

А. А. Тимофеева¹

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Владивосток. Россия

Проблемы реализации права граждан Российской Федерации на образование в условиях его модернизации

В статье рассматриваются проблемы, связанные с обеспечением права граждан России на образование; называются основные противоречия государственной политики в данной сфере.

Автор подчеркивает, что конституционная норма, закрепляющая право на образование и обеспечение его доступности, является важной потребностью человека и общества.

Ключевые слова и словосочетания: государство, конституция, закон, право на образование, доступность и эффективность образования.

A. A. Timofeeva

Vladivostok State University of Economics and Service
Vladivostok. Russia

The problem to realize the civil right to education during its modernization in Russia

The article discusses the problems associated with ensuring the rights of Russian citizens to education; called the basic contradictions of the state policy in this area. The author emphasizes that the constitutional norms guaranteeing the right to education and ensuring its availability is an important need of man and society.

Key words: the state, the Constitution, the law, the right to education, access to and effectiveness of education.

Накопление знаний, изобретения, образование всегда являлись важными факторами прогресса в мировой истории, но нынешнее столетие требует от России максимального использования ее интеллектуального потенциала: только через формирование «общества знаний» страна получит должное социально-экономическое развитие. Практическое решение проблемы зависит в первую очередь от осознания приоритетности образования в жизни России.

Реформы образования, осуществляемые сегодня в разных странах (и в России в том числе), обусловлены объективными требованиями развития экономики, науки, техники. Для обеспечения успеха реформ необходимо соблюдение определенных принципов, к числу которых относятся совпадение содержания и целей

¹ Тимофеева Алла Александровна – канд. ист. наук, доцент профессор кафедры теории и истории российского и зарубежного права Института права; e-mail: alla-al.tim@yandex.ru.

реформы с общенациональной политикой государства и тесная связь с социальной структурой и культурными традициями страны.

Развитие образования в России в последние годы проходило в условиях революционных перемен в общественно-политической жизни, экономике, идеологии, морали и нравственности. Главные задачи российской образовательной политики – обеспечение качества образования на основе сохранения его фундаментальности, универсальности, бесплатности и доступности. В свое время несомненные успехи советской системы образования вызвали решительную реакцию США: результатом изучения природы «русского чуда» стал не только объемный отчет, одна из глав которого называлась «Что знает Иван и чего не знает Джонни», но и выделение крупных финансовых ресурсов в 60–80-е гг. прошлого столетия на развитие всей «цепочки» – от средних школ до университетов. Безусловно, от справедливо критикуемых недостатков советской системы образования необходимо сегодня избавляться, используя при этом потенциал, по выражению В.В. Путина, «русской модели образования», сохраняя наработанные ранее преимущества, к числу которых относится достойное качество среднего образования, повышенный интерес наших специалистов для зарубежных работодателей, достаточно высокий уровень индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП) (в 1990/91 гг. СССР занимал 33 место среди более чем 130 стран мира, в 2010 г. – только 65-е) [12].

При включении России в общеевропейскую систему образования необходимо умело пройти между Сциллой полной апологетики прошлого и Харибдой непродуманного переноса некоторых европейских стандартов: нельзя сводить модернизацию в России к построению общества западного типа.

Система главных ориентиров современного общества определяется представлениями о правах человека, т.е. о совокупности фундаментальных или основных прав, принадлежащих каждому от рождения.

«Никому не может быть отказано в праве на образование», – говорится в ст. 2 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1952 г.). В соответствии с Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования «заккрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой степени или любого типа», а также «ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования» является дискриминацией и признается недопустимым [8].

Государственная образовательная политика в России определена конституционной нормой о праве граждан на образование и свободе выбора профессиональной деятельности, создание условий его реализации личностью. В соответствии со ст. 43 Конституции Российской Федерации гарантируется общедоступность и бесплатность среднего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. При этом каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Под общедоступностью понимается доступность образования для всех в целом и для каждого в частности, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, состояния здоровья и т.д.

