

Л.С. ГРЕБНЕВ, профессор

Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина

Высшая школа в новом законе «Об образовании»: хотим как лучше?

В статье критически анализируются некоторые положения новой редакции (декабрь 2010 г.) проекта Федерального Закона «Об образовании». Вносятся предложения концептуального характера, направленные на улучшение содержания документа.

В 2010 г. проект закона «Об образовании» дважды выносился на публичное обсуждение, в том числе в интернет-формате. Первое предписанное процедурой прохождения законопроектов, заняло две недели (с 1 июня), второе, ввиду особой значимости законопроекта, – дополнительное, предполагается уложить в два месяца (с 1 декабря). Третье обсуждение вряд ли состоится, поэтому у нас сейчас есть последняя возможность внести конструктивные предложения и оценить ожидаемые последствия принятия закона.

Ниже пойдет речь о некоторых сюжетах, касающихся образования вообще и высшей школы в особенности. Для начала сравним формулировки (определения), содержащиеся в разных версиях документа и относящиеся соответственно к июню и декабрю 2010 г.

Июнь: «образование – *общественное и частное благо*, под которым в системе образования понимается *целенаправленный процесс воспитания и обучения* в интересах человека, общества, государства, *а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков и компетенций определенных объема и сложности*» (<http://mon.gov.ru/dok/proj/7786/>)

Декабрь: «образование – *общественно значимое благо*... (далее по тексту полное совпадение)» (zakonoproekt2010.ru)

Заметим, что июньская формулировка представляет собой значительную модификацию (в нескольких направлениях) понятия “образование”, используемого в преамбуле действующего закона «Об образовании», а именно:

«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)*».

Кстати, одна из новаций проекта связана с тем, что в нем, в отличие от действующего закона, появился тезаурус. (Статья 2. Основные понятия и термины...). Его отсутствие в действующем законе отражает отнюдь не недостаток юридической квалификации авторов, разработчиков, а понимание ими в 1992 г. сложности проблемы придания однозначно трактуемого смысла ключевым терминам. Прежде всего это касается термина «образование». В том году они включили в преамбулу определение образования, начинающееся словами «Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс *обучения и воспитания*...». Через четыре года, в 1996 г., порядок слов был изменен: «*воспитания и обучения*». Это не случайно.

Как раз в 1990-е годы в мировом образовательном сообществе происходило переосмысление понятия «образования», а также ряда других, тесно связанных с ним, особенно того, что понимается под «обучением». Именно тогда термин «*education*» стал нередко замещаться термином «*learning*». С чем это связано? В первом случае главной фигурой является учитель, преподаватель, проводник, *ведущий* к знаниям, затем умениям и, в конце концов, к навыкам. Во втором случае центральной фигурой становится тот, кто *сам идет* – и к знаниям-умениям-навыкам, и ко многому другому, обобщенно именуемому ныне «компетенциями» (хотя точнее было бы сказать – к образованию собственной, личностной культуры).

Появившийся в том же 1996 г. доклад ЮНЕСКО «Образование: сокрытое сокровище» (*Learning: The Treasure Within*)¹, коллективным автором которого стала большая группа специалистов из многих стран мира, считается отправной точкой для нового понимания этого явления. С тех пор в число самых употребляемых в документах, связанных с качеством образования, постепенно входит и термин «компетенция», и аббревиатура *LLL (Lifelong Learning)*, которой в русском языке давно соответствует формулировка «век живи – век учись». Иначе говоря, человек всю жизнь учится (у самой жизни, если рассматривать вопрос предельно широко), самоизменяется, независимо даже от того, хочет он этого или нет (у англичан есть хорошее выражение: *learning by doing*, «обучение через делание»). Отсюда же формула «невозможно научить, можно только научиться», которая все чаще встречается и в российских текстах, посвященных образованию. Если совсем коротко: сутью образования является самообразование. Все остальное – только факторы, ресурсы и условия, способствующие или, наоборот, препятствующие нормальному развитию процесса самообразования.

Нельзя сказать, что для российского образовательного сообщества этот поворот к обучающемуся, к его самообразованию, является чем-то совершенно новым. Почти теми же словами описывал образование наш соотечественник в позапрошлом веке:

"Образовательный процесс не есть лишь передача чего-то от одного к другому, он не есть только посредник между поколениями; представить его в виде трубки, по которой культура переливается от одного поколения к другому, неудобно. Подобный дидактический взгляд совершенно не отвечает громадному количеству фактов, не подтверждается ими и даже прямо опровергается...

