

НАУКА И ГОСУДАРСТВО

С.А. ИВАНОВА,
доктор юридических наук,
профессор, заместитель первого
проректора по учебной
и методической работе,
заведующая кафедрой
«Гражданское право» Финансового
университета при Правительстве
Российской Федерации

ИННОВАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБРАЗОВАНИИ

В литературе достаточно бурно обсуждается – какое образование сейчас нужно России – фундаментальное или прикладное. Особенно эта проблема актуальна в условиях сокращения финансирования образования, развития внебюджетных источников финансирования, реформирования всей образовательной системы государства. Российская система образования должна перейти из режима выживания в режим развития. Следовательно, система образования в условиях сегодняшнего дня должна функционировать в режиме развития, самодвижения, саморазвития.

Ключевые слова: инновации, образование, финансирование, обучение, государство, модернизация, высшее профессиональное образование.

S.A.IVANOVA,
doctor of jurisprudence,
professor, deputy first vice rector
for educational and methodical work,
manager of Civil law chair
of Financial University under the
Government
of the Russian Federation

INNOVATIVE PROCESSES IN MODERN RUSSIAN EDUCATION

In literature it is rather roughly discussed - what education now is necessary for Russia - fundamental or applied. Especially this problem is actual in the conditions of reduction of a financing of education, development of off-budget sources of financing, reforming of all educational system of the state. The Russian education system has to pass from a survival mode to a development mode. Therefore, the education system in the conditions of today has to function in a mode of development, self-movement, self-development.

Keywords: innovations, education, financing, training, state, modernization, higher education.

В настоящее время в системе образования сложилось явное противоречие между инновационными процессами, ведущими к преобразованию массовой практики (внедрение инновационных технологий, появление учреждений образования новых видов и типов, в частности негосударственных, и др.), и классической, традиционной педагогической парадигмой, как правило, сдерживающей, тормозящей эти процессы. Именно это противоречие и обуславливает особенность состояния современной ситуации в системе образования России. Разрешение данного противоречия, по нашему мнению, составляет основу процесса модернизации. Сегодняшний этап – этап модернизации, то есть такого совершенствования образования, которое отвечает современным требованиям. В науке отмечается, что «модернизировать – это делать современным, изменять в соответствии с современным техническим уровнем, требованиями, вкусами, вводя разнообразные усовершенствования изображения старины придавать ей черты, свойственные новому времени».¹ Историко-педагогический анализ показывает, что термин «модернизация» неоднократно использовался в сфере образования и в последние десятилетия XX в. приобрел богатое социально-философское содержание. Им принято обозначать особый способ общественного прогресса, осуществляющегося не самопроиз-

¹ См.: Гусинский Э.Н., Турчанинова Ю.И. Введение в философию образования. Учебное пособие. – М.: Логос, 2000. – С. 56.

вольно, но целенаправленно и управляемо. В науке отмечается, что модернизация страны опирается на модернизацию образования, на его содержательное и структурное обновление.

Российская система образования должна перейти из режима выживания в режим развития. Следовательно, система образования в условиях сегодняшнего дня должна функционировать в режиме развития, самодвижения, саморазвития. В концепции модернизации образования предлагается ряд мер по ее переводу в режим развития: во-первых, адаптация системы образования к изменившимся социально-экономическим и государственно-политическим условиям развития России; во-вторых, освоение опыта модернизации образовательной сферы, накопленного более продвинутыми странами мира.² С началом 1990-х гг. связан резкий перелом в характере и направлениях социально-экономического развития страны. Прежде всего, произошел полный развал экономики как рационально-рефлексивного контура, удерживающего хозяйство, которое, напротив, испытало беспрецедентный и неконтролируемый рост.³ Со-

² Однако это вовсе не означает, что модернизация предполагает подражательность. В число ее ценностей входят культурная самобытность, бережное отношение к оправдавшим себя традициям, отказ от единообразия, вариативность подходов к решению проблем.

³ См.: Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. 2-е изд. – М., 2006. – С. 34.