Доступность образования в законодательном смысле определяется, в первую очередь, политикой государства в этой сфере и уровнем материального благосостояния его граждан.

В свое время Ф. Лассаль отметил: «Действительная конституция страны – это фактическое соотношение сил, существующих в стране; писаная конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных общественных сил» [9]. Иными словами, юридическая конституция эффективна в той мере, в какой она соответствует фактической конституции, т.е. соотношению сил в обществе. Политика, к сожалению, не всегда обеспечивает соответствие конституции реальности. В российской действительности одни положения пока остаются декларациями (правовое государство, система сдержек и противовесов, принцип «Человек, его права и свободы – высшая ценность»), другие, например, конституционные права и свободы, реализовать пока затруднительно.

Как известно, вторая глава Российской Конституции названа «Права и свободы человека и гражданина», однако в ней (ст. 38, 57, 58, 59) закреплены и конституционные обязанности. Некоторые авторы убеждены, что право на образование, включая гарантии, отражено в Конституции РФ 1993 г. без достаточной полноты, хотя в ней и заложен механизм компенсации законодательных пробелов [2; 3]. Основными организационно-правовыми проблемами являются не только несовершенство действующего законодательства, регламентирующего право на образование, но и его неполное соответствие международно-правовым обязательствам России, вопросы определения правовой природы принципов Болонского процесса и т.д. Важно понимать, что идеи, заложенные в базовые образовательные документы, сами по себе не обеспечивают успех, часто испытывая деформацию на пути к практической реализации. Весьма красноречиво «обновление» общественного образования в последние годы: «... мы постарались вытравить «душу живую» – понимание, зачем собственно придумана наука и образование. А ведь они придуманы не ради заполнения граф в образовательных стандартах и служебных отчетах, даже не затем, чтобы заставить кого-то запомнить сумму информации, а чтобы наращивать совокупный интеллект социума, ... не допускать одичания страны».

Главной проблемой российского образования является его хроническое недофинансирование.

Непрерывный процесс реформирования образования в России явно нацелен на сокращение бюджетного финансирования и введение образования в систему рыночных отношений. В развитых странах на образовательную сферу выделяется: во Франции – 5,9%, в Великобритании – 6,2 %, в США – 6,4%, Южной Кореи и Китае – 15–25% ВВП.

В Российской Федерации расходы бюджетов на образование составили 2,8% к ВВП в 2000 г., 3,8% в 2005 г.; 3,9% в 2006 г.; 4% в период с 2008 по 2011 г.

Указанный показатель существенно ниже, чем в ряде стран с переходной экономикой, в том числе в Венгрии (5,3%), Польше (5,3%), Болгарии (4,1%), Литве (5,9%), Эстонии (6,1%) [1]. Затраты на одного студента в конце 90-х гг. – 300 долл. в год, в США – 19 тыс. долл. в год.

Исследования последних лет показывают, что примерно 40% школ страны находятся в аварийном состоянии или требуют срочного капитального ремонта, 37% не обеспечены канализацией, 20% – центральным отоплением и еще 25% – водопроводом. В то же время, например, в Канаде, значительные территории которой имеют сходные климатические условия и плотность населения, школ, находящихся в аварийном состоянии, вообще нет. Открытый вопрос – переполненность школ и классов, необходимость создания 4,5 млн учебных мест, что отмечено Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г.

Представляется, что, несмотря на включение образования в число национальных приоритетов, эффективность механизма обеспечения конституционного права на образование на настоящем этапе не соответствует его социальной ценности. По словам депутата О. Смолина, обсуждение проекта Закона «О федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг.» происходило весьма жестко. Критику вызвали не только «количественные» аспекты, но и содержание некоторых индикаторов проекта. Налицо тенденция ежегодного снижения федерального бюджета в общем объеме расходов: с 5,1% в 2013 г. – до 3,9% в 2016 г. В результате «оптимизации» в прошлом, 2014 г., были закрыты 592 образовательные организации, реорганизовано 2030. В ближайшие три года планируется «реформировать» еще 3639 учреждений.

