

Ключарёв Г. А.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ РАВНОДОСТУПНОСТИ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ. О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ НОВОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ»

Ключарёв Григорий Артурович –
доктор философских наук,
учёный секретарь Института социологии РАН
E-mail: kliucharevga@mail.ru
Тел.: +7 (499) 128 85 19

Аннотация. Образование на протяжении всей жизни рассматривается как одно из неотъемлемых прав человека. Вступающий в силу с сентября 2013 г. Федеральный закон «Об образовании» обеспечивает правовые основания для такой образовательной деятельности, которая раньше никак не регламентировалась, а теперь становится легитимной. Государство формирует новые области, где взрослые граждане – учащиеся могут реализовать себя.

Ключевые слова: право на образование, взрослые учащиеся, повышение квалификации, переподготовка, гражданское образование.

Концепция непрерывного образования была провозглашена ЮНЕСКО в 1972 г. и в последующие годы поддержана рядом влиятельных межправительственных организаций [Faure, 1972]. По сути, состоялось признание новой образовательной парадигмы, которая соответствует «постиндустриальным» вызовам времени.

Понятие образования было распространено на самые различные виды деятельности человека. Теперь под ним понимается всё, что имеет целью «изменить установки и модели поведения людей путём передачи им новых знаний, развития новых умений и навыков... Образование – это компонента в любом виде человеческой деятельности» [Воронина, 1995: 29]. К традиционному понятию формального образования, которое происходит в специально предназначенных для этого местах, располагает системой контроля знаний, методикой обучения и завершается получением диплома или сертификата, прибавляется неформальное и информальное образование, о которых речь пойдёт несколько позже.

Непрерывное образование развивается в двух направлениях. Образование *длиною в жизнь* предполагает, что возможности учёбы должны быть равномерны на протяжении всей жизни человека и не иметь выраженного начала и конца. Помимо традиционного детско-юношеского образования, здесь выделяются образование взрослых и образование пожилых.

Образование *шириною в жизнь* означает доступность всех основных форм учебной и познавательной деятельности для каждого человека и для всех без исключения социальных групп. Самообразование при этом становится одним из основных видов деятельности.

Важно подчеркнуть, что каждый человек в любой период своей жизни должен иметь возможность участия в учебном процессе [UNESCO. Fourth International Conference..., 1985], [Club of Rome. No Limits..., 1979], [UNESCO. Education..., 1996]. На основе непрерывности удалось построить единую модель образования, которая включает в себя профессиональную подготовку, общекультурное развитие и гражданское воспитание.

Образование как право человека

В современном обществе право на образование постепенно становится одной из важнейших ценностей. Впервые зафиксированное в международном масштабе в 1948 г. Всеобщей декларацией прав человека, оно определило обязанности государств в отношении национальных систем образования и, как следствие, минимальный порог доступности определённых ступеней образования для граждан. Так, в статье 26 Всеобщей декларации прав человека записано:

«Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным, по меньшей мере, в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого».

Часть вторая данной статьи декларации посвящена социальной направленности образования:

«Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопо-

ниманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами, и должно содействовать деятельности Организации Объединенных наций по поддержанию мира» [Всеобщая декларация..., 1948].

Признание всеобщности права на образование отражало в то время позицию большинства подписавших Декларацию стран о необходимости всеобщей (обязательной) подготовки детей через систему начального общего образования к скорейшей трудовой деятельности. Соответственно, статья 26 Декларации закрепляет право на «обязательное начальное общее образование». При этом в данное понятие вкладывалось содержание, которое могло варьироваться в зависимости от требований, предъявляемых обществом и государством в каждой конкретной стране и в каждом конкретном случае. Тем не менее, в относительно долгосрочной перспективе в результате такого общего начального образования должны формироваться следующие навыки или, как сейчас принято говорить, *компетенции*. Ниже приводится перечень основных компетенций так, как они озвучены на сегодняшний день:

