

**Закон «Об образовании в Российской Федерации»  
и Болонский процесс**

21 декабря 2012 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла закон «Об образовании в Российской Федерации». 26 декабря закон был одобрен Советом Федерации, а 29 декабря подписан Президентом РФ В.В. Путиным. С 1 сентября 2013 г. закон вступил в действие.

В законе закреплены все те новации в образовании, которые были осуществлены после 1992 и 1996 гг. (годы принятия предыдущих законов «Об образовании»), намечены направления развития образования, способствующие вхождению России в Болонский процесс.

Болонский процесс. Болонская декларация. Это термины, которые в настоящее время широко используются образовательной общественностью, да и не только ею. Термины используются чаще всего как синонимы. **Болонский процесс трактуется как форма реализации Болонской декларации. Но это далеко не так.** Конечно, в шутку можно задать вопрос: «А вы держали в руках документ под названием Болонская декларация?». Вопрос может вызвать обиду. Но дело в том, что документа под названием Болонская декларация не существует. Есть два документа, принятых в Болонье. Один – «Всеобщая хартия университетов», принятая 18 сентября 1988 г. в связи с празднованием 900-летия Болонского университета. Второй – совместное заявление 31 министра образования стран Европы (или их представителей) «Зона европейского высшего образования», принятое 19 июня 1999 г. На VII съезде Российского союза ректоров даже возникли разногласия по поводу того, какой из этих документов является Болонской декларацией [1, с. 121, 165].

На наш взгляд, оба названных документа могут считаться Болонскими декларациями, а современный этап развития образования по праву носить имя первого университета в Европе. «Всеобщая хартия университетов» подчеркнула, что «на пороге третьего тысячелетия будущее человечества в большой мере зависит от культурного и научно-технического развития, которое происходит в центре знаний, исследований и культуры, коими являются университеты».

Болонский процесс вызван к жизни переходом общества к новому этапу своего развития, на котором образование, знания становятся решающими факторами прогресса. Ныне, по мнению специалистов, характер общества на две трети зависит от уровня развития образования и науки и только на треть – от других факторов. Начало **Болонского про-**

**цесса как процесса создания единого образовательного пространства** Европы относится, по нашему мнению, не ко времени подписания 19 июня 1999 г. совместного заявления европейских министров образования «Зона европейского высшего образования», а ко второй половине пятидесятых годов, ко времени подписания «Римского договора» о создании «Общего рынка», положившего начало интеграционных процессов в Европе.

До конца 80-х годов задачи, которые ставились в связи с развитием интеграционных процессов в Западной Европе, во многом являлись попыткой достичь такого положения, которое имело место в СССР. В образовании это: равные права студентов всех республик, свободное перемещение студентов и преподавателей в рамках страны, взаимное признание дипломов и проч.

Но весьма огорчительно, что со времени развала СССР положение в образовании резко изменилось. То, что было достигнуто в СССР, было разрушено. России и другим странам, членам СНГ теперь нужны долгие годы, чтобы сравняться со странами Европейского Союза в характеристике образовательного пространства и вхождения в информационное общество.

По прогнозам ученых, переход развитых стран к информационному обществу и информационной культуре предположительно завершится: в США и Японии – к 2020 г., в ведущих странах Западной Европы – к 2030 г., в России – к 2050 г. [2: 61]. Сократить этот срок для России – дело чести российской высшей школы.