Таким образом, не школа и образование суть основа и источник самовоспитания и самообразования, как принято думать, а, наоборот, саморазвитие есть та необходимая почва, на которой школа только и может существовать... Человек начинается с самообразования, с саморазвития, а не с воспитания... В частности, школа есть не что иное, как применение к детям начал самообразования". **НАДО ДАТЬ ССЫЛКУ НА КАПТЕРЕВА) [1].**

Следы такого подхода можно обнаружить и в нескольких местах нового проекта. Например: «По *желанию* лица, имеющего право на получение образования соответствующего уровня, образование может быть получено в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, либо *вне таких организаций*. Человек также имеет право на оценку и признание по ее результатам знаний, умений, навыков, компетенций или квалификаций, приобретенных им в процес-

*се самообразования, семейного образования или трудовой деятельности*², в соответствии с законодательством Российской Федерации» (статья 3 «Основные принципы правового регулирования отношений в сфере образования», п.4); «В Российской Федерации образование может быть получено в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, или вне таких организаций, в том числе в форме семейного образования, самообразования» (Статья 19. Формы обучения, п.1); «Общее образование вне образовательных организаций может быть получено в форме семейного образования, самообразования при условии прохождения промежуточной и государственной (итоговой) аттестации в соответствующей образовательной организации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом» (Статья 93. Общее образование, п. 10).

К сожалению, можно говорить только о следах современного общемирового подхода (совпадающих, повторю, с традициями досоветского периода российской истории) в проекте закона «Об образовании». Если посмотреть на его тезаурус, то не только «образование», но и «система образования», а также «обучение» и многое другое по-прежнему понимается казенно, с выпячиванием «организационного механизма» в ущерб «социальному организму», не говоря уже о свободно образующейся личности.

Вот только один пример из многих: «образовательный процесс – педагогически обоснованный процесс обучения, воспитания и развития, организуемый субъектом образовательной деятельности, реализующим образовательную программу (оказывающим образовательные услуги)». Таким образом, на долю обучающегося остается только роль объекта образовательной деятельности. Да и сами преподаватели оказываются лишенными собственной субъектности согласно этой формулировке. Попутно можно отметить, что здесь уже обучение поставлено перед воспитанием, как и в первой редакции закона «Об образовании» и в противоречии с последующим изменением. Это логично как раз в «объектной парадигме» отношения к обучающемуся, в полной мере соответствующей лишь индустриальному типу общества.

Продолжим цитату: «обучающийся – лицо, зачисленное в установленном порядке в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, или заключившее в установленном порядке договор на получение образовательных услуг и осваивающее образовательную программу, программу профессионального обучения» (Ст.2).

Получается так, что обучающийся в семье или в порядке самообразования не является обучающимся с точки зрения закона, а потому лишен права на «бесплатное пользование услугами государственных и муниципальных библиотек, бесплатное посещение музеев в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации». «Статья 34. Основные права и меры социальной поддержки обучающихся, п.1, 18»).

В «систему образования» (ст. 15, п. 1) наконец-то входят (после недавних поправок в действующий закон) работники образовательных организаций и те, кто в них учится. Но в эту систему по-прежнему не входят те, кто занимается самообразованием и семейным образованием, не говоря уже о родителях (особенно дошкольников и школьников), а также о многообразных СМИ и

иных факторах (включая поведение руководителей всех уровней независимо от форм собственности), чье **образовательное воздействие** на людей всех возрастов очевидно.

То, что абсурдная формулировка «*общественное и частное благо*» заменена на более осмысленную – «*общественно значимое благо*», можно было бы приветствовать, если бы речь шла об **образовательных услугах**. Именно они, в отличие от образования в его современном понимании (как прежде всего самообразования – learning), являются благом, причем частным благом, если грамотно называть вещи своими именами и последовательно придерживаться однажды принятой точки зрения.

К сожалению, и в этом отношении проект приходится критиковать. Получается так, что если обучающийся платит сам или же платят его родители или другие «частные» лица, то он получает образовательные услуги³, а если нет, если за него платят все сразу (через бюджет того или иного уровня), то он уже получает не образовательные услуги, а образование⁴. При этом те и другие студенты сидят рядом на всех аудиторных занятиях, «действия педагогических работников» ничем не различаются, а преподавателя вовсе не интересует, «кто есть кто» среди общающихся с ним студентов.

