

А. Л. Сергеев*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Статья посвящена малоисследованной проблеме конституционно-правового регулирования системы образования, его оценке как конституционной ценности. Проанализирован правовой аспект реформы образования, ведущейся в течение последних двух десятилетий. Данный процесс рассматривается в качестве двухэтапного. Отмечается, что на первом этапе (1990-е гг.) имело место хроническое недофинансирование образовательной системы, был нанесен удар по морально-нравственным основам российского общества, подрывающий уважение к учительскому и преподавательскому труду. Результатом этого стал уход из средней и высшей школы большинства высококвалифицированных специалистов. В течение второго этапа (2000-е гг.) ломке стала подвергаться собственно матрица отечественного образовательного процесса. К этому периоду автор относит повсеместное введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ), внедрение двухступенчатой системы образования «бакалавриат — магистратура», создание балльно-рейтинговой системы как универсального критерия оценки знаний студентов и многие другие дополнительные новации.

В статье анализируются наиболее негативные последствия реформы образования: а) падение социального статуса учителя и преподавателя; б) бюрократизация системы образования; в) ликвидация централизованной системы образовательных критериев и эталонов; г) введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ) как средства приема в вузы; д) внедрение системы «бакалавриат — магистратура»; е) введение балльно-рейтинговой системы оценки успеваемости студентов.

Проведен детальный анализ Федерального закона «Об образовании в РФ», принятого в 2012 г., особое внимание уделено правовым конструкциям, способным, по мнению автора, привести к наиболее опасным результатам. Предлагаются пути выхода из создавшейся сложной ситуации и связанных с этим необходимых направлений общественной и государственной деятельности. Обосновывается тезис, что законопроект «О народном образовании», предложенный к принятию в Государственной Думе фракцией КПРФ осенью 2012 г., оказался бы во многом созвучен современным реалиям. Анализируются преимущества указанного документа по сравнению с действующим законодательством.

Ключевые слова: образование, система образования, конституционная ценность образования, Болонская система, социально-экономические права, право на образование, конституционный строй, конституционные духовные основы, Конституция РФ.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.223-228

Одной из наиболее острых и социально-значимых проблем в последние два десятилетия представлялось конституционно-правовое регулирование системы образования, а также

происходивших в ней качественных изменений. Иными словами, возникал вопрос, насколько соответствует трансформация системы образования закрепленным в нашем право-

© Сергеев А. Л., 2017

* Сергеев Александр Леонидович, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

alsergeev1980@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

вом поле конституционным принципам? Ответ на него тем более актуален, что образование неоднократно объявлялось в качестве конституционной ценности¹.

Образование — одна из важнейших сфер общественной жизни. От его конкретного наполнения различными социальными институтами, учебными дисциплинами, системами методик подачи и усвоения информации, структурой построения образовательных учреждений зависит будущее народа и само направление его духовного и интеллектуального развития. Именно поэтому во всех развитых странах образование является одной из главных государственных функций, на реализацию которой ежегодно тратятся огромные материальные и человеческие ресурсы.

Системе образования всегда присуща определенная матрица — совокупность принципов, институциональных образований и энергоинформационных кодов, определяющих его повседневное развитие и функционирование. Необходимое ее обновление, осуществляемое в гармонии со всеми остальными элементами, способно принести неопределимую пользу, в то же время ее необдуманная искусственная ломка может создать катастрофические и необратимые последствия.

В декабре 2012 г. принят Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»². Пока шло обсуждение законопроекта имелась надежда, что государственная власть предпримет меры по выводу российского образования из тяжелейшей ситуации, сложившейся за последние 20 лет. Однако его окончательная редакция показала, что негатив, накопленный образовательной системой за предыдущий период, дополняется иными, крайне опасными, новациями.