временное образование в России представляет собой сложную комплексную систему подготовки специалистов по всем отраслям российской экономики. Каждая ступень образования имеет свои особенности – от начального до высшего профессионального. В литературе достаточно бурно обсуждается – какое образование сейчас нужно России – фундаментальное или прикладное. Особенно эта проблема актуальна в условиях сокращения финансирования образования, развития внебюджетных источников финансирования, реформирования всей образовательной системы государства. Часть экспертов считают, что в связи с изменением структуры финансирования и увеличением негосударственных доходов учреждений высшего профессионального образования последние должны усилить прикладную составляющую в обучении. Другие же считают, что высшее образование является в настоящий момент «статусной» вещью и по тому должно быть более фундаментальным. Безусловно, обе точки зрения имеют свои как положительные, так и отрицательные стороны, однако, эти проблемы не должны соотноситься со структурой финансирования, потому что представляют собой другую качественную характеристику образования. Тем не менее, в существующем положении наиболее прикладной характер знаний дают средние специальные учебные заведения и профильные высшие учебные заведения, хотя последним более свойственна фундаментальность, как

классическим высшим учебным заведениям.⁴

Таким образом, видно, что структура финансирования является основанием возникновения целого ряда других теоретических и прикладных проблем – от содержания образовательного процесса до структурных проблем, в том числе проблем управления высшим учебным заведением. Исследование проблем управления, совершенствование его структуры в зависимости от структуры финансирования в конечном итоге позволяет повысить качество образования. Безусловно – это основной фактор, поскольку постоянного обновления требует производственная база университетов, постоянно увеличивается стоимость научной и учебной литературы, изменяется стоимость жизни и уровень оплаты труда научного персонала учреждения высшего образования. Однако качественное высшее образование зависит не только от государственного финансирования в системе социально-экономической политики государства, где образованию отводится, безусловно, достойная роль, но и от иных факторов, которые также играют немаловажную роль в управлении образовательными учреждениями.

Таким образом, управление учреждением высшего профессионального образования в современных условиях требует новых подходов. В

⁴ Грудцына Л.Ю. Системный кризис общественно-государственного института аттестации научных и научно-педагогических кадров // Образование и право. 2013. № 1(41) – 2(42).

данном исследовании будет рассмотрено организационно-управленческая структура учреждения высшего профессионального образования в условиях многоканального бюджетного и внебюджетного финансирования. Таким образом, развитие высшего образования в современных условиях, на наш взгляд, должно носить комплексный, синтезирующий характер. Ее содержание складывается из множества аспектов деятельности государства. В современных условиях тенденции развития высшего образования должны обеспечивать конкурентные преимущества национальной экономики и потребности национальной обороны, инновационное развитие национальной экономики.

Фактически развитие высшего образования представляет собой стабильное, динамично устойчивое состояние национальной системы высшего образования, позволяющее обеспечить непрерывную подготовку кадров высшей квалификации в современных условиях как направление деятельности государств, умело использующее современные тенденции развития высшего образования, обусловленные воздействием инноваций на национальную экономику и интеграционных процессов глобализации, для устойчивого, поступательного развития как в целом системы подготовки кадров высшей квалификации, так отдельных университетов и т.п. в частности.

Образование, будучи сложным и развитым социальным институтом, изучается специальной наукой – педагогикой, которая представляет со-

бой систему отдельных наук. В их число входит общая педагогика, возрастная педагогика, история педагогики и образования и т.д. Что касается восприятия юридической наукой всего отмеченного разнообразия образовательных отношений, то наиболее полно и последовательно мысль о разнообразии правоотношений в области образования в советской юридической литературе высказана Г.А. Дороховой: в области образования важное место занимают педагогические отношения, которые предполагают правовое равенство субъектов, исключают применение административно-правового метода. В педагогических правоотношениях используемые преподавателем методы властвования носят моральный характер, принимая форму замечаний, вызова родителей, стимулирования учащихся. Одновременно Г.А. Дорохова отмечает, что уже административно-правовые отношения как элементы отношений по народному образованию являются неоднородными и основываются как на принципах прямого подчинения, так и на принципах взаимообусловленности прав государств и гражданина, принципах гражданина, взаимной правовой ответственности.⁵

В итоге анализа Г.А. Дорохова приходит к выводу о том, что административно-правовые отношения с участием гражданина являются основными, определяющими вид правоотношений по народному образо-

⁵ См.: Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. М., 1985. С. 10-16.

