активное участие в организации общественного обсуждения рабочих материалов проекта закона «Об образовании в Российской Федерации». 5 октября 2010 года РСР провел научно-практическую конференцию «Современные подходы к формированию законодательных основ образования». В ходе подготовки Конференции в Аппарат РСР поступили предложения 40 советов ректоров вузов (более 60% высших учебных заведений России).

В декабре 2010 – январе 2011 года в вузах России и региональных советах ректоров вузов было организовано широкое обсуждение второй редакции рабочих материалов проекта закона «Об образовании в Российской Федерации». Обсуждение прошло на самом широком уровне – итоговые рекомендации рассмотрения представили в Аппарат РСР более 200 государственных и 100 негосударственных высших учебных заведений (20 региональных советов ректоров вузов, 3 вузовские ассоциации и более 60 отдельных вузов). При этом, зачастую, обсуждение велось среди всех членов каждой кафедры вуза, включая студенчество. Такую активность проявили представители Московского государственного педагогического университета, Саратовского государственного университета, Южно-Российского государственного технического университета и Тамбовского государственного университета.

По итогам научно-практической конференции «Современные подходы к формированию законодательных основ образования», проведенной Российским Союзом ректоров, были сформулированы 7 принципов образовательной деятельности. Назовем их еще раз:

1. Принцип единства образовательного пространства.
2. Принцип паритетности обучения и воспитания.
3. Принцип интеграции образования и науки.
4. Принцип академической свободы.
5. Принцип единства и преемственности уровней образования - «образования через жизнь».
6. Принцип сбалансированности интересов учащихся, родителей, преподавателей, работодателей и учредителей как основных участников образовательного процесса.
7. Принцип транспарентности (открытости) образования обществу.

Два из них (принцип единства образовательного пространства и принцип единства и преемственности уровней образования - «образования через жизнь») нашли место в рабочих материалах проекта закона «Об образовании в Российской Федерации», остальные пять предстоит прописать. У этих принципов должно быть как минимум 3 аспекта воплощения в будущем законодательстве об образовании:

1. Принципы должны быть включены в закон отдельной статьей.
2. Принципы должны предопределять содержание закона и служить руководством для толкования и применения норм закона на практике.
3. В развитие принципов в законе должны быть прописаны нормы, устанавливающие конкретные права и обязанности участников образовательных отношений для целей реализации этих принципов.

Наибольшую сложность представляет собой третий аспект, для его полной проработки необходима длительная исследовательская и нормотворческая работа. Однако уже сейчас в рамках

работы Комиссии нужно согласовать основные подходы к единообразному пониманию принципов и их нормативному наполнению. Те предложения, которые приводятся ниже, представляют собой первую попытку движения в этом направлении. Это не догматические положения, а материал для обсуждения

Содержащиеся в обращениях региональных союзов ректоров и вузов замечания и предложения, касающиеся отдельных аспектов образовательной деятельности, отражены в материалах Российского Союза ректоров, которые были переданы в Комиссию по каждому из вопросов, вынесенных на обсуждение.

Давайте попробуем подвести итог и обобщить, что лежит в основе поступивших, поступающих замечаний профессионального сообщества.

Основная проблема в том, что **в обсуждаемом проекте прослеживается две концепции**, которые, к сожалению не взаимодополняют, а **взаимоисключают друг друга**. На это указывается во множестве поступивших в Союз материалов. Подробные замечания на этот счет содержатся в обращениях советов ректоров вузов Дальневосточного федерального округа, Тюменской области, Карачаево-Черкесской Республики, Северо-Восточного федерального университета, Горно-Алтайского государственного университета, Петербургского государственного университета путей сообщения и Московского государственного технического университета имени Н.Э.Баумана.

Так, в обращении Совета ректоров вузов Дальневосточного федерального округа, отмечается противоречивость понятийного аппарата, а в обращении Совета ректоров вузов Тюменской области – избыточность и противоречивость правового регулирования.

Первая концепция, назовем ее **конституционно-государственной**, исходит из понимания **образования как созданной, поддерживаемой и управляемой государством системы, обеспечивающей реализацию конституционного права граждан на образование в соответствии со статьей 43 Конституции РФ**.

Вторая концепция, которую условно можно назвать **рыночной**, сводит **образование к услуге**, предоставляемой на сугубо рыночных основаниях по экономическим законам взаимодействия спроса и предложения.

Это выбор между двумя концепциями и соответствующими им стратегиями развития образования на много лет вперед.

У каждой концепции есть свои плюсы и минусы, свои сторонники и противники. Об этих концепциях можно спорить. Единственное, чего нельзя сделать – это уклониться от выбора и создать **конструкцию, сочетающую в себе оба подхода**. Такая конструкция **работать не будет**, так каждый элемент такой конструкции будет противоречить другому элементу, она будет не способна функционировать сама по себе и будет постоянно нуждаться в ручном управлении. Между тем, нам нужна система четкая, понятная и последовательная, которая могла бы прослужить не один десяток лет, без каких бы то ни было дополнений и исправлений.