Вопрос о том, каким путем пойдет дальше российская высшая школа, был главным на прошедшем в конце октября 2014 г. X съезде Российского Союза ректоров. Выступая на съезде Президент РФ В.В. Путин отметил: «Система высшего образования была и остается мощным интеллектуальным ресурсом страны, она генерирует новые знания и, разумеется, для этого и создавалась: готовить кадры для всех сфер жизни России» [3: 4]

Общее количество вузов России и тенденция их «развития» характеризуются следующим графиком:

## Количество вузов России

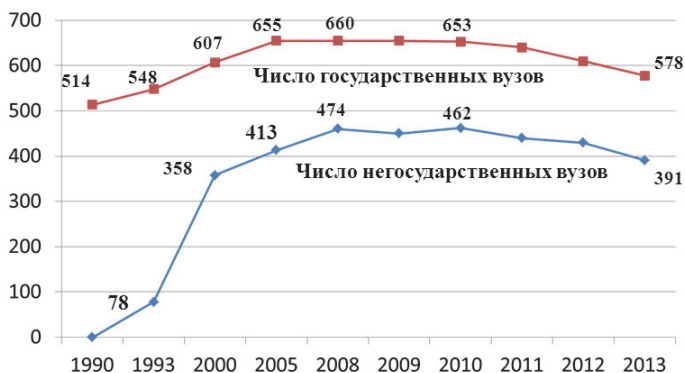


График 1.

Из графика видно, что с 2008 г. число вузов в России, как государственных, так и негосударственных стало сокращаться. Количество государственных вузов уменьшилось на 82, негосударственных – на 83. «Тренд», как любят теперь говорить, налицо. Этот процесс министр образования и науки РФ Д.В. Ливанов называет оптимизацией сети вузов [4].

Почему взят 2008 год? В 2008 г., 24 июля, на совещании по развитию сети научно-образовательных центров, на вопрос Д.А. Медведева, тогда Президента РФ, сколько вузов нужно России, Министр образования и науки А.А. Фурсенко коротко ответил: «150-200 максимум». Заметим, 150 образовательных учреждений высшего профессионального образования было в России в 1917 г.! [5: 251].

Для сравнения: в таких развитых государствах, как Бельгия и Австралия, например, один вуз приходится на 52-55 тыс. жителей, в России – на 130,5 тыс. Таким образом, если равняться на них, количество вузов в России нужно удвоить. Ну, а если равняться на Бразилию, например, то количество вузов в России можно сократить до 30-75.

О необходимости развития сети вузов убедительно говорит тот факт, что в настоящее время «охват молодежи высшим образованием составляет всего около 41%» [4].

Россия официально вошла в Болонский процесс в сентябре 2003 г.

Вхождение России в Болонский процесс – это вхождение в Европейское пространство высшего образования (ЕПВО). Его официальное

открытие было провозглашено в марте 2010 г. в Будапеште и Вене, где собрались министры, ответственные за высшее образование стран-участниц Болонского процесса.

Та система мер, к которой обычно сводится Болонский процесс, включает в себя: «1) 3-4 года бакалавриата; 2) 1-2 года магистратуры; 3) создание системы зачетных единиц; 4) общепризнанная система контроля качества». Можно даже услышать заявления о том, что самой существенной стороной, квинтэссенцией «всего процесса формирования единого образовательного пространства Европы» является переход к двухуровневой (или двухступенчатой) структуре высшего образования [6].

Эти задачи действительно должны быть решены участниками Болонского процесса.

Но главной в Болонском процессе является другая задача. Она четко названа в его документах.

Такие документы Болонского процесса, как «Коммюнике встречи европейских министров, отвечающих за высшее образование» (Прага, 19 мая 2001 г.) и «Коммюнике конференции министров, ответственных за высшее образование» (Берлин, 19 сентября 2003 г.) начинаются с указания на необходимость **«отношения к образованию как к общественному благу и общественной ответственности»**.

В Декларации о «Европейском пространстве высшего образования» (Будапешт – Вена, 12 марта 2010 г.) опять подчеркнуто: «Мы, министры, вновь подтверждаем, что высшее образование является **ответственностью общества**. Мы берем на себя обязательства, несмотря на эти трудные экономические времена, обеспечить вузам необходимые ресурсы в рамках установленных структур и при контроле органов государственной власти. Мы убеждены, что высшее образование является главным фактором социального и экономического развития, а также инноваций в мире, движимом знаниями. Поэтому мы будем наращивать наши усилия по социальным аспектам с тем, чтобы обеспечить равные возможности для получения качественного образования, уделяя особое внимание недостаточно представленным группам».