По сути дела, право на образование, зафиксированное в конституции, в том числе на бесплатное образование, общедоступное или по конкурсу, есть право на получение образовательных услуг⁵ (оказываемых педагогическими работниками), а также **услуг в сфере образования** (оказываемых, например, библиотекарями, работниками музеев). Причем это право не должно зависеть от того, в каких формах – через организации или иначе, и с применением каких образовательных технологий оно реализуется, включая дистанционные.

Как раз в тесной связи с внеорганизационными формами образования (самообразование) в последней – декабрьской – версии проекта закона появилась в явном виде такая образовательная услуга, как *оценка – знаний, умений, навыков, компетенций и квалификаций* (см. выше выдержку из ст. 3, п. 4), которая также должна оказываться бесплатно в рамках, установленных **конституцией** (НЕ ЗНАЮ, М.Б. С БОЛЬШОЙ БУКВЫ?).

В традиционном образовании такая услуга (оценка результатов образования) – в том числе промежуточная и итоговая аттестация – входит в «общий комплект» образовательных услуг наряду с такими, как предоставление (*преподавание* в узком смысле) обучающимся новой информации, формулирование заданий, задач, организация общения обучающихся и других видов познавательной деятельности, включая выработку навыков самооценивания и оценивания других.

Поэтому **было бы логично** переместить второй и третий абзацы п. 7 статьи 82 «Осуществление образовательной деятельности на платной основе. Договор оказания платных образовательных услуг»⁶ в статью 31 «Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации». Тем более что в статье 31 речь о правах организации идет только в связи с приносящей доход деятельностью.

С учетом сказанного, **было бы логично** (НЕ ЗНАЮ, ЧЕМ ЛУЧШЕ ЗАМЕНИТЬ, ЧТОБЫ НЕ ПОВТОРЯТЬ) предложить такую формулировку: «образование – процесс самоизменения че-

ловека, в результате которого он осваивает новые (для себя) знания, умения навыки и компетенции определенных объема и сложности», а также внести соответствующие корректировки во все остальные определения.

Перейдем теперь к поправкам (или их отсутствию), касающимся непосредственно высшей школы, ее финансирования, организации деятельности. Начнем с самой простой, количественной поправки.

Июнь: «Государство обеспечивает *приоритетность развития высшего образования*, достижение его целей посредством: ...7) финансирования за счет средств федерального бюджета обучения не менее чем *ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек*, проживающих в Российской Федерации» (Статья 79, п.1). ~~Кстати, можно отметить, что пропорция «900/10000» для возрастных когорт 14—30 лет недалеко от пропорции «170/10000» для всего населения.~~

Декабрь: «За счет средств федерального бюджета финансируется обучение в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего образования не менее чем *9% человек на каждые десять тысяч человек в возрасте от 17 до 30 лет*, проживающих в Российской Федерации». ~~Кстати, можно отметить, что пропорция «900/10000» для возрастных когорт 17 – 30 лет недалеко от пропорции «170/10000» для всего населения.~~

Вторая формулировка заметно хуже первой даже в «чисто арифметическом» отношении: слова «на каждые десять тысяч человек» совершенно излишни, если перед ними указана величина в процентах. Похоже, автор и редактор имели проблемы с учебой в основной средней школе.

Переход от населения в целом к определенным возрастным когортам, в наибольшей мере вовлеченным в высшее образование, кажется логичным. Но, во-первых, сохраняется высокая степень неопределенности финансового обязательства, связанная с многократными различиями в финансировании очного, очно-заочного и заочного обучения. В журнале уже публиковалась статья, где было показано, что соотношение «170/10000» не выполнялось, если использовать действующие нормативы приведения всех форм обучения к очной (и финансовые, и относящиеся к площадям учебных заведений) [2]. Во-вторых, и раньше было непонятно, почему поддержание неизменной пропорции «170/10000» обеспечит именно развитие высшего образование, а не сохранение ранее достигнутого уровня финансирования или даже его понижение. А сейчас значительное сокращение в ближайшие 10-15 лет суммарной численности возрастных когорт, указанных в декабрьской редакции, – в период с 2005 по 2015 гг. количество выпускников средней школы сокращается вдвое⁷, – позволит едва ли не в разы сократить финансирование вузов «строго в рамках закона».

