

УДК 342+7951-573-11-94

**О РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В КОНТЕКСТЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ОБРАЗОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Э. Ю. Балаян

Динамизм нашего времени не имеет аналогичных прецедентов во всемирной истории. Необычайная глубина и многообразие преобразований в науке, технике, культуре, геополитике мгновенно охватывают все сферы жизни современного общества и государства. Начало XXI века характеризуется стремительными социально-экономическими изменениями, в значительной мере обусловленными колоссальными достижениями в сфере науки и инновационных технологий. В современном обществе знания, накопленные в сфере различных наук, в том числе гуманитарных, и их эффективное применение являются важными инструментами для реализации человеческого потенциала, стабильности и социальной гармонизации общества, его социально-экономического развития, а также для повышения конкурентоспособности и улучшения качества жизнедеятельности людей. За последние десятилетия стало очевидно, что уже недостаточно начального и даже среднего образования. «Наступило время «непрерывного образования», которое называют иногда и «пожизненным», т. е. на протяжении всей жизни человека» [1, с. 11].

При этом остаются нерешёнными такие острые проблемы, как обеспечение осуществления права на образование, совершенствование организационных основ функционирования системы образования, поиски новых методов обучения, повышение качества высшего образования, оценки качества высшего образования и другие. Часто высказываются идеи о несоответствии отечественного образования мировым стандартам, предлагаются варианты решения этой актуальной проблемы [2].

Вышесказанное отображает лишь немногие из тех проблем и задач, которые предстоит решить на данном этапе развития общества и государства в целях совершенствования содержания управления сферой науки и образования. По нашему мнению, дискуссия по этим и иным проблемам в первую очередь требует уточнения того, что такое образование, высшее образование, право на образование, какова роль государства в регулировании и поддержке этой важной области жизнедеятельности общества.

Под образованием, согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 (с изменениями и дополнениями от 27.10.2008 г. № 180-ФЗ), понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (цензов).

Термин «высшее образование» (или «высшее профессиональное образование» в соответствии с Законом Российской Федерации «О высшем и по-

слеузовском профессиональном образовании») используется в трёх смыслах:

- а) как результат;
- б) как процесс;
- в) как образовательная система.

Высшее образование, как образовательная система, понимается как социальный институт и подсистема непрерывного образования, как сфера духовного производства, становления и развития человека [3].

Право на образование можно определить как право человека на получение определённой совокупности знаний, культурно-нравственных навыков (способствующих интеграции личности в национальную и мировую культуру), профессиональной ориентации, необходимых для нормальной жизнедеятельности на современном этапе развития общества.

Вообще, права и свободы человека являются неотъемлемой частью культуры любого цивилизованного народа, высшим выражением его морально-правовых ценностей. Как справедливо отмечается в Докладе уполномоченного по правам человека Российской Федерации: «Концепция прав человека, осмысленная в свете новых условий и реалий, призвана стать одной из философских основ развития современного мира» [4, с. 163]. Поэтому закономерно, что права и свободы человека признаются международным сообществом, закрепляются в правовых актах международных организаций и становятся своеобразными международными критериями уровня сотрудничества различных народов. Цивилизованные государства, исходя из требований норм, провозглашенных в международных документах, в своих конституциях закрепляют основные права и свободы человека и устанавливают обязанность государства и его органов в вопросе гарантирования и защиты прав человека. В связи с этим чрезвычайно важны постоянные усилия государства по оказанию содействия в получении образования и реализации права гражданина на непрерывное образование, развитию системы образования. Следует подчеркнуть, что система образования в России представляет собой совокупность: образовательных программ и государственных образовательных стандартов; реализующих их образовательных учреждений, независимо от их организационно-правовых форм; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций [5]. Данное определение демонстрирует, что развитие и совершенствование системы образования и эффективная реализация права человека на образование в России неразделимы.

