

ПУБЛИЧНЫЕ И ЧАСТНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ (часть 2)



Булаев Н.И.¹

Конкуренция публично-правовых и частноправовых отношений обнаруживается при анализе процедуры отбора при приеме в вузы.

Право граждан на бесплатность всех видов образования и создание условий для самообразования было установлено в СССР². Принятый через 20 лет Закон Российской Федерации «Об образовании» в части 3 статьи 5 указывает, что государство гарантирует гражданам «на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые». Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части 4 статьи 2 устанавливает: «Гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в федеральных государственных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые». Уполномоченные органы власти утверждают контрольные цифры приема молодежи в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (см. Приказ Минобрнауки России от 24.02.2005 № 51 «Об утверждении порядка установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета», зарегистрированный в Минюсте России 07.04.2005 № 6468)³. Контрольные цифры приема являются обязательными для выполнения образовательными учреждениями. Контроль приема осуществляют распорядители средств федерального бюджета, в ведении которых находятся образовательные учреждения. Прием в высшие учебные заведения проводится по заявлениям лиц, имеющих среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование, на конкурсной

основе по результатам вступительных испытаний, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации об образовании. Письмо Рособраннадзора от 21.03.2005 № 01-111/08-01 «О рекомендациях по организации приема и разработке правил приема в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования, участвующие в эксперименте по введению единого государственного экзамена в 2005 году»⁴ устанавливает порядок приема граждан в высшие учебные заведения в части, не урегулированной законом. Высшее учебное заведение может выделять в пределах заданий (контрольных цифр) места для целевого приема на основе договоров с государственными и муниципальными органами и организовывать на эти места отдельный конкурс.

Особенностью конкурсов, проводимых при поступлении в вузы, является то, что они проводятся по вторичным признакам и свойствам. Принцип единства образовательного пространства, обеспечивает право каждого выпускника школы стать студентом вуза. Согласно указанному принципу успешная сдача выпускных экзаменов в средней школе и подтверждающий этот факт школьный аттестат могут служить достаточным основанием для продолжения учебы в системе высшей школы. Процедура проведения конкурса может быть реализована в форме проверки документов, подтверждающих успешное завершение образования на предшествующем уровне и, соответственно, «квалификационное» право претендента на продолжение учебы на следующем уровне.

Основные требования к конкурсу установил законодатель. Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательных программ соответствующих уровня и (или) ступени, рекомендации по приему. Законодатель установил также преференции по приему в образовательные учреждения для некоторых категорий граждан. В отраслевых законах законодателем установлены разные преференции. Но ни одна из льгот не освобождает претендента от процедуры публичной ат-

¹ Булаев Николай Иванович — депутат Государственной Думы, Председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке, кандидат педагогических наук, доцент.

² Закон РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании» (Свод законов РСФСР, т. 3, с. 245, 1988 г.); Закон СССР от 19.07.1973 «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» (вместе с Основами законодательства) (Ведомости ВС СССР, 1973, № 30, ст. 392).

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 16, 18.04.2005.

⁴ Вестник образования России, № 8, 2005.

тестации, произведенной в той или иной форме. Каждая процедура публичной аттестации может рассматриваться как формальный элемент конкурсной процедуры. Поэтому льготы нельзя рассматривать как освобождение льготников от прохождения конкурса. Для льготников приняты иные процедуры конкурсного отбора, чем для других претендентов. Введенные законодателем льготы не вступают в противоречие с конституционной обязанностью каждого пройти через отбор на конкурсной основе для учебы в вузе. Закон не требует единого порядка конкурсных процедур отбора для всех вузов всех специальностей и направлений, равно как и не устанавливает количества вакантных мест для конкурсантов. Объем преференций, установленных для конкурсантов, имеет свои конституционные ограничения, так как: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Поэтому общее количество лиц, пользующихся правом на внеконкурсное поступление, не должно превысить контрольных цифр приема в вуз. В противном случае будут нарушены конституционные права на доступ к получению образования для других граждан, так как все студенческие вакансии будут использованы льготниками.