Для начала следует обратиться к истокам обсуждаемой проблемы. В конце 80-х — начале 90-х гг. прошлого века по стране прокатился шквал публикаций, в которых говорилось о «неэффективности» советской системы образования, где человека якобы учат «слишком многому» и делают его «неоправданно универсальным». Указанный информационный фон оказался весьма благоприятным для даль-

нейших разрушительных действий, осуществляемых российской властью в образовательной сфере.

Миф о некачественности советской образовательной матрицы успешно развивается в статьях крупнейшего современного российского обществоведа С. Г. Кара-Мурзы³. В них, в частности, показывается, что советская школа, включая все образовательные ступени, была устроена по университетскому принципу, главный смысл которого научить человека мыслить глобально, уметь решать разнообразие сложных задачи и ориентироваться в самых различных жизненных ситуациях. Именно внедрение данного образовательного подхода в практику в 20—30-е гг. позволило качественно шагнуть вперед во всех отраслях народного хозяйства и сделать гигантский скачок в общественном развитии.

Западной же системе образования изначально (начиная с эпохи буржуазных революций и последующей модернизации) была присуща система «двух коридоров», в которой университетское образование получает лишь небольшой процент населения, имеющий в будущем возможность сложить государственно-управленческую элиту. Остальному же населению достается образование мозаичного типа, в рамках которого человек способен в будущем выполнять лишь определенный набор узко очерченных функций, а обо всех остальных отраслях знания иметь поверхностное и несистемное представление.

Целью многих западных и российских элитных кругов стало внедрение в России так называемой Болонской системы, позволяющей сломать существовавшую ранее матрицу университетского образования. Более того, в российских условиях начала внедряться матрица «второго коридора» для всех без исключения вузов, что в перспективе грозит стране остаться даже без той необходимой элитной образовательной прослойки, которая будет способна принимать общественно важные стратегические решения.

Ломка отечественной системы образования, производимая в постперестроечные годы, может быть разделена на два этапа. Первый —

¹ Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. М., 2013.

² СЗ РФ, 2012. № 53. Ст. 7598.

³ Кара-Мурза С. Г. О реформе образования // URL: <http://polinka.gorod.tomsk.ru/index-1289373607.php>.

1990-е гг., когда имело место хроническое недофинансирование образовательной системы и наносится множество ударов по морально-нравственным основам российского общества, подрывающих уважение к учительскому и преподавательскому труду. Результатом этого стал уход из средней и высшей школы большинства высококвалифицированных специалистов. Утрата оказалось невозможной, так как среди молодежи эти профессии не являлись и до сих пор не являются популярными.

Второй этап можно отнести к 2000-м гг., когда ломка стала подвергаться собственно матрица отечественного образовательного процесса. К этому периоду следует отнести повсеместное введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ), внедрение двухступенчатой системы образования «бакалавриат — магистратура», создание балльно-рейтинговой системы как универсального критерия оценки знаний студентов и многие другие дополнительные новации.

Недофинансирование образования и ломка его матрицы привели к катастрофическим последствиям. Как метко заметил заслуженный учитель России С. Е. Рукшин, Россия близится к точке невозврата; через какое-то время ей будет невозможно восстановить позиции в образовательной сфере, которые она имела два десятилетия назад⁴.

Выделим главные негативные последствия реформы образования:

- 1) падение социального статуса учителя и преподавателя. Это отразилось как в степени уважения представителей современного российского социума к подобного рода труду, его престижу, так и в уровне оплаты труда и социальных гарантий современных учителей и преподавателей. Если в советское время преподавательский состав входил в высшие общественные страты, то на сегодняшний день выполнение даже малоквалифицированной работы способно обеспечить более высокие зарплату и общественное положение;
- 2) бюрократизация системы образования. Несмотря на катастрофическое падение качества образования, количество чиновников в ведомствах, управляющих данной сферой, год от года увеличивается. Бюрократиза-