- мышление и коммуникация (чтение, письмо, поддержание разговора, счёт);
- навыки, которые формируются общим образованием, но необходимые для участия в экономической жизни — такие, как земледелие и выращивание сельскохозяйственных культур, ткачество и традиционные ремесла, другие простейшие технические и коммерческие навыки;
- домоводство (приготовление пищи, забота и уход за детьми и немощными);
- поддержание здорового образа жизни через личную и общую гигиену;
- научное (рациональное) понимание на повседневном уровне процессов, происходящих в окружающем мире, в том числе особенностей общественной жизни — экономика и социальная организация, роль государства и содержание (требования) законов;
- навыки самовыражения в народных промыслах, ремёслах, фольклоре, используемые для осознания национальной и иных идентичностей;
- духовное и моральное развитие, вера в торжество разумных начал и этических идеалов и навык следовать им в практической жизни. Вместе с этим — навык критического восприятия традиционных моделей поведения и изменения их, если необходимо, с целью адаптации к новым условиям;
- развитие качеств, которые способствуют социализации человека в современном обществе, таких, как наличие собственного мнения, инициативность, свобода от страхов и предрассудков, признание и понимание иных точек зрения;

- знания о других странах и частях мира, о людях, которые там проживают.

Приведённое выше понимание задач общего образования долгие годы составляло содержание международного права. Известные программные документы ЮНЕСКО и Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЕСД) – доклад «Учиться быть» (1972) и «Доклад Делора» (1996) [Faure, 1972; UNESCO, 1996] – оказали значительное влияние на дальнейшее развитие законодательства в области образования многих, главным образом, европейских стран. При этом многообразии образовательных практик, свойственных каждой стране, нашли отражение в особенностях правовых норм и их применении. Так, например, в скандинавских странах большую популярность получил метод «малых групп», а во Франции или Великобритании используется метод «обучающейся организации». При этом законодательство ФРГ продолжает особо поддерживать коллективное и регламентированное обучение с заранее определёнными целями и ожидаемым результатом, что, к слову, не имеет особого значения в той же Скандинавии.

Принципиальным моментом является признание в последние годы большинством стран мира концепции *непрерывного образования*. Если во время принятия Декларации основным концептом была всеобщность начального образования, то в настоящее время ситуация изменилась. Значительные изменения содержания понятия «право на образование» нашли отражение в итоговых документах крупных межправительственных и всемирных форумов.

Связано это с объективными процессами. Так, по данным ЮНЕСКО, четверо из пяти взрослых в мире уже достигли начального (элементарного) уровня грамотности. Однако в какой мере достигнутый уровень позволяет человеку включиться в общественную жизнь – вопрос остаётся открытым. Ряд экспертов считают, что традиционные навыки общей грамотности (письмо, чтение, счёт) следует называть рудиментарными, т. е. устаревшими. В 1940-50-е гг. повышение общей грамотности действительно представлялось актуальным, прежде всего для развивающихся и постколониальных стран. Однако в глобализирующемся мире повышение общей грамотности не гарантирует трудоустройства, а в масштабах государства отнюдь не означает общего экономического роста. Если грамотность традиционно являлась целью образования, то в соответствии с современными подходами важнее



создавать общества, основанные на знаниях и расширять образовательные сферы. Борьба с неграмотностью напрямую, путём уменьшения её процента, не может считаться теперь эффективным средством развития.

В смысле общественной востребованности люди, имеющие относительно высокий уровень общей грамотности, часто остаются функционально неграмотными аутсайдерами. Они не располагают теми знаниями, навыками и информацией, которые востребованы на рынке труда. Даже в наиболее благополучных в экономическом отношении странах мира по последним данным среди каждых пяти взрослых – один функционально неграмотен. В остальных странах данный показатель, по всей видимости, значительно выше.