Могут существовать особые ведомственные подходы к установлению преференций. В частности, «Порядок составления конкурсных списков кандидатов для зачисления в военно-учебные заведения внутренних войск МВД России»¹, утвержденный Приказом МВД России от 15.02.2005 № 93 и Приказом Министра обороны Российской Федерации от 15.02.2005 № 48, устанавливает особую процедуру зачисления на обучение. Первыми в конкурсные списки заносятся кандидаты, зачисляемые в вузы вне конкурса, остальные кандидаты ранжируются в зависимости от суммы баллов, полученной в результате сложения оценок, определяющих: уровень общеобразовательной подготовленности (суммируются оценки по каждому вступительному экзамену). Кандидатам, освобожденным от проверки знаний по общеобразовательным предметам, в соответствии с требованиями Приложения № 12 к Инструкции «Об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации, в которых предусмотрена подготовка кадров для внутренних войск, и в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации», в конкурсном списке по соответствующим предметам выставляются оценки – 5 (отлично).

Конституция Российской Федерации (статья 43) устанавливает право на образование в российских вузах для каждого, не выделяя гражданство России в качестве ограничивающего или приоритетного признака. На практике права иностранных граждан и лиц без гражданства на получение образования, как правило, уточняют международные договоры или иные нормативные документы. Законодатель не определил иерархии (различий или приоритетов) между разными видами преференций, установ-

ленных по приему в вузы. Поэтому в каждом вузе все льготы по приему реализуются одновременно и параллельно друг другу.

Льготы, установленные для победителей олимпиад (прием без вступительных испытаний) и для медалистов (по результатам собеседования), реализуются без участия претендентов в конкурсной процедуре. В отличие от абитуриентов, прошедших вступительные испытания, студенты, принятые на указанных льготных основаниях, не получают оценок на вступительных экзаменах. Порядок введения условных оценок при поступлении в вуз для таких студентов решается в соответствии с отраслевыми или ведомственными актами. В данном тексте уже был приведен пример такого ведомственного акта. В отсутствие подобных актов, все процедуры в части, не урегулированной законом, определяет учредитель высшего учебного заведения.

Законодатель не устанавливает для кандидатов в студенты территориальной или ведомственной привязки по преференциям. Поэтому остается возможность, когда количество претендентов превысит возможности по приему в вуз. Для разрешения такой коллизии законодательство не содержит конкретных правил или рекомендаций.

Государственная политика в области образования направлена на развитие и поддержку единого образовательного пространства на территории России. Единство образовательного пространства находит свое выражение в том, что в образовательных учреждениях одинакового уровня используют единые образовательные программы и стандарты, а также предъявляют единые требования к

учащимся. Выпускники школ при одинаковой подготовке должны иметь близкие по качеству отметки школьные аттестаты. Конкурсные испытания, проводимые вузами в условиях действительно единого образовательного пространства, должны были бы представлять собой конкурс школьных аттестатов с сопутствующим собеседованием. Недоверие, проявляемое вузами к школьным аттестатам, как к документам, объективно отражающим подготовку выпускника, свидетельствует о значимых недоработках в формировании единого образовательного пространства.

Статусные свойства публичного конкурса по приему в вуз «должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательных программ соответствующих уровня и (или) ступени». Так требует закон. При изучении реальной процедуры организации конкурса в вузе видно, что конкурс с проведением вступительных экзаменов ориентирован на отсеив худших, а не на отбор лучших. Приемная комиссия вуза имеет дело с претендентами, подавшими заявления на конкурс. Комиссия не может изменить состав претендентов. Комиссия может только отсеять кандидатов, но не может увеличить число поданных заявлений. Комиссия не может отклонить всех претендентов. В задачу приемной комиссии входит отбор претендентов в соответствии с планом приема. Для объективизации процесса отбора претендентов результаты и

Законодатель не устанавливает для кандидатов в студенты территориальной или ведомственной привязки по преференциям. Поэтому остается возможность, когда количество претендентов превысит возможности по приему в вуз. Для разрешения такой коллизии законодательство не содержит конкретных правил или рекомендаций.

¹ Разработчик МВД России и Минобороны России (дата последнего изменения 11.03.2005).

процедура проведения каждого экзамена подлежат документированию. Закон не указывает, по какой процедуре должен быть осуществлен отбор. Но именно поиск «наиболее способных и подготовленных» граждан является целью конкурса. Чтобы обеспечить требования закона, необходимо производить отбор на большой выборке. Тогда требование закона может быть выполнено. Можно максимально формализовать квалификационные требования по каждой из школьных дисциплин, представив их в виде тестов. Унифицированные оценки, полученные при сдаче тестов, могут быть использованы в качестве квалификационных конкурсных параметров. Конечно, никакая абстрактная тестовая процедура не заменит живую беседу экзаменатора с абитуриентом. Но зато процедура тестов позволяет стандартным образом ранжировать сколь угодно представительную выборку кандидатов в студенты. Процедура тестирования в рамках единого государственного экзамена (ЕГЭ) позволяет сделать значимый шаг по отношению к отбору наиболее способных и подготовленных кандидатов в студенты.