Определение образования как общественного блага содержалось в первом варианте законопроекта «Об образовании в РФ». Однако во второй редакции образование объявлялось уже общественным и частным благом. В принятом законе образование оказывается уже просто «общественно значимым благом» (ст. 2, п. 1). Отказ от признания образования общественным благом и указание только на его значение, во-первых, противоречит Болонской декларации, в приверженности которой мы клянемся. Во-вторых, признаемся, что нам далеко еще до того, чтобы

сделать образование равно доступным для всех.

Вхождение в Болонский процесс, как отмечено выше, предполагает не только отношение к образованию как к общественному благу, но и как к общественной ответственности.

В законе провозглашается «свобода выбора получения образования» (ст. 3), но на граждан не возлагается достаточно полная ответственность за получение образования. Просто указывается, что родители обязаны «обеспечить получение детьми общего образования». Эта «свобода» подкрепляется ст. 9, п. 6, в которой на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов возлагается ответственность только за учет детей, подлежащих обучению, но не обязанность вовлечения детей в образование. Отсутствие такой ответственности уже привело к тому, что в стране для 2,3 млн детей образование осталось уже в прошлом. Столько детей, по данным ЮНЕСКО, в России не ходят в школу. По данным российских экспертов, их больше 4 млн. Напомню, что в 1942 г. СНК СССР потребовал вовлечь в школы всех детей школьного возраста, а в 1944 г. из воюющей армии (!) были отозваны все учителя.

Нельзя не заметить и следующее противоречие. Закон закрепляет сложившуюся в стране практику многоуровневой подготовки кадров. Это подготовка бакалавров и магистров. К освоению программ бакалавриата или специалитета допускаются лица, имеющие среднее общее образование. К освоению программ магистратуры допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня. А вот к освоению программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре допускаются только лица, «имеющие образование **не ниже высшего образования (специалитет или магистратура)**» (с.69, п.4). Тем самым ставится под сомнение определение бакалавра как человека с высшим образованием.

Представляется, что введение в России многоуровневой подготовки специалистов правомерно. Заметим, что она существовала в России еще в XVIII в. Степень бакалавра присваивалась выпускникам учительского института при Московском государственном университете. Выпуск магистров предусматривался уставами Московского, Харьковского и Казанского университетов.

В ПГЛУ переход к многоуровневой подготовке начал осуществляться еще с 1993 года. Но **выбор** траектории обучения **осуществлял сам студент!**

Многоуровневая подготовка дает возможность студенту более верно определить траекторию своего последующего образования, тем более, что в настоящее время первое высшее образование все более становится той базой, которая дает возможность человеку определиться в

своем видении мира, в своих профессиональных интересах. Это нужно признать нормальным явлением. И не только в России многие выпускники в последующем не работают по первому образованию. В Великобритании, например, только 2/3 занятых работают по специальности, соответствующей диплому. Поэтому отнюдь не случайно, по нашему мнению, на встрече в Саламанке представителей более 300 европейских вузов отмечено, что **степень бакалавра должна быть «главным образом ... подготовительной ступенью для дальнейшего обучения на послестепенном уровне»**. Другое дело, что выражая мнение правительств всех стран, озабоченных большими затратами на доступное для всех высшее образование, и учитывая, что каждый пятый житель их стран эмигрант, министры образования на встрече в сентябре 2003 г. в Берлине указали, что степени первой и второй ступеней должны иметь различные направления и профили, чтобы обеспечить потребности трудового рынка.

Введение Болонской многоуровневой системы образования вызвало интерес семей. В 2000 г. выпуск бакалавров в государственных вузах составил 8,43%. Но столкнувшись с российскими реалиями и поняв, что в бакалавриате не получишь должных знаний, поступление на бакалавриат резко сократилось. В 2010 г. государственные вузы выпустили уже только 5,7% бакалавров.