ванию. А метод их регулирования, хотя отчасти и отличается от традиционного административно-правового метода с характерным для него признаком власти – подчинения, оказывает существенное влияние на регулирование всех отношений по народному образованию.⁶ Другие авторы, например И.Е. Фарбер, исследуя специфику правовых отношений в области образования, полагают, что отношения, возникающие в сфере образования, являются не только административно-правовыми отношениями как отношения власти – подчинения, но и правоотношениями в области трудового, гражданского, семейного законодательства.⁷

Существенные изменения в регулировании сферы образования произошли с принятием в 1992 г. Закона об образовании. Важнейшая область социальной сферы общества получила новый виток своего развития, связанный, прежде всего, с введением новых, неизвестных ранее советскому образованию институциональных элементов, таких, как предоставление обучающимся права получать общее и профессиональное образование не только на бюджетной, но и на платной основе, возможности организации и функционирования негосударственных образовательных организаций. Это повлекло внедрение не только новых инструментов осуществления образовательной

деятельности, но и обусловленного этим появлением новых категорий и понятий. Одним из таковых стала образовательная услуга.

Введенная названным Законом как вид платной образовательной деятельности, рассматривавшийся скорее как исключение в деятельности образовательного учреждения, обусловленное недостаточным его бюджетным финансированием, образовательная услуга постепенно приобрела все более широкое смысловое значение. Сегодня исследователи все чаще исходят не из буквального содержания данного понятия, закрепленного законодательством, а придают ему более объемное звучание, рассматривая образовательные услуги не просто как вид образовательной деятельности платного характера, а как ее основное содержательное наполнение. Вместе с тем названная законодательная особенность, а также отсутствие четкого легального определения образовательной услуги в Законе об образовании предопределяет появление в литературе широкой дискуссии о ее содержании.

Так, В.М. Сырых придерживается узкого подхода в определении образовательных услуг, утверждая, что поскольку Закон об образовании проводит границу между деятельностью образовательного учреждения и оказываемыми им платными дополнительными услугами, то и отнести к сфере образовательных услуг образование, получаемое в рамках образовательных стандартов даже на платной основе, не представляется

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 6.

возможным.⁸ Возмездность как важнейший критерий определения образовательной услуги рассматривает С.В. Куров. По его мнению, в платной образовательной сфере само понятие «образование» вытесняется понятием «образовательные услуги» как более точно отражающим характер регулируемых отношений.⁹ Автор подчеркивает различную правовую природу отношений по обучению и воспитанию, возникающих на возмездной и безвозмездной основе. Эта позиция поддерживается А.В. Белозеровым, по мнению которого образование, получаемое за счет бюджетных средств, и образование, получаемое на возмездной основе, регулируются нормами различных отраслей права.¹⁰

Платность как основополагающий элемент образовательной услуги видит в своих исследованиях и Г.Д. Шкарлупина. Однако ее подход еще более сужает понятие образовательных услуг, в качестве которых автор рассматривает «деятельность, превышающую государственный образовательный стандарт и но-

⁸ См.: *Сырых В.М.* О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения // *Право и образование.* 2002. № 4. С. 69 - 74.

⁹ См.: *Куров С.В.* Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999. С. 40 - 41.

¹⁰ См.: *Белозеров А.В.* Понятие и содержание обязательства по возмездному оказанию образовательных услуг: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 32.

сящую дополнительный характер в непрофильном образовательном учреждении».¹¹

Например, В.К. Загвоздкин отмечает, что в Европе многие авторы обоснованно отклоняют чисто рыночный подход в образовании, так как общедоступность и равенство шансов в образовании являются такими ценностями, от которых никто не желает отказываться. Особо тщательно анализируется понятие товара или услуги в применении к образованию, а также идея школы как предприятия. Например, немецкий исследователь Ф.Р. Йах сознательно не употребляет слово «услуги» в отношении образования, так как оно не является для него товаром и не может быть отнесено к сфере услуг.