Ранее присутствие в законе нормы «170/10000» можно было объяснять попыткой законодателя показать хотя бы видимость «приоритетности развития высшего образования», но теперь норма «9%» существует как бы сама по себе в статье 79 («Финансовое обеспечение деятельности

образовательных организаций за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»). Было бы лучше совсем ее убрать, чтобы «не дразнить гусей».

Вторая поправка в части высшей школы также касается финансирования, но уже не бюджетного, точнее, опосредованно бюджетного. Она посвящена кредиту. Строго говоря, в законопроекте термин «кредит» присутствует, в том числе в названиях статей, в двух совершенно разных смыслах, что обычно считается признаком невысокой методологической культуры. Речь идет о «кредите» как синониме «зачетной единицы», измеряемом в долях учебного года – **60 единиц в год** (статья 64 «Кредитно-модульная система организации образовательного процесса») и кредите как финансовой величине, измеряемой в рублях, – об «образовательном кредите» (статья 85 «Образовательное кредитование»).

В первом случае «кредит» представляет собой просто кальку с англоязычного слова «credit», которое переводится как “доверие”. В данном случае – доверие работодателей (или учебного заведения, принимающего на дальнейшую учебу) к тому, что предъявитель приложения к диплому действительно достаточно долго изучал те или иные предметы, чтобы можно было общаться с ним дальше. Использование этой кальки в нашей стране в отдельных передовых вузах было терпимо, пока настоящий – финансовый – кредит в практике работы учебных заведений отсутствовал. Но еще восемь лет назад, как раз для того, чтобы два разных «кредита» не путались в массовой практике, особенно в головах обучающихся и их родителей, министерством образования был введен термин «зачетная единица», количественно совпадающий с европейским «credit».

Представляется, что тексту, начинающемуся словами «При реализации профессиональных образовательных программ *может* применяться...» (ст. 64) вообще не место в законе как нормативном документе. Не говоря уже о том, что в самом этом тексте есть и «кредитно-модульность», и «блочно-модульность», которых нет и никогда не было в образовательных стандартах, а «зачетные единицы» трудоемкости освоения образовательных программ обучающимися уже введены в практику разработки и применения федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (**60 зачетных единиц в год**). Никаких новых норм федерального закона для этого не потребовалось.

Статья о кредитно-модульной системе организации образовательного процесса в июньской редакции была в два с лишним раза больше, чем в новой редакции, и еще тогда критиковалась за «выпадение» из общего замысла законопроекта. То, что она, тем не менее, осталась, вызывает вопрос: кому и зачем это надо?

Гораздо более важны и по-настоящему значимы изменения в описании образовательного кредита, появившиеся в декабрьской редакции и совершенно отсутствовавшие в предыдущей. Коротко их суть можно описать так: студент *может* взять кредит, причем платный, под процент на оплату обучения и/или на сопутствующие расходы (в пределах прожиточного минимума), в любом банке или кредитной организации. А возвращать кредит и проценты по нему будет государство за счет бюджета, если выпускник отработает установленный срок по полученной специальности в соответствии с направлением на работу⁸.

А теперь сравним это с формулировкой, которая была в самой первой редакции закона «Об образовании»:

«Статья 42. Особенности финансирования высшего и послевузовского профессионального образования.

1. Право граждан на получение высшего и послевузовского образования в рамках государственных образовательных стандартов обеспечивается предоставлением гражданам, прошедшим конкурс и зачисленным в образовательное учреждение, личного государственного образовательного кредита (не возвращаемого, частично возвращаемого, возвращаемого)».

Как видно из приведенного текста, в 1992 г. предполагалось всем студентам и аспирантам предоставлять кредит за счет государства, из его бюджета. Поскольку о процентах здесь речи нет (и быть не может, наверное), то «при прочих равных» вариант 1992 г. имеет примерно в два раза меньшую нагрузку на бюджет (при скромных 10% годовых, в среднем пяти годах обучения в вузе и хотя бы пяти годах работы по направлению). При этом на работу по направлению можно было направлять не только относительно слабых выпускников, но и самых сильных, если они не могут или не хотят возвращать кредит.