Дальнейшая эволюция права на образование всё больше связана с интересами и потребностями самого учащегося. Ко времени проведения под эгидой ЮНЕСКО Всемирной конференции «Образование для всех» (Таиланд, 1990) *право на образование стало пониматься не столько как обеспечение доступности, сколько как удовлетворение первичных учебных потребностей всех категорий населения.* Но, с другой стороны, конечно, необходимо учитывать общественную востребованность результатов такой учёбы. К числу приоритетных задач образования относятся: участие в квалифицированном, оплачиваемом труде, повышение уровня жизни, включая борьбу с бедностью, развитие национальной экономики.

К началу 2000 г. ряд европейских государств принимают «систему пятнадцати индикаторов», по которым можно судить о степени реализации права человека на учёбу и образование. Разработанная экспертами Совета Европы, она, прежде всего, ориентирована на задачи, стоящие именно перед европейским сообществом. Однако, на наш взгляд, она может применяться и в других странах, в том числе в России.

Итак, предлагается сгруппировать индикаторы по четырём основным направлениям, каждое из которых соответствует своей задаче.

Первая группа индикаторов описывает процесс получения навыков, знаний, сознательного отношения к учёбе и участию в общественной жизни. Это – общая грамотность, навыки счёта, умение учиться самостоятельно, знание основ культуры, навыки участия в общественной жизни и активная гражданская позиция.

Вторая группа выражает степень доступности и степень участия учащихся в учебной деятельности.

Третья группа индикаторов непосредственно связана с наличием и использованием материальных ресурсов и человеческого капитала. К данной группе отнесены технологии привлечения финансовых инвестиций, качественный состав преподавательских кадров, использование современных информационных технологий.

Четвёртая группа описывает динамику самой системы образования. Основными индикаторами предложено считать: наличие стратегии и плана развития системы образования; эффективность научного руководства, управления и контроля за развитием системы; порядок аккредитации и лицензирования образовательных институтов; и, наконец, методологическое обоснование процедуры контроля качества обучения.

Таким образом, можно заключить, что за время после принятия «Всеобщей декларации прав человека» принципиально изменилось отношение к задачам образования. На официальном уровне узкое и прагматическое отношение к образованию постепенно сменилось на более открытое, учитывающее интересы человека в постоянном развитии и совершенствовании.

Это характерно не только для стран, где образовательная политика строится на концепциях «непрерывности» или «пожизненности». Даже те страны, которые фактически сегодня всё ещё продолжают «борьбу с неграмотностью», вносят определённый вклад в стремительное расширение вторичного и третичного секторов образования. Общее число учащихся на этих уровнях, взятых вместе, в начале XXI столетия составляло почти половину всех, получающих формальное образование в мире. Для сравнения – во время принятия Декларации (1948) лишь одна пятая всех учащихся посещала заведения вторичного и третичного уровня. Эта тенденция сохраняется и в настоящее время.

Однако при более внимательном рассмотрении данного показателя оказывается, что Европейские и Североамериканские государства постоянно увеличивают «отрыв» от остальных регионов мира, прежде всего, от Азии и Африки. Наиболее сложное положение сегодня в Центральной Африке, где менее 1/10 тех, кому положено по возрасту быть в начальной школе, на самом деле являются учениками. Что же касается учебных заведений вторичного и, особенно, третичного уровня, то здесь они почти отсутствуют.

В данных условиях право на образование в международном контексте становится «многоликим». Особенно по отношению к субъектам этого права – государствам (правительствам) и конкретным людям. Для одних оно означает свободу образовательного выбора, для других – признание образовательных потребностей. Для третьих, число которых наиболее значительно, *право на образование означает право быть услышанными и понятыми.*



Анализ документов, принятых на крупных международных форумах, связанных с реализацией права на образование, показывает, что, хотя само содержание права значительно изменилось, принципы, провозглашённые Всеобщей декларацией прав человека, сохраняют свою актуальность и по сей день. При этом право на образование реализуется в двух ключевых аспектах — это, во-первых, право на образование для бесконфликтного мира, уважения человеческих прав, толерантности и демократии. Во-вторых, — право на образование для развития как общества в целом, так и самого человека.