ция, однако, наблюдается не только в росте чиновничьего аппарата, но и в качестве его работы. Логика здравого смысла говорит о том, что если у государства нет возможности на достойном уровне материально поддерживать молодых ученых и педагогов, то единственным способом сохранения научного сообщества должно стать создание дополнительных социальных лифтов и упрощение пути для талантливой молодежи к получению ею научных степеней, должностей и званий. Вместо этого мы видим все новые и новые препятствия, возникающие на пути защит докторских и кандидатских диссертаций, получения званий доцентов и профессоров и др.;

- 3) ликвидация централизованной системы образовательных критериев и эталонов. Советской системе образования была известна работа методических советов, тщательно прорабатывающих разделение учебного процесса на специальности, отдельные учебные дисциплины, их почасовое содержательное наполнение и т.д. На сегодняшний день учебные часы и содержание преподаваемых предметов в каждом отдельном вузе определяются хаотично, в основном исходя из интересов тех или иных подразделений либо конкретных людей. Интересы же будущих специалистов и их потребность в знаниях учитывается как правило в самую последнюю очередь. То же самое наблюдается и на уровне, принимающем решение о создании либо ликвидации вузов. Особый резонанс имела осенняя кампания, инициируемая государственно-властными образовательными ведомствами, относительно признания части отечественных вузов «неэффективными». Критерии эффективности образовательного учреждения высшей школы не имели централизованной кодификации, формулировались отдельными чиновниками так, что они никогда не смогли бы быть адекватно применены к ним;
- 4) введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ) как средства приема в вузы. Формулировка заданий в тестовом и табличном формате, во-первых, с трудом доступна большинству детей с гуманитарным стилем

⁴ Рукшин С. Е. Дошли до точки невозврата // URL: http://www.spbvedomosti.ru/guest.htm?id=10293947@SV_Guest.

мышления, а во-вторых, по-настоящему способна проверить лишь память абитуриента, либо его «натасканность» на тот или иной формат задания. Творческий талант, логическое мышление, способность проникать в сущность явлений — все эти качества ЕГЭ проверить не способен, а на практике эти качества еще и бывают вредными, так как мешают абитуриенту выполнить задание, имеющее четкий и конкретный шаблон. Нетрудно предположить, какие это имеет последствия для формирования современного поколения студентов;

- 5) внедрение системы «бакалавриат — магистратура». Существовавшая в советское время система специалитета как матрицы получения высшего образования включала как правило 5 лет обучения по очной форме и 6 лет — по очно-заочной форме. Внедряемая в соответствии с Болонской конвенцией система бакалавриата предписывает переход к четырехлетней системе обучения. В результате имеющиеся в образовательной программе базовые учебные курсы урезаются до минимума и часто ставятся к преподаванию на младших курсах института, что весьма существенно отражается на их усвоении. Дисциплины же, имеющие специальный и узкопрофильный характер, либо подаются вперемежку с базовыми учебными предметами, либо имеют фрагментарный характер. Такая образовательная матрица естественным образом формирует специалистов, не способных ни глобально мыслить, ни выполнять разнообразные практические задания.

Не лучше сложилась ситуация и во второй ступени современного высшего образования — магистратуре. Как правило специализации, по которым впоследствии должны идти магистранты, в спешном порядке придумываются в рамках профильных кафедр, после чего под них «подбивается» некая система спецкурсов, читаемых иными кафедрами (и формулируемых ими же). Как результат — создание у магистранта некоего хаотичного разнобоя «на заданную тему». Если же учесть, что многие магистранты не имеют базового профильного образования, описываемая картина приобретает еще большую яркость;

- 6) введение балльно-рейтинговой системы оценки успеваемости студентов. Эта мера хотя и не прописана в существующем рос-