По-видимому, в 1992 г. законодатели считали, что государство может не только брать у своих граждан в долг, причем под процент, расплачиваясь потом из бюджета, но и давать гражданам в долг из того же бюджета. Это вполне логично, если придерживаться принципа равенства всех форм собственности, зафиксированного в **конституции** и все более полно (хотя и не до конца) реализующегося в федеральном законодательстве об образовании⁹.

Изменение представлений о взаимности отношений кредитования после 1992 года в данном случае имеет **и** немалую количественную цену для бюджета (возмещение процента, устанавливаемого рыночным «механизмом») **и** качественную для общества в целом. Преподавателей и врачей надо учить и направлять в самые отдаленные места работы в большом количестве и, крайне желательно, высокого качества. Не поступившие «по конкурсу бесплатно», а потому вынужденные брать образовательный кредит – не самый лучший «фактор» воспитания поколений свободных, образованных, творчески мыслящих граждан, поднятия стандартов жизни людей на качественно новый уровень [3].

Учитывая, что сравнительно недавно, в 2007 г. началось изменение представлений о взаимности кредитования в обратную сторону (в частности, в Бюджетном кодексе появилось несколько статей, прямо посвященных бюджетному кредитованию¹⁰), по-видимому, было бы проще и гораздо эффективнее во всех отношениях завершить совершенствование Бюджетного кодекса в этом направлении (для этого достаточно снять в определении «бюджетного кредита» оговорку: «кроме... учреждений»), чем изобретать в законе об образовании схемы поддержки из бюджета не столько студентов, сколько банков и кредитных организаций. Можно надеяться, что и коррупции при этом будет меньше: образовательный кредит будет выдавать специализированное государственное учреждение, а не частная кредитная организация.

В этом случае формулировку закона 1992 г. можно преобразовать в примерно такую: «Право граждан на получение бесплатно по конкурсу высшего образования в рамках федеральных государственных образовательных стандартов обеспечивается предоставлением гражданам, зачисленным в образовательное учреждение по итогам ЕГЭ не ниже установленного уровня, личного государственного образовательного кредита, который погашается в процессе учебы в зависимости от академических успехов (полностью, частично или совсем не погашается)» [4]. При такой формулировке только самые сильные студенты, в течение всего периода обучения оказывавшиеся в числе верхних 5% (величина условная, но близкая к зарубежным аналогам), на реальной конкурсной основе получают высшее образование бесплатно. Дифференциация платы за обучение уже есть в проекте закона¹¹.

Особое отношение к одной из принятых в стране форм собственности, государственной – вопреки конституционной норме о равноправии всех форм собственности, – авторы законопроекта демонстрируют и в статье 25 (в июньской версии – ст. 26) «Создание, реорганизация и ликвидация образовательных организаций». Согласно действующей редакции закона «Об образовании» допускается совместное учредительство негосударственных образовательных учреждений (ст.11, п. 1) без каких-либо оговорок. В июньской версии проекта закона появилась запись, исключаящая государство и муниципалитеты из такого учредительства¹².

Это вызвало большую критику, на которую авторы отреагировали введением такой конструкции, как «частно-государственное партнерство». Во многом она отвечает потребностям давно уже сложившейся практики сотрудничества в осуществлении образовательной деятельности¹³. Но неизбежно возникают вопросы о порядке организации совместной работы. Например, должна ли частная образовательная организация сначала получить лицензию, в которой указан предельный контингент обучающихся на имеющихся у нее собственных площадях, или она может сразу после регистрации, до получения лицензии, вступить в партнерство и затем включать в заявку на лицензирование переданное ей в доверительное управление государственное или муниципальное имущество, представляющее собой объекты образовательной деятельности.

Самая спорная новация, вызвавшая едва ли не наибольшую критику экспертного сообщества высшей школы еще в июньской редакции, состоит в упразднении академии как вида образовательных организаций высшего образования с преобразованием существующих академий в университеты или институты (Статья 138, п.2). Тот факт, что именно эта новация не претерпела каких-либо изменений в декабрьской редакции, говорит о том, что это позиция не «технических» авторов из Федерального центра образовательного законодательства¹⁴, а руководства Министерства образования и науки или правительства в целом.