Право на образование, качество которого отвечало бы историческим традициям, законодательству России и международным стандартам, является

одним из основных и неотъемлемых конституционных прав человека и гражданина Российской Федерации и находит своё закрепление в статье 43 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года. Образование в России осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права. Основы международных стандартов права на образование сформулированы в статье 26 Всеобщей декларации прав человека и статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В указанных актах предусматриваются условия полного осуществления права на образование: обязательное и бесплатное начальное образование для всех; доступность среднего, профессионально-технического и высшего образования; свобода родителей выбирать школы для своих детей и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание детей в соответствии с собственными убеждениями. Некоторые лица и учреждения имеют право создавать частные учебные заведения и руководить ими только при условии соответствия образования в них минимуму требований, установленных государством.

Приоритетные цели образования также установлены положениями международных документов. К ним относятся: полное развитие человеческой личности и её достоинства, уважение к правам и свободам человека, необходимость образования, создание возможностей быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе всеми нациями, этническими и религиозными группами.

В сфере образования и науки важным международным документом является также Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования, которая направлена на предоставление всем равных возможностей в получении образования без всякого различия, исключения, ограничения или предпочтения по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения.

При этом особенно важно, что ограничение прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом, что является важнейшей гарантией исключения дискриминации и реализации права на образование. Для обеспечения реализации права на образование, современные государства, согласно нормам Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, обязуются:

1) сделать начальное образование обязательным и бесплатным; среднее – общедоступным; а высшее – доступным на основе полного равенства и в зависимости от способностей каждого;

2) обеспечить во всех государственных заведениях равной степени одинаковый уровень образования и качества обучения;

3) поощрять получение и повышение образования;

4) обеспечить подготовку к преподавательской специальности.

В связи с осуществлением последнего положения, по нашему мнению, особое внимание следует уделять воспитательной работе, которая бесспорно способствует развитию и становлению личности студента, как субъекта современной цивилизации, и плодотворному творчеству преподавателя.

Российская Федерация, как и все цивилизованные участники международного сообщества, обеспечивает гражданам право на образование посредством создания системы – надлежащих организационных, социально-экономических и правовых предпосылок и условий для его получения. Закреплённое в статье 43 Конституции Российской Федерации право каждого на образование соответствует международным нормам и стандартам в области образования и гарантирует получение бесплатного основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и предприятиях. В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несёт расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры её предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ, и муниципальных образовательных учреждений.

Государство создаёт гражданам с отклонениями в развитии условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных образовательных подходов (ч. 6 ст. 5 Закона РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ). Вместе с тем государство оказывает содействие в получении образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий, включая стипендии для обучения за рубежом. Критерии и порядок предоставления стипендий устанавливаются Правительством РФ.

Несомненно, основной и важнейшей государственной гарантией обеспечения осуществления права на образование гражданами РФ является его государственное (федеральное, региональное) и (или) муниципальное финансирование и поддержка. Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной. Это справедливо, поскольку в наиболее развитых странах образование относится к числу приоритетных сфер вложения государственных средств [6, 7]. Однако очевидно, что без партнёрства государства, бизнеса и науки невозможно добиться качественно высокого уровня образования, становления эффективной национальной инновационной системы, модернизации экономики на основе технологических инноваций и обеспечения международной образовательной мобильности.

На современном этапе развития Российская Федерация переживает кардинальные изменения системы образования. Во многих субъектах РФ осуществляются эксперименты в области образования. Одним из них является эксперимент по переходу на финансирование учреждений высшего профессионального образования на основе государственных именных финансовых обязательств (далее – ГИФО), осуществляемый в целях обеспечения эффективности использования финансовых ресурсов, направляемых в сферу высшего образования, развития конкурентного начала в деятельности вузов и экономического стимулирования качества высшего образования.

ГИФО обеспечивают осуществление бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования на базе дифференцированных нормативов, отражающих характер образовательных программ и уровень подготовки абитуриентов, как это закреплено Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года, утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.

