

# Чью деятельность регулирует закон «Об образовании»?

Законодатель, занимающийся нормативной организацией профессиональной деятельности системы образования в стране, в каждом случае должен предварительно получить обоснованные ответы на вопросы: кого, зачем, чему и как учить?

**В**нимательный анализ опубликовано го проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и материалов по его последующему обсуждению показал, что в них фактически отсутствуют научно обоснованные представления об объекте и предмете законодательного регулирования. Это побудило нас привлечь внимание законодателей к концепции данного законопроекта (см.: «О чём говорит концепция закона «Об образовании»/№ 43 «НВС» от 01.11.2012) и показать им особенности нормативного регулирования в стране субъектно-субъектных и субъектно-объектных отношений. Отмеченные в статье недостатки носят фундаментальный характер, и требуют коренного пересмотра исходных посылок при подготовке законопроекта. К этим отправным положениям были отнесены объект (система образования) и предмет (образовательная деятельность). К глубокому сожалению, в принятом федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» высказанные рекомендации не учтены, что побуждает нас задать несколько вопросов председателю Комитета Государственной Думы РФ по образованию А.Н. Дегтяреву.

Уважаемый Александр Николаевич!

При обсуждении законопроекта на пленарном заседании 18.12.2012 г. Вы заявили, что согласно его концепции «предлагается заменить действующие законодательные акты в области образования новым единым и современным законом, последовательно развивающим нормативное регулирование в указанной сфере с учётом мировых тенденций и государственной политики модернизации отечественного образования». Для подтверждения данного заявления Вы привели семь нововведений. К ним отнесли: обязательное представление Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования; переработку статьи о сетевой форме реализации образовательных программ; доработку статьи о реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий; уточнение вопросов семейного образования и самообразования; выявление, поддержка и сопровождение лиц, проявивших выдающиеся способности; создание условий для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, получение общественной и профессионально-общественной аккредитации в различных российских и международных организациях; создание легитимных форм мониторинга системы образования.

В пользу принятия законопроекта Вы привели также данные об обращениях непосредственно в Комитет по образованию ГД РФ свыше 600 тысяч граждан и 40 тысяч коллективов. Особого внимания заслуживает проведенный Вами анализ предложений 927 тысяч человек по внесению поправок в законопроект. Среди них: 40,5% высказались за социальные гарантии сельским учителям; 28,5% — за досрочное назначение трудовой пенсии педагогам; 18,2% — за учёт мнения граждан при принятии решения о реорганизации школ; 12,8% — за уровень зарплат педагогов не ниже средней по экономике в регионе. Следовательно, ни один из них не высказался за организацию деятельности системы образования, обеспечивающей её высокую профессиональную эффективность.

Высказанные Вами, уважаемый Александр Николаевич, концептуальные положения законопроекта и статистика обращений и предложений граждан достаточно убедительно показывают социальную групповую характерность представленных в них интересов. Однако законодатель должен принимать свои решения с позиции общегосударственных интересов, т.е. организовывать профессиональную деятельность системы образования по воспроизводству качественных характеристик человеческого потенциала страны. Лично Вы как председатель Комитета ГД РФ по образованию несёте ответственность за качество принятого закона «Об образовании в Российской Федерации». Поэтому, не вдаваясь в частные проблемы, несколько ключевых вопросов адресуем Вам.

## 1. Что такое система образования как объект законодательного регулирования?

1 ноября 2012 г. мы писали, что таким объектом является система образования, в которой сосредоточены «люди, непосредственно и профессионально действующие на условиях общественного разделения труда по основному месту своей работы с целью производства востребованной в стране продукции... Как структурные элементы системы образования» в законопроекте они не были выделены.

На эту проблему внимание законодателей обращали также авторы комментария к предшествующему закону «Об образовании». В частности, В.Б. Новичков писал, что «система образования предстает «безлюдной» вещью в себе и для себя» (Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / Отв. ред. В.И. Шкатулла. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — С. 154).