Если сравнивать описание «университета»¹⁵ в проекте нового закона и «университета»¹⁶ и «академии»¹⁷ в действующем федеральном законе "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ с последующими изменениями, ст. 9, п. 1), то формально беспокоиться не о чем: все нынешние академии подходят под новое описание университета. Более того, даже полноценные институты¹⁸ подходят под это описание, поскольку в новой

редакции – в отличие от действующей – критерием различения видов образовательных организаций является не широта направлений (специальностей) высшего образования, а высота уровней – от бакалавриата до аспирантуры (и докторантуры).

Поэтому было бы логичным в статье 138 проекта сделать такую запись: «образовательные учреждения высшего профессионального образования вида «академия» подлежат преобразованию в образовательные организации высшего образования вида «университет»; «образовательные учреждения высшего профессионального образования вида «институт» подлежат преобразованию в образовательные организации высшего образования вида «институт» или «университет» по результатам подтверждения соответствующего образовательного статуса в рамках государственной аккредитации». При этом показатели государственной аккредитации должны быть предварительно перестроены с действующего закона на вновь вводимые, то есть с «широты» на «высоту» высшего образования.

Однако на такой ход дел пока рассчитывать не приходится. В проекте закона сохраняется и «широтное» понимание типологии высших учебных заведений – **в части для** военных вузов¹⁹. Вполне может оказаться так, что «по умолчанию» действующие требования «по широте» останутся и к ним добавятся новые требования «по высоте», особенно по гражданским институтам²⁰. В таком случае, например, Московская юридическая академия имени О.Е. Кутафина, головной вуз учебно-методического объединения по юриспруденции, должна либо прекратить подготовку магистров по этому направлению и, следовательно, аспирантов и докторантов, перейдя в статус института, или срочно объединиться с одним или даже несколькими вузами разной направленности (чтобы удовлетворять аккредитационному требованию, действующему с 2005 г.: «не менее семи укрупненных групп специальностей (направлений подготовки) по реализуемым основным образовательным программам»-):

Наверное, именно на вынужденное «укрупнение снизу» вузов и рассчитано данное законодательное новшество, упорно проводимое несмотря на уже упоминавшееся отрицательное отношение экспертного сообщества. Равно как и линия на «освобождение» отраслевых университетов от «непрофильных» направлений и специальностей. Не секрет, что в трудные 1990-е гг. отраслевые институты выживали в значительной мере за счет открытия действительно непрофильных для себя бакалавриатов по экономике, менеджменту и юриспруденции. Попутно это позволило большинству из них получить статус университета.

Сейчас, в период очередного – третьего послевоенного – демографического спада выпускников средней школы, а также после изменения в 2000-х гг. в лучшую сторону финансирования вузов из федерального бюджета, на наш взгляд, вряд ли есть реальная необходимость насильно укрупнять вузы. Нынешняя политика немного напоминает начало 1930-х годов (коллективизацию), а также стремление еще царской администрации поддерживать существование в деревнях общин как гораздо более удобных в фискальном отношении субъектов, чем десятки миллионов крестьянских хозяйств.

Складывается впечатление, что министерство образования и науки просто не располагает ни желанием, ни квалифицированными кадрами для конкретной работы с имеющимся количеством вузов. Об этом же говорит более чем странная ситуация с введением федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования.

Хорошо известно, что после принятия действующего закона «Об образовании» в период с осени 1992 г. по начало 2000 г. (за семь лет) несмотря на несколько реорганизаций органов государственного управления высшей школой под руководством В.Д. Шадрикова с широким участием вузовской общественности и без бюджетного финансирования были разработаны и реализованы государственные образовательные стандарты двух поколений (1994 и 2000 гг.).

Установленный федеральным законом срок действия стандартов, принятых в 2000 г., уже истек, а нормативной базы (в частности, примерных основных образовательных стандартов программ) для освоения новых стандартов нет. Более того, нет даже всех стандартов по специальностям. Надо было очень «постараться», чтобы за примерно такой же промежуток времени (с весны 2004 по конец 2010 г.) не успеть доделать, причем с затратой немалых средств, то, что вузы давно ждут именно от министерства.

Если судить по недавнему интервью газете «Коммерсант», опубликованному на сайте Министерства образования и науки Российской Федерации²¹, может сложиться впечатление, что министр не считает обеспечение страны образовательными стандартами конституционной обязанностью²² руководимого им министерства. Между тем очевидно, что именно выполнение этой функции, а не уничтожение «вузов-тихоходов»²³, должно иметь безусловный приоритет. Хотелось бы верить, что министерство прекратит «игры» с «академиями» в новом законопроекте и займется этим, более полезным для страны, делом.