Из сказанного выше следует, что право на образование должно быть дополнено правом на учёбу. Учёба, как это неоднократно сейчас подчеркивается, означает деятельность, связанную с получением новых знаний, навыков, любой систематизированной информации. Учёба — это углубление понимания чего-либо или расширение своих возможностей благодаря систематическим занятиям, коммуникации, или от случая к случаю, но в относительно короткий промежуток времени. Учёба может проходить как под руководством опытного наставника, так и в кругу друзей, коллег, товарищей, а также самостоятельно. Место учёбы — не обязательно традиционная классная комната, аудитория, мастерская. Это может быть и библиотека, музей, тренажерный зал, а в более широком понимании — туристическая тропа, гражданская манифестация, или активный досуг в семье.

Признание многообразного характера учебной деятельности и сложившейся в нынешнем российском обществе практики профессиональной подготовки, информационно-образовательной, воспитательной, гражданской и просветительской деятельности ставит задачу о необходимости «рамочной институализации», которая сможет законодательно определить статус этой деятельности. В данной правовой новации содержится смысл постепенного расширения возможностей каждого человека, который хотел бы учиться. По мере реализации права на учёбу человек ориентируется не столько на институализированную систему образования, сколько на свои образовательные предпочтения и потребности, однако при этом остаётся в правовом поле, заданном рамочным законодательством. Иначе говоря, учёба — в любой её традиционной (класс, аудитория, мастерская и др.) и в нетрадиционной форме (экскурсия, митинг, туристический поход и др.) становится легитимной, хотя и не должна строго и однозначно регулироваться государством в обязательном порядке.

В таком понимании гораздо отчётливее, чем в случае «права на образование», проявляется связь права на учёбу с рядом иных прав человека, гарантированных Конституцией РФ и рядом международных нормативно-правовых документов. Речь идёт о расширительном толковании с учётом российской специфики таких европейских норм, как право на профессиональную ориентацию, в том числе взрослых (ч. 1, п. 10; Европейской социальной

хартии), право на профессиональную подготовку и переподготовку взрослых (ч. 2, ст. 9, ст. 10, п. 4) [Европейская социальная хартия..., 1996], а также, право на свободный поиск, получение, передачу, производство, распространение информации (ст. 29), свободу совести и вероисповедания (ст. 28), свободу творчества, преподавания, участия в культурной жизни и свободный доступ к ценностям (ст. 44) [Конституция..., 2012].

Также следует отметить, что в связи с повышением интереса к содержанию и методам гражданского образования и воспитания имеет смысл прислушаться к специалистам, которые считают неформальной и информальной учебно-образовательной деятельностью участие в работе общественных объединений – ассоциаций, профсоюзов, политических партий, групп поддержки и давления, по интересам, взаимопомощи и т. д. По их мнению, в результате такого участия у человека развиваются навыки критической рефлексии, формируется умение действовать в коллективе, приобретаются новые знания и информация по актуальным проблемам. Таким образом, если граждане создают общественное объединение с целью защиты своих интересов (например, профессиональные союзы), либо для иной совместной деятельности и обмена информацией (клубы, ассоциации, форумы), то данную форму деятельности возможно отнести к воспитательной и учебно-образовательной. Это соответствует праву граждан на свободу выражения своего мнения посредством проведения собраний и создания объединений (ст. 10, ст. 11 Европейской конвенции) [Конвенция о защите..., 1950] и не противоречит ст. 30 Конституции РФ. При этом право мирного проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, гарантированное также ст. 31 Конституции РФ, очевидно можно интерпретировать как право на учёбу и образование. В известной степени это право реализуется в ходе проведения некоммерческих масштабных акций, как то: песенные и фольклорные фестивали, военно-исторические и патриотические праздники, спортивные состязания.



Российское законодательство и непрерывное образование

С первого сентября 2013 г. вступает в силу принятый в конце 2012 г. новый Федеральный закон Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. Со времени принятия предыдущего закона прошло ровно

два десятилетия. В условиях динамичных социально-экономических перемен возникла объективная необходимость в приведении в соответствие с новыми общественными потребностями нормативно-правовой базы института образования. В целом законодательство РФ в области образования включает в себя, помимо самого федерального закона, Конституцию РФ, а также принимаемые в соответствии с ним другие законы и нормативно-правовые акты как федерального, так и регионального уровней.