Вы, уважаемый Александр Николаевич, непосредственно отвечая за правотворчество в сфере образования, не сочли возможным прислушаться к данному замечанию. Поэтому проблема с пониманием объекта законодательного регулирования в принятом федеральном законе сохранилась. В этом нетрудно убедиться, сопоставив содержание ст. 10 с остальными статьями 2-й главы. Это порождает ряд соподчиненных вопросов. Чья же деятельность на самом деле нормативно регулируется законом? Людей или образовательных стандартов и образовательных программ? Почему необходимо нормативно регулировать жизнедеятельность людей? Разве образовательные стандарты и образовательные программы не являются нормативными документами для организации управления учебно-воспитательным процессом? Вам не кажется, что эту главу действующего закона следовало бы назвать системой уровней содержания образования, но никак не системой образования?

## 2. Чем должна заниматься система образования, или что является предметом законодательного регулирования в сфере образовательной деятельности?

Основными признаками системы образования являются (1) совокупность людей, (2) объединённых в определённые организационные структуры (3) для передачи поколениям (4) опыта жизнедеятельности старших поколений, (5) действующий на условиях общественного разделения труда, (6) под общим руководством и (7) по единым нормам и правилам. Своё воздействие на субъектов системы образования законодатель оказывает через седьмой признак, определяя их статусные положения, т.е. их правомочия, обязанности и ответственность за реализацию общественно необходимой функции по воспроизводству качественных характеристик человеческого потенциала страны. Следовательно, предметом законодательного регулирования являются правоотношения, с одной стороны, между людьми внутри самой системы образования с целями организации их эффективного взаимодействия в интересах эффективного производства части совокупного общественного продукта в форме качественных характеристик обучаемых. С другой стороны, предметом нормативного регулирования выступают правоотношения между представителями системы образования и остальными членами российского общества по широкому кругу вопросов, начиная от доступа молодёжи к учёбе и до удовлетворения претензий по поводу качества образовательной деятельности учебных заведений.

Однако, по Вашему мнению, «предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование» (ч. 1 ст. 1). Иначе говоря, в предмет законодательного регулирования согласно данной норме не входят субъекты правоотношений, действующие в системе образования на постоянной основе: педагоги, руководители и обеспечивающий персонал. По-другому эту норму интерпретировать невозможно.

Эта же позиция, распространённая на неопределённый круг «участников правоотношений», подтверждена Вами в ч. 2 ст. 4 закона: «Целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования».

В п. 2 ч. 3 ст. 4 рассматриваемого федерального закона Вы провозгласили «создание правовых, экономических и финансовых условий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации». Получается, что Вы, уважаемый Александр Николаевич, представляя интересы государства, говорите представителям системы образования: «Получайте в своё распоряжение материальные и финансовые ресурсы и делайте с ними, что хотите». По-другому данную норму интерпретировать невозможно. Кто же тогда будет организовывать деятельность субъектов самой системы образования? Разве декларируемое право одного субъекта общественных отношений (обучаемого) не обеспечивается обязанностями другого (педагога)? Или по данному поводу у Вас имеется другое мнение?

Так как центральной фигурой в федеральном законе выступает обучаемый, то продолжим анализ его «права на образование». В ч. 1 ст. 3 из 12 принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования пять посвящены именно ему, в том числе принцип «свободного развития личности». Зачем же тогда нужна система образования? Она была бы уместна только «для развития свободной личности». К обязанности обучаемого в ч. 1 ст. 43 отнесены два требования, однако в ч. 4 данной же статьи ответственность за недобросовестное выполнение им учебного плана не предусмотрена. Не несёт он ответственности за пропуски учебных занятий, самостоятельную подготовку к ним, выполнение учебных заданий и т.д. Случайность? Нет. Практика современных «инноваций» в сфере образования производит сильный «индустриальный шум», но качество учебно-воспитательного процесса от этого не повышается. Вам не кажется, уважаемый Александр Николаевич, что подобные издержки в законодательстве являются результатом неправильного определения предмета нормативного регулирования?