сийском законодательстве, весьма активно внедряется образовательными ведомствами в учебный процесс. В отсутствие единой централизованной системы оценки знаний и успеваемости студентов (подобную систему едва можно выработать) каждое учебное заведение вопрос о выставлении баллов решает по своему усмотрению. На практике семинарское занятие, на котором по определению должны иметь место дискуссии и творческие обсуждения пройденного материала, стремительно превращается в «гонки за баллы», когда отдельно взятый студент, боясь быть не допущенным к сессии, старается обязательно успеть сказать два слова, чтобы не уйти без заработанной цифры. Таким образом, проведение семинаров приобретает формалистский характер, в которых творческий компонент заведомо убивается.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», не направленный на исправление сложившегося порядка вещей, а наоборот, закрепляющий его ключевые параметры, добавляет к ним следующие негативные новации:

- 1) ликвидация профильного школьного образования и замена его специализацией по классам в рамках обычных школ. Еще с советского времени выпускники специализированных школ (физических, математических и т.д.) часто становились призерами международных олимпиад, а впоследствии и знаменитыми учеными, оставившими свой вклад в развитие отечественной науки. Профильный класс в обычной школе заведомо не способен дать ученику и десятой доли знаний, навыков и умений, получаемых учеником начиная с самой первой ступени специализированной школы, где все проникнуто определенным духом и тонкой образовательной структурой;
- 2) ликвидация системы дошкольного образования. Новым законом оно просто не предусмотрено, а значит, регулирующие этот спектр образования подзаконные акты в любой момент могут быть просто отменены. Таким образом, дети лишаются еще одного социального института, созданного ранее для их развития с помощью коллективного гигантского труда;
- 3) ликвидация системы докторантского образования. Новый закон ничего не говорит о данной ступени послевузовского образо-

вания, и, по мысли творцов образовательной реформы, со временем и кандидаты, и доктора наук должны быть приравнены по статусу и переведены к индексу «PhD», применяемому в научном сообществе западных стран. Насколько сильно указанная мера способна ударить по мотивации труда нынешних научно-педагогических работников, и так не избалованных вниманием к себе общества и государства, остается только догадываться.

Изложенное наглядно показывает, что последовательное применение современного законодательства об образовании не только не будет способствовать выводу указанной сферы из переживаемого ею тяжелейшего кризиса, но и, напротив, способно сделать указанные тенденции необратимыми. Исходя из этого общество в целом и современное научно-педагогическое сообщество как его часть, находящееся на переднем крае обороны, должно занять крайне активную позицию с целью изменения относительно недавно принятого закона, равно как и правительственной политики в образовательной сфере в целом.

В этой связи чрезвычайно интересны альтернативные разработки нормативного содержания, которые в случае их применения способны позитивно повлиять на образовательную сферу. В этой связи следует рассмотреть законопроект «О народном образовании», предложенный к принятию в Государственной Думе фракцией КПРФ осенью 2012 г.⁵ Не перечеркивая полностью решений в образовательной сфере, принятых за последние 20 лет, он тем не менее оказался во многом созвучен современным реалиям. Перечислим очевидные плюсы и преимущества указанного документа по сравнению с действующим законодательством:

- закрепляется существование системы как дошкольного, так и докторантского образования, равно как и гарантий их функционирования;
- как за студентами, так и за преподавателями закрепляется широкий набор социальных гарантий и иных мер социальной защиты;
- большое внимание уделяется условиям труда профессорско-преподавательского состава. Так, в соответствии с ним, уровень аудиторной нагрузки не может превышать

18 часов в неделю при реализации общеобразовательных программ и 720 часов в год при реализации профессиональных образовательных программ;

- положение об оплате труда преподавателей. Согласно законопроекту заработная плата учителей должна превышать среднюю заработную плату работников промышленных отраслей соответствующего субъекта РФ, а заработная плата профессорско-преподавательского состава вузов — не просто превышать, а не менее чем в 2 раза. За обладание ученой степенью кандидата наук законопроектом устанавливается надбавка в размере 8 тыс. руб., доктора наук — 15 тыс. руб.;
- предусмотрено сосуществование двух образовательных систем: одноступенчатой — специалитета; двухступенчатой — бакалавриата-магистратуры. Абитуриент сам наделяется правом решать, какое образование получать и каким путем ему идти дальше;
- исключается Единый государственный экзамен по ряду гуманитарных предметов. К примеру, по литературе абитуриенту предлагается на выбор либо писать сочинение, либо отвечать устно, а дисциплины «история» и «обществознание» должны будут приниматься исключительно в устной форме.