С точки зрения обеспечения принципа непрерывности образования, новый закон представляет значительный шаг вперёд. В первую очередь это касается сферы дополнительного образования, о которой и пойдёт далее речь. Ещё десятилетие назад казалось, что до признания необходимости реализации принципа и идей непрерывного образования очень далеко. В качестве примера можно привести высказывание официального представителя Минобрнауки РФ, относящееся к 2003 г., данное в одном из интервью:

«Под непрерывным образованием часто понимают обучение от рождения и до смерти. В ряде стран, в том числе в США, действительно существует обучение на протяжении всей жизни. Но наша задача более скромная — мы ориентируемся именно на профессиональное образование экономически активной части населения. Не в том дело, что большего мы сейчас не осилим, а в том, что само население на большее пока не готово и в нём не заинтересовано. Можно разрабатывать концепции и принимать программы, но они не будут выполнены, если население не видит в них смысла» [Непрерывное образование..., 2005].

Однако за последние годы ситуация изменилась радикальным образом. Теперь в принятом законе в ч. 1 ст. 75 («Дополнительное образование детей и взрослых») указано, что речь идёт об *«удовлетворении индивидуальных потребностей в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании, формировании культуры здорового и безопасного образа жизни, укреплении здоровья, а также организации свободного времени»*. Российский законодатель впервые признал принцип открытости. Он заключается в том, что обучение можно начинать в любой момент времени и вне зависимости от имеющегося к началу учёбы уровня образования. *«К освоению дополнительных общеобразовательных программ допускаются любые лица без предъявления требований к уровню образования, если иное не обусловлено спецификой реализуемой образовательной программы»* (ч. 3) [Федеральный закон № 273-ФЗ, 2012].

Теперь, помимо регулирования отношений в сфере формального детско-юношеского (общего и профессионального) образования, впервые для нашей страны значительное внимание уделено образованию взрослых граждан. Это проявилось в том, кто и как определяет содержание учебного процесса и контролирует его. Так, в Конституции РФ зафиксировано (ст. 43, п. 5), что государство определяет содержание обучения путём принятия

«государственных образовательных стандартов». Однако это относится к средней и высшей школам. Разработкой стандартов занимается Минобрнауки с привлечением специалистов — учёных и практиков — по каждой из областей знания. Как правило, государственные стандарты не успевают за изменяющимися ожиданиями общества, идеологическим заказом, не говоря уже о том, что по ряду дисциплин они просто отсутствуют. А в случае образования взрослых, стандарты, если бы они появились, нанесли бы очевидный вред. В этом случае единственным средством удовлетворения образовательных потребностей становится внеинституциональная учебная деятельность. С принятием нового закона государство продемонстрировало отход от позиций жёсткого контроля содержания образования: *«Содержание дополнительных общеразвивающих программ и сроки обучения по ним определяются образовательной программой, разработанной и утверждённой организацией, осуществляющей образовательную деятельность»*, — говорится в п. 4 закона об образовании¹.

Авторы и разработчики нового закона, очевидно, использовали расширительное понимание непрерывного образования, что отвечает современным реалиям. Так, *«обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека»* (ч. 8, ст. 3) стало одним из основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования.

Как реализацию принципа непрерывности можно рассматривать и положение настоящего закона о поддержке *«единого образовательного пространства на территории РФ»* (ч. 4, ст. 3). Оно создаётся путём *развития сетевой формы реализации образовательных программ*. При этом осуществляется тесное взаимодействие всех организаций и субъектов, которые занимаются образовательной деятельностью: помимо собственно учреждений образования в таком взаимодействии участвуют *«научные и медицинские организации, а также организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие необходимыми средствами для осуществления обучения, проведения учебной и производственной*

¹ Организации, осуществляющие образовательную деятельность, — как государственные (муниципальные), так и негосударственные (частные) образовательные организации, а также организации, осуществляющие обучение. К ним приравниваются индивидуальные предприниматели (ч. 20, ст. 2).