## 3. Каким ресурсом обладает система образования?

Например, деятельность системы здравоохранения, состоящей из врачей, руководителей, обеспечивающего и обслуживающего персонала, направлена на поддержание здоровья населения страны. Решение данной задачи конкретизируется в работе врачей и находится в прямой зависимости от их квалификации, отношения к делу, состояния материально-технической базы и т.д. Несмотря на наличие различных факторов, исходным среди них и, следовательно, основным ресурсом являются знания, умения и навыки непосредственно врачей, без которых медицинское обслуживание людей невозможно. Лечит не министр или кто-либо другой, а именно врач. Точно такая же ситуация и в других сферах жизнедеятельности людей.

Вы, уважаемый Александр Николаевич, лучше других должны понимать, что обучает и воспитывает обучаемых только педагог, но никак не министр или кто-либо из чиновников от образования. Для этого педагог должен обладать интеллектуальным ресурсом, который он обязан передать обучаемым и научить их использовать его в своей жизнедеятельности. Этот интеллектуальный ресурс называется содержанием образования, т.е. системой знаний о познанных наукой объектах, процессах и явлениях действительности, представленных в соответствующих научных фактах, гипотезах, концепциях и теориях с помощью определённых понятийных комплексов.

В процессе учебно-воспитательного процесса это содержание распределяется между учебными дисциплинами, отражая различные предметные области жизнедеятельности людей. Посредством использования педагогами определённых форм и методов



происходит его передача обучаемым в целях формирования у них социально востребованных качественных характеристик. Следовательно, содержание образования является центральным понятием в образовательном процессе. Почему же, уважаемый Александр Николаевич, в ст. 2 среди 34 понятий содержанию образования места не нашлось?

Случайность? Нет. Если познакомиться с работами Ваших коллег и советников, то легко можно убедиться в справедливости данного утверждения. Например, Ваш заместитель Н.А. Шайденко под содержанием образования понимает «диалектическое единство, складывающееся из определённого образом организованного материала и процессов обучения ему», (Шайденко Н.А. Совершенствование учебно-воспитательного процесса в педвузе. — Тула: Приокское кн. изд-во, 1991. — С. 13). Вполне очевидно, что, несмотря на употребление термина «диалектика», суть диалектического единства между формой и содержанием ей неведома.

Кроме этого, они не видят связи между усвоенным обучаемым содержанием образования и сформировавшимися у него качественными характеристиками. Особенно это видно на двух примерах.

Во-первых, это очередное модное увлечение педагогов понятиями «компетентность», «компетенции» и «компетентный подход». При этом смысл первых двух понятий в подавляющем большинстве диссертационных и монографических исследований не различается, а компетентный подход никак не связан с образовательными программами. Даже в рассматриваемом федеральном законе статья 28 называется «Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации». В ч. 3 этой статьи к компетенции отнесены 21 правомочие. Возникает вопрос: зачем для обозначения одной и той же функции используются два понятия: «компетенции» и «права»?

Во-вторых, это оценочные критерии деятельности вузов, в которых отсутствует критерий адекватности учебных программ требованиям практики и современным научным достижениям.

Чтобы обеспечить высокое качество интеллектуального ресурса системы образования, необходимо, чтобы педагоги постоянно совершенствовали свои знания в соответствующих предметных областях науки, а в учебно-воспитательном процессе умело распределяли усвоенное содержание и применяли адекватные формы и методы его передачи обучаемым. Без данного ориентира провозглашённое в ст. 47 прав и свобод педагогических работников и в ст. 49 их обязанностей теряет всякий смысл, потому что они действуют в условиях общественного разделения труда, т.е. на работу нанимаются не ради труда, а ради заработка. Это красноречиво проявилось в поправках, предложенных ими в законопроект, в содержании выступлений депутатов при его обсуждении и т.д.

И это естественно, потому что в подавляющем большинстве они не связаны с организацией образовательного процесса. Но законодатель по своему положению обязан думать о том, как нормативно обеспечить их общественно полезную деятельность и не поощрять создание её видности.

Вам не кажется, уважаемый Александр Николаевич, что проблему повышения качества интеллектуального ресурса системы образования полезно сделать предметом парламентского расследования? Полученные данные могут позволить Вам принимать квалифицированные законодательные решения с позиции общегосударственных интересов.

**В.В. Бобров, к. филос. н., профессор кафедры философии ИФП СО РАН**