Примечания

¹ <http://www.ifap.ru>. Уместно напомнить «четыре кита», на которых стоит новое понимание образования как обучения: *learning to be, learning to live together, learning to know, learning to do* – учиться быть (самим собой), учиться жить вместе с другими, учиться познавать, учиться делать, работать.

² Тем самым авторы проекта закона признают наличие трех видов образования, которые в англоязычной литературе различаются как *formal, non-formal* и *in-formal education*.

³ «По договору оказания платных образовательных услуг исполнитель (образовательная организация) обязуется по заданию заказчика совершить действия по удовлетворению образовательных потребностей заказчика (либо указанного им физического лица – потребителя) путем реализации соответствующих образовательных программ, программ профессиональной подготовки (или их компонентов), а заказчик обязуется оплатить эти услуги и принять активное участие в образовательной деятельности в качестве обучающегося» (обеспечить активное участие потребителя в образовательной деятельности в качестве обучающегося)» (Статья 82. Осуществление образовательной деятельности на платной основе. Договор оказания платных образовательных услуг, п.2); «Платные образовательные услуги оказываются образовательной организацией лично посредством действий педагогических работников организации» (там же, п.7).

⁴ Это понимают и авторы законопроекта, если судить по определению ими понятия «образовательный процесс», приведенному выше.

⁵ В конституции написано «образование», но подразумевать надо «образовательные услуги». Это не должно удивлять. В конституции не говорится и о государственных услугах, но они есть. См., например на <http://mon.gov.ru/work/uslugi/6313/> говорится о такой услуге Минобрнауки России, относящейся к высшей школе: «Определение контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета, а также квот по целевому приему». Много сказано о государственных, муниципальных услугах и их оптимизации в Послании президента России 2010 года (<http://www.kremlin.ru/news/9637>).

⁶ «Образовательная организация *вправе* возложить на договорной основе на третьих лиц осуществление отдельных элементов образовательного процесса, в том числе, реализации отдельных учебных курсов, модулей, проведения учебной и производственной практики, текущего контроля успеваемости, промежуточной аттестации, организацию управления, научное, методическое, ресурсное, производственное, информационное и технологическое обеспечение образовательной деятельности, материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений, обеспечение потребностей обучающихся, в том числе в питании, медицинском обслуживании, обеспечении одеждой, обувью, мягким инвентарем, другими предметами необходимости, транспортное обеспечение, ведение бухгалтерского учета и отчетности, осуществление иной деятельности.

Образовательная организация несет ответственность за ненадлежащее качество предоставляемых ~~образований~~ образовательных услуг, вызванное неисполнением или ненадлежащим исполнением третьими лицами своих обязательств перед образовательной организацией».

⁷ Причина этого сокращения хорошо известна – очередное демографическое эхо войны 1941-1945 годов.

⁸ Есть и различные промежуточные варианты государственной поддержки этого кредитования: гарантирование рисков (невозврата), субсидирование процентной ставки.

⁹ В частности, в конкурсе на контрольные цифры приема согласно новой редакции могут участвовать частные вузы и сузубы: «Статья 81. Распределение контрольных цифр приема граждан на обучение за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

1. Контрольные цифры приема граждан на обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования (программам бакалавриата, подготовки специалиста, магистратуры) за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации распределяются на конкурсной основе между образовательными организациями вне зависимости от их организационно-правовой формы и формы собственности по аккредитованным направлениям подготовки (специальностям)».

Попутно можно отметить, что в июньской редакции термин «контрольные цифры» применялся только к аспирантам и докторантам, которых нет в приведенной выше формулировке.

¹⁰ Статьи 93.2 – 93.5 БК РФ. См. также: «Ст. 6 Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе: ...бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах».

¹¹ «Образовательная организация вправе снизить стоимость платных образовательных услуг для обучающихся, достигших успехов в учебе и (или) научной деятельности...» (ст. 82, п. 4, абз.4).

¹² «Частной является образовательная организация, созданная в соответствии с настоящим Федеральным законом собственником (гражданином (гражданами) и (или) юридическим лицом (юридическими лицами), за исключением Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ст. 25, п. 5, абз. 3).