Принятие указанного законопроекта и его дальнейшая реализация смогли бы решить многие задачи и дать толчок для выхода из кризиса современной отечественной образовательной системе. Признавая, однако, исключительную полезность законопроекта для нынешнего момента, следует обозначить необходимость в дальнейшем полной смены образовательной матрицы сегодняшнего дня. Для полноценного развития России, ее возрождения в качестве великой державы и одного из мировых лидеров в перспективе требуется полностью прекратить копирование западных образцов и бескомпромиссно отказаться от Болонской системы. России нужно полноценное образование советского типа, снабженное по последнему слову научно-технического прогресса, с возвращением в высшие страты общества учителей и преподавателей и закладыванием университетской основы во все уровни и ступени отечественной образовательной машины.

⁵ URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=11928-6&02>.

Необходимо подчеркнуть, что последние двадцать лет разрушение системы образования как общепризнанной конституционной ценности в перспективе способно нанести существенный вред конституционному порядку в целом. Ненадлежащая реализация

конституционных норм, в том числе и в сфере образования, способна привести к обесцениванию принципов Конституции в глазах общества, что, в свою очередь, неизбежно ведет к его дестабилизации и иным негативным социальным последствиям.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. — М., 2013.
2. Рукшин С. Е. Дошли до точки невозврата // Санкт-Петербургские ведомости. — 2012. — 23 нояб.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE EDUCATIONAL REFORM IN RUSSIA: PROBLEMS AND PROSPECTS

SERGEEV Aleksandr Leonidovich — PhD in Law, Associate Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
alsergeev1980@mail.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article is devoted to the underexplored issue of constitutional legal regulation of the education system, its assessment as a constitutional value. The author analyzes the legal aspect of the educational reform initiated over the past two decades. This process is considered as a two-step. It is noted that in the first phase (1990-ies.) chronic underfunding of the education system, hit the moral and ethical foundations of the Russian society, undermining respect for a teacher and teaching work. It resulted in the departure of most highly qualified specialists from middle and high schools. During the second phase (2000-ies) the national educational system itself was under danger. To this period the author relates the widespread introduction of the unified State exam (EGE), the introduction of a two-tier system of education "Bachelor-master program" creation of grade-ranking system as a universal criterion of estimation of knowledge of students and many other additional innovations. This article analyzes the most negative consequences of the education reform: a) fall of the social status of teachers and lecturers; b) bureaucratization of the education system; c) elimination of a centralized system; d) elimination of the educational criteria and standards; e) introduction the unified State exam (EGE) as a means of admission to higher education; f) introduction of a system of "Bachelor-master program"; g) the introduction of grade-ranking system of evaluation of student performance.*

The author provides a detailed analysis of the Federal law "On education" adopted in Russia in 2012, particular attention is given to the legal structures, capable, in the author's opinion, to lead to the most dangerous results. The article offers a way out of this difficult situation and related necessary directions in social and public activities. The author justifies the thesis that the draft law "On national education", proposed to adoption in the State Duma by the communist fraction in the autumn 2012, could have been largely in tune with contemporary realities. There is an analysis of the advantages of the specified document compared with the current legislation.

Keywords: education, the education system, the constitutional value of education, the Bologna system, socio-economic rights, the right to education, the constitutional order, constitutional spiritual foundations, the Constitution of the Russian Federation.

BIBLIOGRAPHY

1. Bondar N. S. Russian legal education as a constitutional value: national traditions and cosmopolitan illusions. — M., 2013.
2. Rukshyn S. E. Reached the point of no return// Sankt-peterburgskie vedomosti. — 2012. — 23 Nov.