Существует реальная проблема вытеснения бесплатного обучения, гарантированного Конституцией России и законодательством об образовании. По мнению В.Д. Зорькина, положение о том, что Россия является социальным государством, остается лишь конституционным идеалом. В статье 5 нового «Закона об образовании в РФ» (2012 г.) не устанавливаются государственные гарантии ежегодного выделения финансовых средств на нужды образования. Существующий ранее норматив (10% национального дохода) сегодня исключен, тем самым власть сняла с себя зафиксированные финансовые обязательства.

Действительность не соответствует заявленным приоритетам, что обусловлено не только снижением финансирования, но и отсутствием персональной ответственности инициаторов реформ за полученные результаты. Некоторые предлагаемые «новации» не безобидны. Новые школьные стандарты предполагают сокращение учебной нагрузки на 25%, что снижает и качество получаемого образования, и его доступность: предполагается, что эти 25% учебной нагрузки будут оплачиваться непосредственно родителями учащихся по желанию и, следовательно, будут носить факультативный характер.

Еще одним деструктивным проявлением в отечественном образовании стало заметное понижение его качества, невысокая роль учителя в этом процессе. Одна из задач «оптимизации» – повышение учительских зарплат, однако серьезного роста доходов не наблюдается, а сокращенные в результате реформы педагоги не могут найти себе адекватную работу. В прошлом году трудоустроиться смогли только по-

ловину высвободившихся работников, при этом оставшиеся педагоги вынуждены работать на 1,5, а то и две ставки! В результате остро проявляются проблемы дефицита педагогических кадров, особенно в сельской местности, не всегда высока квалификация преподавателей. В сложившейся ситуации преподаватели имеют совершенно неадекватный уровень гарантированной оплаты труда, что противоречит ратифицированным нашей страной международным актам. По всей видимости, при сохранении прежних параметров отток преподавательских кадров продолжится, а процесс их обновления замедлится еще больше, следствием чего станет дальнейшее снижение качества получаемого образования. Ситуация в вузах также не проста: структура профессорско-преподавательского состава сдвинута в сторону старшего, а нередко и преклонного возраста. Совершенно очевидна необходимость повышения статуса профессии педагога, изменения мотивации преподавателей всех учебных заведений, сознательного участия их в модернизации системы образования.

Выступление В.В. Путина на заседании Госсовета в августе 2001 г. о необходимости перемен в жизни учителя, к сожалению, не потеряло остроты.

К сказанному следует добавить, что, вопреки закрепленному в российском законодательстве принципу обязательности основного общего образования, едва ли не впервые в истории нашей страны растет количество детей, не посещающих школу и соответственно остающихся полностью или частично неграмотными. Согласно существующим экспертным оценкам, сегодня в России насчитывается никак не меньше двух миллионов неграмотных детей.

Нельзя не отметить и тот факт, что ценностный подход к образованию активно заменяется узкопрагматическим. Смещены акценты в деятельности образовательных учреждений всех уровней. И если раньше школы, институты, университеты прежде всего позиционировали себя как носителей долгосрочных интересов общества, чья деятельность была направлена на реализацию государственной образовательной политики, то в настоящее время они оказались на одном уровне с организациями, предоставляющими населению персональные и коммунальные услуги. Эта важнейшая сфера деятельности, по сути, отдается на откуп рынку.

Нельзя безоговорочно принять попытку сделать профессиональное образование сугубо утилитарным, увязав его только с потребностями экономики. Для общества столь же важны образовательные программы, формирующие нестандартное мышление и готовящие будущую научную элиту. С мыслью виднейшего представителя немецкого классического гуманизма В. Гумбольдта о том, что университеты, решая свои собственные задачи, тем самым будут служить и целям государства, пересекаются мнения участников дискуссии на конференции, посвященной 20-летию Конституции России. Мысль вполне четкая: есть вузы, готовящие практиков, есть университеты, которые должны вести образование по классической схеме [6].