Ян де Грооф, проанализировав понятия «образовательные услуги» и «образование», пришел к выводу, что между ними существует четкое разграничение. В частности, он объясняет это тем, что в Законе «Об образовании» понятие «образование» раскрывается «как процесс развития личности, общественного воспитания и профессионального обучения». При этом образовательным услугам отводится второстепенная роль, поскольку, в соответствии с Законом РФ «Об образовании», они могут оказываться образовательным учреждением только «за пределами

¹¹ См.: *Шкарлупина Г.Д.* Образовательные услуги или обучение на возмездной основе - различие должен определить закон // *Право и образование.* 2008. № 3.

определяющих его статус образовательных программ» (п. 6 ст. 14).¹²

Такой довольно узкий подход к определению образовательных услуг основывается на буквальном толковании законодательных положений. Действительно, образовательное законодательство рассматривает образовательные услуги как вид социально-экономических благ, который требует для своего производства и потребления определенных экономических затрат и соответствующего возмещения.¹³

Анализ Закона об образовании подтверждает точку зрения о довольно узком понимании образовательных услуг как услуг платных. При этом термин «услуга» регламентируется только в рамках дополнительных образовательных услуг (ст. 45). Закон закрепляет нормы о разных формах предоставления образования на платной основе. Во-первых, государственные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования, помимо финансируемых за счет средств учредителя заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся, имеют право осуществлять подготовку и переподготовку рабочих, служащих и специалистов по договорам с физическими и юриди-

ческими лицами с оплатой ими стоимости обучения (п. 8 ст. 41). В данном случае речь идет о возможности получения профессионального образования на платной основе в пределах содержания государственных образовательных стандартов. Во-вторых, наряду с государственными и муниципальными образовательными учреждениями право взимать плату за оказание образовательных услуг в рамках содержания образовательных стандартов получили негосударственные образовательные организации всех видов и типов, так как подобные доходы для них являются основным источником финансирования (ст. 46). В-третьих, согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» любые государственные и муниципальные образовательные учреждения, негосударственные образовательные организации вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные образовательные услуги за пределами содержания государственных образовательных стандартов и соответствующих образовательных программ.

Положительным моментом введения понятия «образовательные услуги» в развитие образовательного законодательства послужило то, что это позволило узаконить платные формы образования и расширить тем самым возможности финансирования государственных и муниципальных образовательных учреждений. Появились условия для активного использования гражданско-правовых форм регулирования образовательных отношений, осно-

¹² См.: Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Vladimir M. Filippov (eds.). *Adequate Education Law for Modern Russia*. Leuven/Apeldoorn, Garant, 2001. P. 26.

¹³ Грудцына Л.Ю. Инновационные предприятия при образовательном учреждении // Экономика и право. XXI век. 2013. № 2.

ванных на договорных обязательствах возмездного оказания образовательных услуг. Кроме того, появление платного образования расширило возможности обучающегося при выборе форм обучения, соответствующих его желаниям и интересам,¹⁴ что в немалой степени способствует развитию конкуренции услуг в сфере образования и повышению качества образования.

Библиографический список:

1. Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Vladimir M. Filippov (eds.). Adequate Education Law for Modern Russia. Leuven/Apeldoorn, Garant, 2001. P. 26.
2. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. 2-е изд. – М., 2006. – С. 34.
3. Белозеров А.В. Понятие и содержание обязательства по возмездному оказанию образовательных услуг: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 32.
4. Грудцына Л.Ю. Инновационные предприятия при образовательном учреждении // Экономика и право. XXI век. 2013. № 2.
5. Грудцына Л.Ю. Системный кризис общественно-государственного института аттестации научных и научно-педагогических кадров // Образование и право. 2013. № 1(41) – 2(42).
6. Гусинский Э.Н., Турчанинова Ю.И. Введение в философию образования. Учебное пособие. – М.: Логос, 2000. – С. 56.
7. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. М., 1985. С. 10-16.
8. Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999. С. 40 – 41.
9. Публичные услуги и право: Науч. практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 148.
10. Сырых В.М. О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения // Право и образование. 2002. № 4. С. 69 – 74.
11. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 6.
12. Шкарлупина Г.Д. Образовательные услуги или обучение на возмездной основе – различие должен определить закон // Право и образование. 2008. № 3.

¹⁴ См.: Публичные услуги и право: Науч. практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 148.