Публичное право или коммерческий договор?

Как не удалось бы создать Гражданский кодекс, обойдя в нем вопрос о том, разрешена частная собственность на средства производства, или нет, так и новый закон об образовании нельзя создать, пока нет определенности в предмете правового регулирования: **это отношения публично-правовые, направленные на получение общественно значимого блага, гарантированного Конституцией, или отношения частного характера, основанные на договоре оказания услуг, по сути дела, обычные сделки**.

Если выбрана **государственная концепция**, то эти отношения остаются в сфере государственного управления, с соответствующим набором взаимных прав и обязанностей сторон. Государство определяет стратегию развития образования и реализует ее путем установления различных нормативов деятельности образовательных учреждений (контрольных цифр приема, государственных заданий, требований для аккредитации и т.д.). **Образовательная организация**

обязана учить, а лицо, проходящее обучение, обязано активно действовать, получая знания. Образование не сводится к одностороннему процессу предоставления некоей услуги.

Заметим, что такой подход не оставляет платное образование за бортом. Но сделанный выбор отводит ему четкое место в системе. Это деятельность вспомогательная, не основная.

Точно так же, если выбрать **концепцию рыночную**, вокруг нее тоже легко может быть выстроен адекватный корпус норм. Только это будет уже совсем другой корпус норм. Государственное вмешательство должно оказаться минимальным. **Образование – отношения двух равных сторон, причем отношения возмездные, и т.д.** В случае, если учащийся не удовлетворен результатом, ему дорога в суд, за взысканием компенсации.

Повторимся, это тоже подход, возможно, имеющий право на жизнь. Но не надо его смешивать с подходом, основанным на конституционно-государственной концепции образования.

Так, в проекте закона предлагается **одновременно сохранять государственный контроль и развивать систему обязательного страхования гражданской ответственности образовательных организаций**. Но тогда либо механизм государственного контроля потеряет смысл (зачем контролировать качество, если оно обеспечивается механизмом имущественной ответственности за вред), либо страхование будет пустой формальностью, приносящей пользу только страховым компаниям. Одновременно с издержками по содержанию контрольного аппарата, государство вынуждено будет нести издержки по оплате страхования гражданской ответственности образовательных организаций. Надо выбрать что-то одно.

Вот еще пример. **Распределение контрольных цифр приема в вузы по среднему баллу ЕГЭ поступивших в вуз абитуриентов за предыдущий отчетный период**. Куда больше идет сильных абитуриентов, туда и передаются бюджетные места. На первый взгляд, идея хорошая. Но если вдуматься, то это еще одна обреченная на провал попытка соединить несоединимое. **Нельзя «как бы учесть спрос» в нерыночном распределительном механизме. Государство сохраняет управленческую функцию и соответствующий ей чиновничий аппарат. Оно распределяет бюджетные места. Но одновременно ... отказывается управлять**, ставить стратегические цели. Ведь по сути места распределяет «невидимая рука рынка» пропорционально популярности вуза.

Давайте выберем что-то одно. **Или конституционно-государственное администрирование или рыночное администрирование**. Но не сохранение видимости конституционно-государственного администрирования с отказом от него на деле, как это предложено в проекте.

Такие примеры можно множить. **Вроде бы стипендии сохраняются, а вроде бы помимо них нуждающимся будут выплачивать еще некие пособия**. Тем самым по сути признается, что стипендии были и останутся мизерными, на них не проживешь. Может быть, тогда честнее сразу признать: не намерено государство платить стипендии, и все тут? Или, напротив, следуя конституционно-государственному подходу, вернуться к полноценному финансированию образования и выплачивать достойные стипендии? Ведь студент, получающий такую стипендию, перестает быть иждивенцем у родителей. Он получает собственный источник средств к существованию, и начинает учиться не только специальности, но и приобретать навыки самостоятельной взрослой жизни. Тут и сочетание обучения с воспитанием перестанет быть пустой декларацией.

Финансирование или бизнес?

Теперь рассмотрим экономический аспект обсуждаемой проблемы. Первый подход требует закрепления в законе норм финансирования образовательной системы со стороны учредителей, включая государство, на основе расчета затрат, необходимых для достижения намеченных стратегических целей развития, в соответствии с текущим и будущим состояниями экономики. **Государство следует определенной стратегии развития образования, и реализует эту стратегию, в том числе, направляя максимальное финансирование в те области образовательной и научной деятельности, которые считает приоритетными**. Тогда налицо прямая связь: кто определяет политику образовательной деятельности, тот и несет соответствующие финансовые издержки, и наоборот.