Мировой и российский опыт свидетельствуют, что высшее образование и наука как специализированные области деятельности без взаимной интеграции и тесного взаимодействия между собой, а также с реальным сектором экономики теряют дееспособность и становятся все менее конкурентоспособными. Отсутствие научной базы для реализации программ высшего образования ведет к тому, что выпускники вузов зачастую неконкурентоспособны на рынке труда; с другой стороны, научные организации практически утратили источники воспроизводства кадрового потенциала из-за отсутствия притока молодых специалистов, а результаты их деятельности почти не востребованы инновационной средой. Обособленное существование научных и образовательных структур снижает потенциал их развития, уменьшает их вклад в преобразование экономики и общества, препятствует полноценному вхождению в мировое научно-образовательное пространство.

Правовое регулирование должно точно направлять необходимую государственную поддержку на общественные нужды, но учитывать при этом личные интересы граждан-субъектов образовательной и научной деятельности и присущие в целом образовательному сообществу принципы самоорганизации и самоуправления. Политика государства должна гарантировать соблюдение прав субъектов деятельности в области образования и науки, а также стимулировать и использовать их заинтересованность. Нельзя допускать диктата чиновника в области образования и науки. Но нельзя мириться с тем, что сотни тысяч обученных за государственный счет выпускников педвузов не идут работать в школы, что тысячи молодых специалистов, подготовленных в российских научных учреждениях, уезжают на работу в другие страны. Опросы показывают, что более 50% студентов, которые готовятся

стать педагогами, даже не собираются идти в школу. Не ищет работу в профессиональной области большая часть студентов инженерных и врачебных специальностей¹.

Предоставляя гражданину возможность реализовать свои творческие возможности в области образования и науки, общество способствует созданию особого социального интеллектуального ресурса, который государство вправе использовать для общественных нужд. С другой стороны, гражданин, поддержанный государством в получении образования или в своем научном развитии, обременяет себя определенными обязательствами перед обществом. Бесплатное предоставление образовательных услуг вовсе не означает их безвозмездность. Государство, оказывая поддержку развитию образования и науки, тем самым позиционирует себя как субъект политической и экономической деятельности с особыми интеграционными возможностями.

Наука и образование имеют в своей основе творческую мотивацию гражданина, одновременно являясь предметом государственных интересов. Для субъекта образовательной или научной деятельности процесс обладания и использования нового знания, является личным благом, способствует повышению материального уровня и качества жизни. Введение в экономический оборот новых знаний и навыков приводит к росту производительности труда и развитию производства, что является общественным благом и является первоочередным государственным интересом.

Нынешние отраслевые законы в области образования во многом заимствовали концептуальные подходы законов СССР и РСФСР образца 1973 и 1974 годов. В указанных актах нашла свое выражение национальная гордость страны за одну из передовых государственных образовательных систем, обеспечивших не только создание сверхмощного современного оружия, но и первый в человеческой истории выход своего соотечественника в космическое пространство. Российское законодательство в области образования продолжало оставаться практически на том же уровне представлений в течение

последних десятилетий. А мир непрерывно и быстро меняется. Стремительно обновляются информационные технологии, возникают совершенно новые материалы и конструктивные решения. Во многих отраслях промышленности за 3-5 лет осуществляется полное техническое перевооружение. Многие информационные технологии обновляются по несколько раз в год. Все это требует развития новых подходов к государственной системе образования. Реформирование образования продолжает отставать от потребностей жизни. В частности, сейчас, как и десять лет назад мало внимания уделяется таким формам образования, как непрерывное или дополнительное образование. В те времена были совсем иные представления о дистанционных формах образования, не существовало нынешних систем информационного доступа и обмена информацией, подобных сети Интернет или иным.

Наука и образование имеют в своей основе творческую мотивацию гражданина, одновременно являясь предметом государственных интересов. Для субъекта образовательной или научной деятельности процесс обладания и использования нового знания, является личным благом, способствует повышению материального уровня и качества жизни. Введение в экономический оборот новых знаний и навыков приводит к росту производительности труда и развитию производства, что является общественным благом и является первоочередным государственным интересом.

¹ Кузьминов Я.И. Экономические институты и финансовые потоки в образовании // Вестник Российского совета по развитию образования. — 2002. — Выпуск 3. — С. 9–17.