практики и осуществления иных видов учебной деятельности» (ч. 1, ст. 15). Следует подчеркнуть, что целостность единого образовательного пространства обеспечивается широким использованием современных (цифровых) информационных и коммуникационных технологий. Местоположение учащегося и организации, осуществляющей учебную деятельность, уже не имеет практического значения (ч. 2, ст. 13; чч. 1, 3, ст. 16), что, безусловно, является новацией для отечественного законодательства [Федеральный закон № 273-ФЗ, 2012].

Общемировым тенденциям соответствует и введение *инклюзивного образования*, обеспечивающего «равный доступ к образованию для всех обучающихся с учётом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей» (ч. 27, ст. 2), признание в качестве образовательной деятельности в сфере искусства (ст. 83) и в области физической культуры и спорта (ст. 84). О необходимости и целесообразности данного шага неоднократно писалось ранее [Непрерывное образование..., 2008], [Ключарёв, Огарёв, 2002].

Отдельно следует сказать о профессиональном дополнительном образовании. Сейчас принято разделять дополнительное образование для детей и для взрослых. В этом есть своя логика. Ребёнок, молодой человек только готовится к вступлению в самостоятельную жизнь. Взрослый же учащийся, особенно в сфере профессионального образования, мотивирован необходимостью и желанием скорейшего и наиболее эффективного приложения полученных знаний и навыков в сфере оплачиваемого труда. Поэтому для детей создаются *предпрофессиональные* программы, а для взрослых предназначены специальные программы *повышения квалификации* (с сохранением имеющейся специальности) и программы *профессиональной переподготовки* (с получением новой специальности) (ст. 75, 76).

Государство сохранило за собой контроль в сфере профессиональной переподготовки — то есть там, где целью обучения является получение новой компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой специальности или квалификации (чч. 5, 10, ст. 76).

В то же время, повышение квалификации определяется программой, разработанной и утверждённой организацией, осуществляющей данную образовательную деятельность (ч. 6, ст. 76), правда, при условии, что это не противоречит федеральному законодательству. Здесь, конечно, возникает коллизия федеральных и местных интересов, которые неизбежно проецируются на область профессионального дополнительного образования. Опыт законодательства последних лет на региональном и местном уровнях свидетельствует о необходимости дальнейшей либерализации федерального законодательства, поскольку, как считается, на местах лучше осознают потребность в специалистах и особенности их труда.

Непрерывность дополнительного образования проявилась и в признании законом неформальных и вне-аудиторных форм обучения. Это принципиальный шаг, который не может быть сделан (по крайней мере, на данном этапе) в иных сферах профессионального образования, в частности на уровне высшего и среднего. После вступления закона в силу прохождение практики, стажировки, обучение сразу в нескольких учебных заведениях (сетевая форма) будут признаваться *достаточными формами получения дополнительного профессионального образования*. На практике это означает отказ от аудиторно-лабораторной системы занятий, перевод их непосредственно в среду приложения профессионального труда. При этом становятся необязательными такие традиционные для формального образования элементы контроля, как экзамены, зачёты. Освоение дополнительных образовательных программ завершается итоговой аттестацией, форму и содержание которой определяет не государство, а обучающая организация (ч. 14, ст. 76). При этом кто в шутку, а кто и всерьёз считает, что лучшей аттестацией теперь станет рост производительности труда и повышение размера прибыли предприятия.