Требуется обсуждения и предложение о необходимости ограничения доступности молодежи к высшему образованию, о переориентации молодых людей на получение преимущественно среднего профессионального образования. Такое утверждение верно, если мы хотим вернуть Россию к «сохе и лопате», но более убедителен вывод, что «образования много не бывает». Не лишним будет напом-

нить, что в России в 2008 г. число лиц, имеющих высшее образование, составляло всего 18,5% населения страны, в то время как в Финляндии и Швеции – 60%, в Японии – 50%, в США – 40%.

На фоне роста масштабов приема в вузы, прежде всего на платной основе, происходит увеличение расходов населения на этапе подготовки к поступлению в вузы (оплата подготовительных курсов, занятий с репетиторами). Это отражает усиление разрыва между требованиями к уровню знаний, достаточному для успешного и даже отличного окончания школы, и требованиями к уровню знаний абитуриентов, предъявляемых высшими учебными заведениями.

Не прекращаются дискуссии о целесообразности и содержании ЕГЭ как инструмента «контроля знаний»: с одной стороны, такой экзамен позволяет одаренным детям поступать в лучшие вузы страны, с другой – школа как «храм знаний» может превратиться в конвейер, навязывающий школьникам шаблонный способ мышления.

Общеизвестно, что право на образование связано теснейшим образом с правом на труд (ч. 3, ст. 37 Конституции РФ). Посредством образования человек может реально пользоваться свободой «литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества» (ч. 1, ст. 44). Наличие соответствующего образования способствует реализации права «предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» (ч. 1, ст. 34). Полноценное образование существенно расширяет возможности граждан для реализации своего права на участие в управлении делами государства (ч. 1, ст. 32). Проблема, однако, в том, что из выпускников вузов только 20% находят работу по специальности. Эта грустнпечальная статистика касается не только специалистов-юристов и экономистов. К сожалению, приходится констатировать, что разрыв между положениями Российской Конституции и других нормативных актов, с одной стороны, и возможностью реализации прав граждан – с другой, не сокращается. Обеспечение доступности и повышение качества образования должно быть основной стратегической целью всех проводимых реформ. В сегодняшней России существует не только острая потребность, но и вполне реальная возможность качественного прорыва. Расходы на образование – это не только инвестиции в человеческий потенциал, но и вложение в будущее страны.

-
1. Гладкова М.Е. Российское образование в цифрах / М.Е. Гладова, Д.Б. Горохов, М.Д. Чеснокова // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 5–16.
 2. Гришина Л.А. Реализация права на образование граждан Российской Федерации: проблемы и перспективы / Л.А. Гришина // Политика и общество. – 2010. – № 12. – С. 63.
 3. Шеховцов В.А. Конституция, политика и реальность / В.А. Шеховцов // Конституционное право и политика: сб. материалов Междунар. науч. конференции. – М.: Юрист, 2012. – С. 52
 3. Давтян Г.А. Право граждан Российской Федерации на образование: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.А. Давтян. – М., 2012. – С. 24.

4. Данилов С.Ю. О современных проблемах юриспруденции в контексте научного и образовательного компонентов // История и современность / С.Ю. Данилов. – Минск: Бизнес-офсет, 2012. – С. 94.
5. К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации: материалы науч.-практ. конференции. – М., 2013. – С. 178.
6. Колданов А. Еще раз о самостоятельности филиалов / А. Колданов, Д. Шуваев // Высшее образование в России. – 2008. – № 2. – С. 96.
7. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Принята 14 декабря 1960 г. Генеральной конференцией ООН по вопросам образования науки и культуры. Вступила в силу для СССР 1 ноября 1962 г. // Международные акты о правах человека: сб. док. – М., 2000. – С. 141.
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1. – М., 1993. – С. 39.
9. Лукин В. Права человека и модернизация российского образования / В. Лукин // Новые знания. – 2007. – № 4. – С. 8.
10. Милкус А. Дооптимизировались... / А. Милкус // Комсомольская правда. – 2015. – 15 апреля.
11. Музычук В. De jure и de facto российские системы образования / В. Музычук, Е. Федорова // Федерализм. – 2011. – № 2(62). – С. 143.