Государственная поддержка и государственное регулирование должны направлять образовательную систему страны на постоянное увеличение эффективности и качества предоставляемых образовательных услуг. Государственная поддержка не может иметь единственной целью концентрацию бюджетных средств и федерального имущества, а также иных экономических ресурсов и преференций в системе образовательных учреждений.

Основными субъектами деятельности являются образовательные учреждения. Подавляющее большинство научных и образовательных организаций являются федеральными государственными учреждениями. У указанных учреждений только один собственник¹ – Правительство Российской Федерации. Образовательное учреждение (или иная некоммерческая организация) должно быть специально создано и зарегистрировано в качестве образовательного учреждения, прекращение образовательной деятельности влечет ликвидацию образовательного учреждения, а реорганизация в иную организационно-правовую форму ведет к отмене устава, прекращению действия лицензии и свидетельства о государственной аккредитации. Такое правовое регулирование ограничивает круг возможных субъектов образовательной деятельности, и, прежде всего организаций науки, созданных в различных организационно-правовых формах. Действующее законодательство Российской Федерации исходит из невозможности осуществления образовательной деятельности организациями, не имеющими соответствующей лицензии.

На данном этапе развития государство должно поддерживать интеграцию образования и науки по важным для национальной экономики направлениям. Естественной представляется интеграция в области медицинской, юридической и педагогической науки и образовании. Она там и происходит. Медицинские вузы тесно сотрудничают с клиниками, а доктора юридических наук чаще издадут учебники, чем научные монографии. Кроме того, интеграция просто необходима в области послевузовского образования. Это выгодно и вузам и академической науке.

Объем внебюджетных средств на рынке образовательных услуг по расчетам некоторых экспертов сопоставим с бюджетной поддержкой образования. Этот мощный экономический фактор, который свидетельствует о заинтересованности граждан, необходимо учитывать и использовать. Поддержка государством деятельности негосударственных вузов весьма значительна. Это касается и кадрового обеспечения (большинство преподавателей в свое время получили образование на бесплатной основе) и материального обеспечения (большинство негосударственных вузов базируют свою деятельность на арендованном федеральном имуществе) деятельности негосу-

дарственных вузов. Без государственной поддержки в области материально-технического или кадрового обеспечения большинство негосударственных вузов прекратит свое существование.

Государство обязано взять на себя обеспечение обучения по специальностям, непривлекательным для инвестиций из негосударственного сектора, но нужным стране и людям. Необходимо особое внимание обратить на функциональное и структурное объединение вузов с крупными научными организациями. Нужно не допустить, чтобы в процессе организационного реформирования имущество, особенно здания, земля и недвижимость, закрепленные за образовательными учреждениями, «ушли» из системы образования. Каждое структурное преобразование должно иметь ясно выраженную и понятную всем общественную цель. При передаче образовательных учреждений с федерального уровня на местный уровень и наоборот законодатель обязан сформировать условия, при которых здания, земля или иное имущество не выпадут из перечня объектов собственности, переданных в оперативное управление государственным или муниципальным учреждениям образования.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Законодательство Российской Федерации в области образования имеет сложную иерархическую структуру, включающую в себя публичноправовые и частноправовые компоненты государственного регулирования и общественного самоуправления, дополненных нормативными правовыми актами органов муниципального самоуправления.

2. Органы общественного самоуправления, как правило, имеют основной целью регулирование профессиональной стороны деятельности образовательной организации и направлены на соблюдение интересов участников образовательного процесса.

3. Органы государственной власти и органы муниципального самоуправления, как правило, имеют основной

целью регулирование эффективного функционирования образовательной организации как составной части образовательной системы

4. Система правового регулирования в российской системе образования тем более эффективна, чем более увязаны между собой публичные и частные интересы в системе образования.

5. Частные интересы участников образовательной деятельности во многом формируют или даже определяют публичноправовую компоненту российского законодательства в области образования.

6. В области образования, при организации образовательного и воспитательного процесса публичные государственные интересы и частные интересы субъектов образовательной деятельности не конфликтуют.

Государство обязано взять на себя обеспечение обучения по специальностям, непривлекательным для инвестиций из негосударственного сектора, но нужным стране и людям. Необходимо особое внимание обратить на функциональное и структурное объединение вузов с крупными научными организациями. Нужно не допустить, чтобы в процессе организационного реформирования имущество, особенно здания, земля и недвижимость, закрепленные за образовательными учреждениями, «ушли» из системы образования.

¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации № 71 от 10.02.2004 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений».