

О чем говорит концепция закона «Об образовании»?

В действующий федеральный закон «Об образовании», принятый в 1996 году, внесены изменения и дополнения на основании более 64 федеральных законов и постановлений Конституционного Суда РФ. Они коснулись всех его статей, за исключением второй и тридцать шестой, что дало формальные основания для его пересмотра. По замыслу разработчиков третьей версии законопроекта, рассмотренного в Государственной Думе РФ в первом чтении, в нём теперь якобы представлены все вопросы образовательной деятельности. Так ли это? Предлагаем читателю познакомиться с некоторыми исходными понятиями, которыми должны руководствоваться законодатели при нормативном регулировании данной сферы жизнедеятельности страны.

Согласно ч. 1 ст. 118 Регламента Государственной Думы РФ «при рассмотрении... законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости». Под концепцией понимается определенный способ трактовки каких-либо явлений либо ведущий замысел и конструктивный принцип различных видов деятельности. Применительно к концепции законопроекта речь должна идти о едином замысле при формулировке нормативных положений, принятие которых, по мысли его авторов, должно обеспечить эффективность функционирования в стране общественных отношений. Опыт работы депутатов Государственной Думы РФ над нормативными актами свидетельствует, как это показано в «Правовой технологии» (Новосибирск, 2010), о непонимании ими сущности концептуальных положений законопроектов.

Например, 21 апреля 1995 г. председателем подкомитета Комитета Государственной Думы РФ по образованию, культуре и науке Е.М. Кокоревым была представлена на первое чтение вторая версия законопроекта «Об образовании». В качестве нововведений он назвал «получение общедоступного среднего (полного) и начального профессионального образования», устранение «положения о конкурсном наборе в старшую ступень средней школы», «закрепление за образовательными учреждениями земельных участков в бессрочное и бесплатное пользование» и ежеквартальную индексацию «нормативов и абсолютных размеров финансирования образовательных учреждений». В альтернативном законопроекте Г.А. Томчиным упор был сделан на установлении нормативов финансирования учебных заведений, исходя из количества обучаемых. Вполне очевидно, что оба докладчика, несмотря на некоторые различия в подходах, по умолчанию руководствовались идеей приоритета прав человека и совершенно не думали о необходимости воспроизводства через систему образования человеческого потенциала страны.

Спустя несколько лет на правительственном часе в Государственной Думе РФ 15 мая 1998 г. основными принципами реформы народного образования министр общего и профессионального образования РФ А.Н. Тихонов назвал «качество, доступность и мобильность» и содержательно разъяснил их с позиции интересов потребителя образовательных услуг. Законодатель, в свою очередь, данной проблемой не интересовался. Их больше волновали вопросы финансово-экономического обеспечения учебных заведений, т.е. социально-групповые интересы педагогов.

На следующий год, 29 сентября 1999 г. министр образования РФ В.М. Филиппов представил законодателям на утверждение Федеральную программу развития образования. Её обсуждение также прошло в духе концепции прав человека.

Следует указать, что при принятии второй версии федерального закона «Об образовании» в первом чтении О.Н. Смолин привел данные о том, что почти два миллиона детей в возрасте от 7 до 17 лет не ходят в школу. Эта проблема неоднократно поднималась и на других мероприятиях, однако нормативного решения в федеральном законе она не получила. Выходит, что право получать образование дети имеют, только у представителей системы образования нет обязанности по его обеспечению, т.е. один из способов решения задачи по воспроизводству качественных характеристик населения страны — охват детей школьного возраста образованием — целенаправленно не используется.

Другое проявление порочности избранной законодателями концепции закона «Об образовании» отражено в понимании ими сущности самого образования. В действующем федеральном законе и законопроекте под ним рассматривается не процесс передачи молодёжи накопленного опыта в форме знаний, умений и навыков, а «объективно значимое благо». Иначе говоря,

образованию изначально дана положительная нравственная оценка, хотя реальная практика говорит, что не каждый образовательный процесс и тем более его результат являются общественным благом или добром. Нравственные категории уместны в межличностных отношениях для оценки намерений либо уже совершенных поступков. В законодательстве необходимо использовать однозначно воспринимаемую терминологию, адекватно отражающую объективную действительность.

В субъектно-субъектных отношениях государственному нормативному регулированию подвергаются сообщества людей, потому что они занимают общую территорию и работают на условиях общественного разделения труда. Законодательно здесь решаются проблемы создания, функционирования, преобразования и ликвидации объединений юридических и физических лиц. Субъектно-объектные отношения нуждаются в централизованном государственном нормативном регулировании в силу того, что каждому человеку для удовлетворения своих потребностей требуются соответствующие ресурсы жизнедеятельности. Так как на всех их не хватает, то во взаимоотношениях между людьми устанавливается определённый порядок владения, пользования и распоряжения объектами собственности, создаются правила трудовой деятельности и т.д.

Объектом законодательного регулирования в федеральном законе «Об образовании» является система образования как социальный институт, т.е. совокупность людей, объединённых органами управления в образовательные учреждения и организации для передачи новым поколениям на условиях общественного разделения труда и по единым нормам поведения накопленного обществом опыта овладения и преобразования материальной, социальной и духовной действительности.

Система образования объективно состоит из обучающихся, обучаемых, обеспечивающих и управляющих. В данном социальном институте больше никого нет и никто не требуется. Что мы видим в действующем законе «Об образовании»? В ст. 8 система образования обозначена четырьмя структурными элементами:

- программными образовательными программами различного уровня и направленности, федеральными государственными образовательными стандартами и федеральными государственными требованиями;
- сетью реализующих их образовательных учреждений и научных организаций;
- органами, осуществляющими управление в сфере образования, и подведомственными им учреждениями и организациями;
- объединениями юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющими деятельность в области образования.

Обращаем внимание читателя на два очевидных факта. Факт первый. Обучающие, обучаемые и обеспечивающие образовательный процесс, т.е. 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 здесь не выделены. По умолчанию законодателем они подразумеваются, вероятно, внутри образовательных заведений. Вот только нормативному регулированию подвергается именно их деятельность, а не учебных заведений.

Факт второй. Образовательные стандарты и образовательные программы в законе названы субъектами системы образования, а не организационным инструментом для органов управления по упорядочению учебно-воспитательного процесса. Вероятно, нужен ребенок из сказки Андерсена «Новое платье короля», чтобы сказать: король-то голый.

История правотворчества Государственной Думы РФ показывает, что структура системы образования постоянно беспокоит законодателей. После 1996 г. редакция этой статьи четыре раза(!) изменялась. А чтобы не привлечь к ней всеобщее

внимание, положение, например, о «любителях», т.е. об объединениях «юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования» в Государственной Думе вообще не обсуждалось. В тексте федерального закона от 18 июля 2005 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» оно оказалось без какой-либо мотивации. В рамках данной парадигмы с умножением пороков действующего закона структура системы образования сохранена в представленном в Государственную Думу РФ законопроекте (ст. 11). Следовательно, вопрос об объекте нормативного регулирования применительно к системе образования для депутатов до сих пор остается открытым. Чью деятельность на самом деле они организуют? Образовательных программ? А кто тогда и как создает сами образовательные программы?

Непонимание социального назначения Ни структуры системы образования полностью проявилось в нормативной организации её деятельности. Узловым пунктом здесь является представление законодатель о ресурсе учебно-воспитательного процесса, т.е. о содержании образования, передаваемом обучаемым через педагогов. В действующем федеральном законе и перечне основных понятий законопроекта, насчитывающем 35 наименований, оно отсутствует, хотя, по «единодушному» мнению экспертов, в нем якобы «даны чёткие определения всех необходимых понятий» (РГ, № 247, 25.10.2012. с. 6).

Вместо этого в ч. 1 ст. 13 законопроекта зафиксирована установка, что «содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми... учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений, обеспечивать развитие способностей каждого, формирование и развитие личности человека в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями». Предлагаем читателю самостоятельно оценить это нормативное требование. От себя добавим, что установка на воспитание качественных характеристик гражданина Российской Федерации ни в действующем федеральном законе, ни в обсуждаемом законопроекте, ни в государственных образовательных стандартах не присутствует. Вместо этого красной нитью в них проходит принцип «свободного развития личности», не требующий наличия системы образования.

Если читатель пожелает получить ответ на этот вопрос из научно-педагогической литературы, то встретит здесь большие трудности. Например, В.И. Байденко совместно с зарубежным консультантом Джерри ван Зантвортотом (М.: ИЦПКПС, 2001. Новые методы и подходы к организации образовательного процесса (подход, ориентированный на цели). — С. 8) дал «структуру учебного плана урока», в котором отсутствуют тема и учебные вопросы, т.е. само содержание занятия, ради передачи которого обучаемым организуется учебный процесс.

Содержание образования на самом деле является интеллектуальным ресурсом (от фр. ressource — вспомогательное средство). Это система знаний о познанных научных объектах, процессах и явлениях действительности, представленных в соответствующих научных фактах, гипотезах, концепциях и теориях с помощью определенных понятийных комплексов для передачи их в учебно-воспитательном процессе обучаемым в целях формирования у них социально востребованных качественных характеристик.

Если в материальном производстве для создания той или иной продукции её работники используют какие-либо средства, запасы, источники и т.д., то в учебных заведениях педагоги применяют ранее полученные ими знания, умения и навыки для обучения и воспитания переменного состава. Отсюда вытекают, как минимум, два следствия.

Во-первых, требуется непрерывная работа педагогов над содержанием своей учебной дисциплины. Действующий закон и

представленный законопроект не ориентируют их на эту деятельность. Напротив, поощряется так называемый плюрализм. Например, в начальной школе для родителей стало проблемой перевести ребенка не только из школы в школу, но даже из класса в класс. В США эта проблема была решена под лозунгом «Перед законами Ньютона, Фарадея и Дарвина все штаты равны». Анализ принципов государственной политики в сфере образования (ст. 2) показывает, что в них отсутствуют положения, ориентирующие органы управления образованием на необходимость обеспечения адекватности содержания, транслируемого в системе образования, актуальным знаниям, умениям и навыкам, востребованным практикой; создания в образовательных учреждениях и организациях условий для активного использования в них оптимальных технологичных учебно-воспитательного процесса; поддержания эффективных и устойчивых механизмов диагностирования результатов образовательной деятельности и т.д.

Во-вторых, необходимо законодательно организовать процессы межпредметной кооперации. В настоящее время вопросы создания, например, профессиональных образовательных программ решаются путем субъективных компромиссов без какого-либо научного обоснования. Кто и как этим должен заниматься? Ответа на этот вопрос в действующем законе и представленном законопроекте нет, как, впрочем, и в научных трудах людей, подвизающихся на поле образования. Хотя вполне очевидно, что проблему обеспечения качества содержания конкретных учебных дисциплин должны решать на кафедре, а предметную кооперацию в рамках профессиональной образовательной программы необходимо осуществлять на факультете. Однако подобные технологии в системе образования фактически отсутствуют.

Нормативной организации постоянной работы педагогов над содержанием учебных дисциплин препятствуют также «инновационные» подходы к учебно-воспитательному процессу, поддержанные первыми лицами из руководства системой образования. Например, первый министр образования РФ Э.Д. Днепров предложил уход «от «знаниевой» парадигмы образования к его «развивающей» парадигме» (Днепров Э.Д. Образование и политика. Новейшая политическая история российского образования. — М., 2006. — Том 1. — С. 63). Что тогда должен делать педагог? Вразумительного ответа на этот вопрос нет.

Однако руководящее указание бывшего первого лица в системе образования сразу нашло свое отражение в массе бессмысленных с точки зрения здравого смысла педагогических монографий и диссертаций под лозунгами «дойлой «знаниевую» парадигму, да здравствует компетентностный и деятельностный подходы, развивающееся обучение и опережающее образование». В настоящее время во всех вузах ведут двойную бухгалтерию, т.е. считают общее число часов и число кредитов. В ч. 3 ст. 14 законопроекта кредит назван зачетной единицей как унифицированная единица «измерения трудоёмкости учебной нагрузки обучающегося». Предлагаем читателю попробовать это выяснить и объяснить, например, без знания структуры содержания учебной дисциплины. Вывод напрашивается один: все терминологические инновации являются следствием элементарной неграмотности их авторов в понимании самой природой определённой структуры знаний как предметных, процедурных и системных. Читатель легко может убедиться в справедливости данного вывода.

Что касается места и роли конкретных знаний в формировании у обучаемых заданных свойств, то заинтересованному читателю уместно познакомиться с принципами отбора материалов науки в содержание учебных предметов и социальным назначением 22 учебных дисциплин школьного курса обучения (Скаткин М.Н. Содержание образования и обучения // Каиров И.А. Педагогика. — М.: 1948. — С. 92—107). К глубокому сожалению, современные руководители образованием игнорируют имеющийся положительный опыт в развитии отечественной системы образования.

Кратко перечисленные выше факты показывают несоответствие действующего закона «Об образовании» и представленного законопроекта общегосударственным интересам страны. Основные концептуальные положения, закрепленные в принципах государственной политики, однозначно указывают на непонимание их авторами сущностных характеристик объекта и предмета нормативного регулирования. Они отражают социально-групповые интересы и направлены на атомизацию социальной среды. Следовательно, потенциал системы образования используется не по назначению.

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