Второй подход основан на спросе и предложении. Образовательные организации конкурируют, предлагая свои услуги, и существуют за счет взимаемой платы за обучение, добровольных пожертвований, доходов от инвестирования собранных средств посредством эндаументов, доходов от коммерческого внедрения результатов научной деятельности. Благостная картина, если забыть об одном объективно существующем обстоятельстве: **есть области человеческой деятельности, заведомо обреченные на коммерческий провал. Но от них нельзя отказаться, если общество хочет остаться человеческим обществом.** Человеческая жизнь не сводится к экономике, **тотальное внедрение рынка во все сферы деятельности – это упрощенный, вульгарный подход, основанный на инерции по-марксистски гипертрофированной оценки важности экономического «базиса».** Не везде возможна рыночная оценка эффективности. Какой театр эффективнее – Большой или Малый? Эффективнее всегда будет цирк.

Почему должен быть сделан выбор в пользу конституционно-государственной концепции

Не секрет, что **ректорское сообщество, и не только оно, предпочло бы выбор конституционно-государственной концепции.** К тому есть объективные причины, и было бы ошибкой видеть здесь корпоративные интересы ректоров.

Если бы образовательную систему предстояло отстраивать с нуля, можно было бы поставить очередной социальный эксперимент и попробовать взять за основу рыночную концепцию. По счастью, задача стоит не создать что-то с нуля, а не загубить унаследованную от СССР, а точнее, даже от Российской империи, систему образования и науки, **традиционно базирующуюся на признании образования работой государственной важности.**

Следование государственной концепции полностью отвечает смыслу закрепленного Конституцией права на образование. Рыночная концепция означает отказ от государственных гарантий права на образование.

Конституционно-государственная концепция сохраняет в руках государства инструменты стратегического планирования, позволяет двигаться осознанно, а не на ощупь. Это концепция исходит из представления о людях, как существах, способных к рациональному мышлению и постижению окружающей действительности, способных к планированию своей деятельности, пусть и в известных пределах. **Рыночная концепция** может быть приложена к образовательной деятельности, в принципе чуждой рынку, исключительно исходя из пессимистического взгляда на человека и мир, **исходя из отказа от построения стратегии образовательной деятельности.**

Только если признать, что государству, как цивилизованной форме организации человеческого сообщества, не дано судить, чему следует обучать граждан, тогда и только тогда следует пустить это дело на самотек. Не все в нашей жизни сводимо к экономике, где рыночная свобода нужна как воздух. Только люди, не понимающие подлинной ценности рынка и рыночной экономики, будут ратовать за рыночный подход к внеэкономическим областям человеческой деятельности. Что уместно на торжище, не уместно в храме. Даже если это храм Науки.

О признании ректорским сообществом конституционно-государственной концепции свидетельствуют те принципы, развития системы российского образования, которые были выработаны на конференции, проведенной Российским Союзом ректоров в начале октября 2010 года. Над конкретным нормативным отражением содержания этих принципов еще предстоит много работать. Пока ректорскому сообществу удалось наметить только самые общие подходы к их наполнению. Однако совершенно ясно, что эти принципы сохраняют смысл только в рамках понимания системы образования как обеспечиваемого государством способа реализации конституционного права на образование. Если сводить образование к оказанию услуг, нужды в этих принципах нет. В рыночной концепции одни из них окажутся избыточны, как принцип академической свободы, другие – не реализуемы, как принцип паритетности воспитания и образования.

С основными трактовками этих принципов, предложенными ректорским сообществом, вы можете ознакомиться в раздаточных материалах. В заключение же мне хотелось бы обратить

внимание на еще один аспект, столь же принципиальный, как и выбор концепции, так как он влияет на стратегию развития образования.

Сочетание закона и подзаконных актов.

Еще одна **проблема** концептуального характера, поднимаемая в материалах, поступивших в Российский Союз ректоров, **связана с уровнем правового регулирования образовательных отношений.**

Важность, государственная и общественная значимость образования требует, чтобы закрепление правовых норм производилось на самом высоком уровне, на уровне федерального закона. Только закон широко обсуждается, только закон рассматривается в рамках законодательного процесса представителями всего народа, закону присуща наибольшая степень стабильности.

Подзаконные акты этих достоинств лишены, зато обладают одним несомненным преимуществом – возможностью гибкого, оперативного реагирования на изменение текущей ситуации.

Поскольку образовательной системе одновременно нужна и стабильность, и возможность динамического развития с учетом появления новых подходов, форм и средств осуществления образовательной деятельности, технический вопрос об уровне закрепления тех или иных норм приобретает принципиальное значение.

С этих позиций **ректорское сообщество считает целесообразным максимально исключить из текста проекта те нормы, которые могут быть отнесены на уровень подзаконных актов**, таких как типовые положения о разных видах образовательных организаций, положения о проведении итоговых аттестаций, правила приема в образовательные учреждения и т.п.

Новый закон об образовании должен быть законом прямого действия, содержащим основные нормы и гарантии, отражающие ожидания общества и стратегические цели Российской Федерации. Но перенасыщать его деталями не следует.

Со своей стороны ректорское сообщество готово принимать самое непосредственное участие в дальнейшей работе над законопроектом, основываясь на уже представленных вузами материалах, как по концептуальным, так и по редакционным вопросам.