Как уже неоднократно отмечалось, с развитием современных информационных технологий и общим повышением функциональной грамотности, а также наряду с более или менее успешными попытками государства проведения социально-экономических реформ, поведение населения в сфере учёбы, образования, повышения квалификации стало значительно сложнее и разнообразнее. При этом есть все основания утверждать, что принятие нового закона «Об образовании» будет стимулировать законотворческую деятельность не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

Правовое поле образования сегодня с большой натяжкой напоминает «лоскутное одеяло». Очень многие сферы не только образовательной, но и просветительской, информационно-консультационной деятельности, связанные также с распространением знаний, находятся вне правового поля. Недавно общество столкнулось с отсутствием правового обеспечения очень важных составляющих современной образовательной деятельности – *филантропии и благотворительности, практики привлечения образовательными учреждениями дополнительных финансовых средств*. С целью противодействия получившим распространение нелегальным практикам принудительных пожертвований и, как следствие, коррупции (пусть, в данном случае, речь идёт о средней школе, но



это не меняет сути проблемы) региональные власти справедливо пытаются инициировать разработку и принятие своих законов¹, как это, к примеру, делается в Костромской области. Однако региональные предложения сдерживаются состоянием федерального законодательства, поскольку вступают с ним в противоречие. В данном случае речь идёт о Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 г., (в ред. от 30.12.2008) [Федеральный закон № 135-ФЗ..., 2008].

Правовая поддержка многообразных образовательных форм и практик пока сдерживается существующим противоречием между консервативными и либеральными акторами образования. Данное противоречие является конкретным проявлением более общей дилеммы политического выбора пути развития нашей страны и тех, кто его определяет. В связи с этим наиболее оптимальным шагом, по нашему мнению, должно стать развитие рамочного законодательства в сфере образования, о чём уже шла речь в начале данной статьи. В основу современного законодательства об образовании должен быть положен принцип «рамочной институализации», который позволит задать правовые контуры новых и «старых», либеральных и консервативных, инновационных и «догоняющих» образовательных практик, не вмешиваясь в их конкретное содержание, формы и способы реализации. Это создаст необходимые условия для персонификации учебной деятельности, как на уровне отдельного субъекта, так и на уровне малых групп, учебных организаций и объединений граждан. Региональный законодатель также получит необходимую свободу действий для того, чтобы не вступать в конфликт с федеральным законодательством. В конечном счёте, это необходимый и неизбежный этап на пути правового обеспечения непрерывности образовательной среды.

Литература

Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена 217(A)III Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. Статья 26 [Электронный ресурс] // Организация объединённых наций URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (Дата обращения 15.06.2013).

Европейская социальная хартия. Страсбург, Совет Европы, 3.5.1996 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=120807> (Дата обращения 03.02.2013).

¹ Письмо Департамента образования и науки Костромской области № 4543 от 10.09.2009 г. «Методические рекомендации по привлечению образовательными учреждениями дополнительных финансовых средств» (архив автора).

Ключарёв Г. А., Огарёв Е. И. Непрерывное образование в трансформирующемся обществе. М.: РОССПЭН. 2002. 200 с.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Рим, 4 ноября 1950 г. (с изменениями 11 мая 1994 г.) [Электронный ресурс] // Европейская конвенция о защите прав человека URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm> (Дата обращения 03.02.2013).

Конституция РФ (с действующими поправками на 2012 г.). [Электронный ресурс] // Конституция Российской Федерации URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4> (Дата обращения 22.04.2013)

Непрерывное образование в политическом и экономическом контекстах. М.: ИС РАН. 2008. 400 с.

Непрерывное образование и потребность в нем. М.: Наука. 2005. 173 с.

Федеральный закон Российской Федерации № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108360> (Дата обращения 07.06.2013).

Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. [Электронный ресурс] // RG.RU Российская газета URL: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html> (Дата обращения 23.04.2013).

Club of Rome. No Limits to Learning. Oxford. New York. Pergamon. 1979.

Faure E. Learning to Be: the World of Education today and tomorrow. UNESCO. Paris. 1972.

Lifelong Learning for All (Delor's Commission). Paris: OECD. 1996. UNESCO. Fourth International Conference on Adult Education (Confinteal): Final Report. Paris: UNESCO. 1985.

OECD Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development. 1973.

UNESCO. Education. A Treasure Lies Within (Report by the "Delor Commission"). Paris: Odile Jacob. 1996.