¹³ «Формами частно-государственного партнерства в сфере образования могут быть концессионные соглашения о строительстве, эксплуатации и управлении объектов образовательной деятельности, передача в доверительное управление управляющим компаниям государственного и муниципального имущества, относящегося к объектам образовательной деятельности, *взаимное предоставление в пользование имущества, в том числе на безвозмездной основе*, совместная деятельность на основе договора о совместной деятельности» (ст. 87. Инвестиции в сфере образования, п. 3, абз. 2).

¹⁴ Этот центр был создан в начале 1999 года Министерством общего и высшего образования как государственное учреждение, обслуживающее нужды министерства в методическом обеспечении и поддержке выполнения его функций. Силами этого центра в 2001-2003 годах были разработаны концепция и проект общей части Кодекса РФ об образовании, а в 2008 году – концепция законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования (концепция проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

¹⁵ «Университет – образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация основных образовательных программ высшего образования *всех уровней, осуществление подготовки научных кадров, выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований*» (ст. 113. Образовательные организации, реализующие основные образовательные программы высшего образования, п. 2).

¹⁶ «Университет - высшее учебное заведение, которое:

- реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования по *широкому спектру направлений* подготовки (специальностей);
- осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников;
- выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук;
- является ведущим научным и методическим центром в областях своей деятельности».

¹⁷ «Академия - высшее учебное заведение, которое:

- реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования;
- осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации для определенной области научной и научно-педагогической деятельности;
- выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной из областей науки или культуры;
- является ведущим научным и методическим центром в области своей деятельности».

¹⁸ «Институт - высшее учебное заведение, которое:

- реализует образовательные программы высшего профессионального образования, а также, как правило, образовательные программы послевузовского профессионального образования;
- осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников для определенной области профессиональной деятельности;
- ведет фундаментальные и (или) прикладные научные исследования».

¹⁹ «Военный университет (университет) – системообразующий образовательно-научный комплекс, который:

- реализует основные образовательные программы высшего образования всех уровней по широкому спектру направлений подготовки (специальностей) в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка...

Военный институт (институт) – образовательная организация высшего образования, основной деятельностью которой является реализация основных образовательных программ бакалавриата (академического и прикладного), программ подготовки специалиста, программ подготовки научно-педагогических кадров, обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, а также проведение фундаментальных и (или) прикладных научных исследований в областях своей деятельности» (ст. 129 «Особенности реализации профессиональных образовательных программ и деятельности образовательных учреждений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка», п. 8).

²⁰ «институт – образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация программ бакалавриата (прикладного, академического) и программ подготовки специалиста» (ст. 113, п.2).

²¹ «Министр образования и науки России Андрей Фурсенко в интервью "Ъ" впервые признался, что реформа образования, по поводу которой продолжается так много споров, его сейчас волнует меньше, чем процесс преобразований в отечественной науке» (<http://mon.gov.ru/ruk/ministr/int/8011/>).

²² Конституция Российской Федерации, ст. 43 «Образование», п. 5: «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования».

²³ «Все-таки, нет ли опасности в том, что в стране становится меньше вузов? Фактически меньше возможностей для получения образования?»

Есть такая расхожая истина, что скорость флотилии определяется скоростью самого тихоходного корабля. Поэтому тихоходные корабли нужно либо брать на буксир, либо отправлять на вечную стоянку, а матросов и пассажиров пересаживать на другие, более быстрые суда. Это в общих интересах. Хочу подчеркнуть: в результате у нас появится не меньше, а больше возможностей получить качественное образование» (там же). Надо, наверное, не совсем понимать, как «работает» образование, в том числе высшее, чтобы сравнивать его с движением флотилии.

Литература

1. Кантерев П.Ф. Дидактические очерки. Теория образования (1885). Глава VIII «Образовательный процесс как выражение внутренней самодеятельности человеческого организма» // Избранные педагогические сочинения. М. Педагогика. 1982. с 351-355.
2. Гуртов В., Сигова С., Контингент студентов и государственные гарантии // Высшее образование в России. 2006. № 6.
3. <http://www.kremlin.ru/news/9637>
4. Подробнее см. Гребнев Л.С. Бесплатное высшее образование в России: что гарантирует гарант? // Высшее образование в России. 2008. № 1.