В ноябре 2012 г. Правительство России утвердило Государственную программу Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 годы».

В мае 2013 г. распоряжением Правительства она была отменена и, наконец, 15 апреля 2014 г. Правительством была утверждена уже третья по счету Государственная программа «Развитие образования на 2013-2020 годы». Структура подготовки кадров менялась в программах следующим образом:

**Численность обучающихся по программам профессионального образования, в процентах от общей численности обучающихся в вузах:**

|                        | Программа 2012 г. |         | Программа 2014 г. |         |
|------------------------|-------------------|---------|-------------------|---------|
|                        | 2015 г.           | 2020 г. | 2015 г.           | 2020 г. |
| Прикладной бакалавриат | 5                 | 11      | 15,1              | 30      |
| Бакалавриат            | 22                | 40      | 29,5              | 46,3    |
| Специалитет            | 32                | 8       | 29,1              | 6,66    |
| Магистратура           | 5                 | 10      | 4,9               | 10      |

Увеличение численности бакалавров уже в ближайшие годы (2014-2015) почти в 8 раз является насилием над общественным мнением. Как таковой прикладной бакалавриат в законе «Об образовании в РФ» не выделяется. Это воплощение предложений ректора Высшей школы экономики Я.И. Кузьмина. Развивая подход к прикладному бакалавриату, Я.И. Кузьмин предлагает: студент учится в университете 2 года. Затем берет нужные практические курсы и в течение 8-12 месяцев становится «реальным специалистом, работающим руками» [7]. В 2020 г. таких «специалистов» будет уже 30 процентов. Удельный вес бакалавров в целом в соответствии с Государственной программой к 2020 г. увеличится до 76,3% против 5,7% в 2010 г.

Министр образования и науки, выступая на заседании Российского Союза ректоров в июле 2014 г., заявил: «У нас будут вузы, где не будет аспирантуры, магистратуры. И в этом нет ничего плохого: работа на уровне бакалавриата не менее значима» [8].

Давайте прислушаемся по этому поводу к мнению министра образования, университетов и исследований Италии Марии Стеллы Джельмини, высказанному в МГУ им. М.В. Ломоносова 18 марта 2011 г. Она считает, что введение 3-летнего бакалавриата создало определенные проблемы качества специалистов: уровень их подготовки таков, что они не могут себя найти в науке и экономике. С целью преодоления трудностей, которые испытывает сегодня Италия и Европа в целом вследствие Болонского процесса, министр считает, что «следует делать ставку на 5 лет, и такое отношение к Болонскому процессу разделяют другие страны» – заключила она.

Разделяет такое отношение к Болонскому процессу и X съезд ректоров. По словам В.А. Садовниченко, ректора МГУ им. М.В. Ломоносова, председателя Совета ректоров РФ, «мы привыкли, что в проводимых реформах часто занимаем крайнее положение маятника. Ввели повсеместно болонскую систему четырехлетнего образования, а забыли, что в промышленно развитых странах тщательно оберегают «жемчужины» с шести-, а то и с восьмилетним образованием (как, например, Эколь Политекник во Франции). В системе образования, как, может быть, нигде более, прежде чем решать, надо семь раз отмерить».

Представляете, что переход высшей школы, по существу (более 76 процентов к 2020 г.) на подготовку бакалавров, особенно прикладных бакалавров, является понижением уровня подготовки специалистов до выпускников средних профессиональных образовательных учреждений. Это приведет к понижению интеллектуального потенциала страны, замедлению ее развития по пути к экономике знаний.

Не исключаю, что принудительная подготовка в вузах в большинстве своем только бакалавров грубо нарушает ст. 3 закона «Об образовании в РФ», провозглашающей «свободу выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека» и приведет к обращениям в Конституционный Суд.