По результатам проведения в 2002 – 2003 годах эксперимента по ГИФО были выявлены как основные достоинства, так и некоторые его недостатки. К примеру, выводы социологического анкетного опроса студентов показывают, что две трети всех респондентов в целом положительно настроены по отношению к ГИФО, среди них 16 % полностью одобряют переход к ГИФО, 49 % относятся положительно, но считают, что необходимы усовершенствования экспериментальной модели ГИФО; около 15 % относятся к ГИФО нейтрально, менее 18 % – негативно [8, с. 110 – 111]. После исследования всех результатов и усовершенствования некоторых механизмов было предложено провести в 2004 – 2005 гг. второй этап эксперимента, целью которого явилась отработка комплексной модели финансирования вузов с использованием механизмов ГИФО.

Однако одним экспериментом такую сложную и многогранную сферу, как сфера образования и науки, в полном объеме невозможно реформировать. Помимо всего, необходимо совершенствовать организационные основы функционирования системы образования, которое предполагает оптимизацию административно-правового механизма, расширение участия общества в управлении, дальнейшее развитие академических свобод и автономии вузов, улучшение положения дел в образовательном менеджменте и т. д. с неперенным сохранением государственного воздействия и государственной поддержки в различных формах [9].

Государственное регулирование научной сферы в Российской Федерации имеет особое значение, что обусловлено традиционно активной ролью науки в развитии общества, широтой охватываемых проблем, а также сложностью её структуры [10]. Для проведения соответствующей государственной политики в сфере высшего образования была заложена устойчивая основа Законом РФ «Об образовании».

Особенно примечательно то, что в данном Законе определяются принципы государственной политики в области образования: гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей; жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье; демократический, государственно-общественный характер управления образованием и другое (ст. 2).

При этом следует отметить, что задачи государства и вузов в сфере образования и науки идентичны. Сказанное можно продемонстрировать на примере Томского политехнического университета. Так, согласно уставу указанного вуза «Томский политехнический университет является центром образования, науки и культуры Сибири, главными задачами которого являются: удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения высшего и послевузовского образования (подпункт 1 п. 1.4) ...» [11].

В современных условиях образование, совершенствование навыков и генерирование новых идей являются основой для общественного развития, экономического роста и эффективности рынка. Образование имеет критически важное значение для становления инклюзивного общества. «Инклюзивное общество – это общество, которое позволяет всем, независимо от пола, возраста, этнической принадлежности, способностей, наличия или отсутствия нарушений развития и ВИЧ-инфекций и других особенностей, участвовать в жизни общества и вносить в неё свой вклад» [12, с. 27].

Для реализации права на образование, других социальных прав человека, социальной защищённости населения и обеспечения достойного жизненного уровня, в первую очередь, должен обеспечиваться продолжающийся экономический рост. В этой связи на передний план выдвигается решение вопроса повышения качества профессионального образования и его соответствия требованиям современной экономики и общества, что является одним из существенных факторов обеспечения экономического роста. Процесс развития мировой экономики последних лет даёт основание полагать, что образовательный уровень человеческих ресурсов на рынке труда очень часто предопределяет и будет предопределять прогресс экономического развития той или иной страны. Поэтому роль государства, как единственного института, руководствующегося исключительно публичными интересами в решении данных задач, становится более существенной.

Нет сомнений, что важнейшие научно-технические исследования и разработки являются долгосрочными и требующими огромных затрат. Поэтому в стихийных условиях рыночной экономики и жесткого дефицита финансовых средств экономических субъектов повышается роль государства в обеспечении адекватной организации и осуществлении инновационных программ. В дан-

ном случае речь идёт не о государственном вмешательстве в развитие экономических процессов и автономную сферу образовательных учреждений, а о государственном содействии, цель которого заключается в выполнении обязанности современного государства по отношению к человеку, закреплённой в важнейших международных документах, Конституции России и других правовых актах.

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является целевая программа развития образования. Вместе с тем, в целях обеспечения государственного регулирования и государственной поддержки науки и инновационной деятельности, на протяжении последних десяти лет были приняты многочисленные документы, в том числе такие концептуальные, как Закон РФ «О науке и государственной научно-технической политике»; «Стратегия РФ в области развития науки и инноваций на период до 2010 года»; «Доктрина развития российской науки»; законодательство о государственных научных фондах, о Российском фонде технологического развития; Доклад Министерства образования и науки «О повышении эффективности государственного сектора науки»; Постановление Правительства РФ «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности»; «Программа модернизации структуры, функций и механизмов финансирования академического сектора науки»; «Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки»; Концепции «инновационного вуза», «национального университета», «техничко-внедренческой зоны», «технопарка», «регионального государственно-частного венчурного фонда» и другие.