На наш взгляд, общее высшее образование, а не прикладное, в настоящее время становится такой же объективной необходимостью, каким в свое время было начальное, а затем среднее образование. Подчеркнем, именно общее высшее образование, которое дает методологическую подготовку для обучения на протяжении всей жизни. Именно таково требование экономики знаний, зрелого гражданского общества. Считаем, что впервые эта мысль была высказана Петром I в его указе от 28 января 1724 г., в котором признавалась полезность университета как общеобразовательного высшего учебного заведения. Как видим, эта мысль, высказанная Петром I, опередила время на триста лет, ибо и сегодня еще наше государство не ставит вопрос об общем высшем образовании.

Сетование на переизбыток в России людей с высшим образованием являются следствием того, что под высшим образованием понимается узкопрофессиональное образование. Отсюда и стенания по поводу того, что многие выпускники вузов не идут работать по специальности, особенно педагоги. Но дело в том, что именно педагогические вузы наиболее близки к подготовке людей с общим высшим образованием и потому они востребованы во многих сферах общества.

Современный предприниматель стремится заполучить в абсолютном большинстве случаев работников с высшим образованием потому, что именно они:

- наиболее инициативны;
- способны достаточно быстро включиться в работу;
- умеют рационально применять знания;
- владеют навыками работы в команде;
- способны быстро переучиваться и повышать свой профессиональный уровень.

В настоящее время в большинстве зарубежных развитых государств ситуация такова, что диплом выпускника вуза является таким же обыденным атрибутом, как пиджак для офисного работника [9].

В России только 22-24% работающих людей имеют высшее образование. Ректор Высшей школы экономики Я.И. Кузьминов сетует: «востребованность высшего образования в России превосходит все разумные рамки». Но радуется, что 88% населения убеждены в необходимости



сти получения высшего образования. В этом залог успеха возвращения величия России.

В Коммюнике Конференции европейских министров, ответственных за высшее образование, «Болонский процесс 2020 – Европейское пространство высшего образования в новом десятилетии» специально отмечается: «Мы признаем ключевую роль высшего образования для успешного решения стоящих перед нами проблем и для дальнейшего социально-культурного развития наших обществ. Поэтому мы считаем, что государственные инвестиции в высшее образование имеют перво-степенное значение». Далее в Коммюнике указано: «Следуя принципу государственной ответственности, мы подтверждаем, что основным приоритетом остается государственное финансирование, позволяющее обеспечить справедливый доступ к высшему образованию и дальнейшее устойчивое развитие независимых высших учебных заведений».

Положения о том, что качественное высшее образование должно быть «одинаково доступным для всех», что необходимо добиться того, чтобы студенты «могли завершить свое обучение без каких-либо препятствий» (Коммюнике «Европейское пространство высшего образования», Берлин, 19-20 мая 2005 г.), пронизывают все документы Болонского процесса.

Вряд ли этим принципам соответствует позиция министра образования и науки РФ Д.В. Ливанова, сказанная им в интервью «Российской газете»: «Бюджетных мест в вузах должно быть в два раза меньше, чем нынче» и «как только мы уйдем от всеобщего бесплатного высшего образования, появятся механизмы, которые помогут привлечь на предприятия ценные кадры» (!?) [10].

В заключение коротко остановимся еще на двух позициях Болонского процесса и их проявлении в российском образовании. Это автономность вузов и мобильность студентов и преподавателей.

Автономность университетов – один из основополагающих принципов, проходящих через все документы Болонского процесса, начиная со Всеобщей хартии университетов. В ней он выражен наиболее выпукло, вплоть до независимости «университетов от политической и экономической власти».

Напомним, в Болонской декларации подчеркивается ее преемственность с этой хартией.

Концепция европейских высших учебных заведений, принятая в Саламанке 29-30 марта 2001 г., включает в понятие автономии университетов следующее:

- университеты должны иметь право формировать свою стратегию;

- выбирать свои приоритеты в обучении и проведении научных исследований;
- расходовать свои ресурсы;
- профилировать свои программы;
- устанавливать свои критерии для приема профессоров и учащихся.