При этом остаётся открытым вопрос неполноты и несовершенства законодательства, заключающегося в том, что при разработке и принятии соответствующих правовых документов не учитываются особенности и характерные признаки функционирования научной и инновационной деятельности, отсутствует необходимое и закономерное партнёрство государства, бизнеса и науки.

Для устранения указанных неточностей и проблем важными критериями являются заявления министров образования государств-членов Группы восьми о необходимости развития всеобъемлющих систем обучения в течение всей жизни человека, укрепляющее взаимосвязь между общим обучением, обучением по месту работы и потребностям рынка труда, позволяющее поддерживать объем знаний и навыков личности на должном уровне. Министры образования государств-членов Группы восьми также подтвердили свою готовность содействовать становлению инновационного общества за счет обеспечения надежных основ образования и подготовки и значительных вложений в область исследований, человеческих ресурсов и профессиональных знаний (пункт 2 Московской декларации встречи министров образования государств-членов Группы восьми (G8), принятая 2 июня 2006 года). Участни-

ки встречи высказывались за обеспечение политических условий, которые содействуют инновациям; укрепляют сотрудничество между государственным и частным секторами; усиливают обмены в сфере науки и технологии, а также поощряют дальнейшее развитие гибких и эффективных систем приобретения знаний на протяжении всей жизни человека.

Таким образом, в сфере реформирования образования в Российской Федерации приоритетными для решения задачами являются: совершенствование системы государственного регулирования и поддержки науки и образования; повышение уровня качества среднего профессионального и высшего профессионального образования; стимулирование инновационной деятельности; интеграция в мировую высшую образовательную систему; формулирование чётких критериев оценки осуществления объективного общественного контроля за деятельностью вузов; эффективная защита прав на интеллектуальную собственность и другие.

Литература

1. Салимова, К. Педагогика народов мира: история и современность / К. Салимова, Н. Додде. – М.: Педагогическое общество России, 2001. – 576 с.
2. Безносилова, Т. П. Влияние образования на развитие цивилизаций / Т. П. Безносилова // Образование. Карьера. Занятость: материалы Международной научно-практической конференции, г. Новосибирск, 22-26 марта 2004 г. / под ред. М. П. Пальянова и В. П. Храпченкова. – Томск: STT, 2004. – С. 21 – 23.
3. Селезнева, Н. А. Качество высшего образования как объект системного исследования: лекция-доклад. – Изд. 2-е, доп. / Н. А. Селезнева. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2002. – 95 с.
4. Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году. – М.: Юриспруденция, 2002. – 416 с.
5. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Спарк, 2001. – 670 с.
6. Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. World Bank. – 2000. – 126 p.
7. Иваненко, В. А. Социальные права человека и их закрепление в Конституциях государств-участников Содружества независимых государств: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: МВД РФ: Санкт-Петербургский университет, 2000. – 26 с.
8. Результаты эксперимента по финансированию отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО в 2003 году. Серия «Библиотека» Федеральной программы развития образования / отв. ред. Т. В. Абанкина. – М.: Новый учебник, 2004. – 176 с.
9. http://lexed.ru/pravo/theory/barabanova/7barabanova_03.html.
10. Маранбаева, Л. В. Государственное регулирование научно-инновационной деятельности в

Вестник КемГУ	№ 4	2008	Юриспруденция
---------------	-----	------	---------------

России: направления и методы / Л. В. Маранбаева, О. А. Соколов // Инновации. – 2005. – № 10 (87), декабрь. – С. 26 – 31.

11. Устав Томского политехнического университета – государственного образовательного учреж-

дения высшего профессионального образования. – Томск, 1997.

12. Вестник образования России: (сборник приказов и инструкций Министерства образования и науки России). – 2006, 13 июля.