Закон «О высшем и послевузовском образовании» включал в себя статью 3 «Автономия высших учебных заведений и академические свободы». В ней под автономией высшего учебного заведения понималась его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения, утвержденным в установленном законодательством порядке.

В нынешнем законе отдельной статьи об автономии вузов нет. В статье 3 «Основные принципы государственной политики и правового регулирования» перечисляются принципы регулирования отношений в сфере образования. Пункт 9 провозглашает «автономию образовательных организаций». И это все, что сказано об автономии в этой статье. В статье 28 перечисляются права образовательной организации. Здесь под автономией понимается «самостоятельность образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности». То есть названы те же положения, что и в предыдущем законе.

С Болонским процессом положения статей российских законов об автономии вузов имеют общим только постановку вопроса. Вся «автономия» снимается ведомственными инструкциями. Вот только пара примеров о самостоятельности вузов в финансово-экономической деятельности. В университете составляется план финансово-хозяйственной деятельности вуза. Он утверждается министерством, исполнение контролируется казначейством. Изменились обстоятельства. Но вуз не может оперативно внести изменения в этот план в связи с новыми обстоятельствами. Он опять должен согласовать это изменение с министерством. Иначе никакие новые платежи не будут осуществлены.

А на каком основании государственный вуз не может положить полученные им деньги за платное образование на депозитный счет. Ныне это до 20% прибавки. И продолжать подобные примеры можно бесконечно.

Возьмем самостоятельность в учебной и научной деятельности. Сколько здесь «нормативных» показателей? Их трудно перечислить из-за их множества.

Концентрированно, например, они выражены в так называемом мониторинге образовательных организаций. В настоящее время Мони-

торинг включает 158 показателей (!), в том числе 40% их них касаются профессионального образования [11]. А ведь есть еще процессы лицензирования и аккредитации с их жесткими нормативами.

В вузах созданы целые аппараты, занимающиеся на постоянной основе составлением отчетности. На это расходуются значительные бюджетные средства.

Второй вопрос, в заключение, касается мобильности студентов и преподавателей как средства повышения качества подготовки специалистов. Ранее названный документ «Болонский процесс 2020...» призывает «все страны к расширению мобильности, к обеспечению ей высокого качества и диверсификации ее типов и масштаба. В 2020 г. «по крайней мере 20% выпускников в Европейском пространстве высшего образования должны пройти период обучения или научных исследований за рубежом».

Закон «Об образовании в РФ» (ст. 105, п. 2) говорит о необходимости «международной академической мобильности обучающихся, педагогических, научных и иных работников образования». Но средств на организацию такого обмена вузами (за исключением, наверное, особо приближенных к Минобрнауки) не выделяется.

В тех трудных экономических условиях, в которых находится Россия в настоящее время, просить о выделении финансовых средств не приходится. Но, наверное, нужно обратить внимание на то, что нужно поставить заслон на утечку денежных средств за рубеж. По словам министра образования и науки, в 2014 г. вузам выделено 470 млрд руб. [11]. Заметим, что вывезено за рубеж за это время более 6,5 трлн руб. (по курсу валют на конец 2014 г.)!

Вхождение России в Болонский процесс обусловлено объективными причинами. Это фактор повышения качества российского образования и повышения его конкурентоспособности в мировом образовательном пространстве. Главное, нужно иметь в виду то обстоятельство, что Болонский процесс – это не достижение единообразия с образованием в Западной Европе. Это вклад в «сохранение европейского культурного богатства и языкового разнообразия, основывающихся на культурном наследии различных традиций...» [13].

Следуя духу документов Болонского процесса, нужно сделать вывод о том, что Россия может и должна входить в Болонский процесс, не разрушая своего образования, а развивая его, учитывая свою самобытность.

Уже в самой Болонской декларации было указано, что в основе поставленных ею целей лежит полное уважение «к разнообразным культурам, языкам, национальным системам образования и университетской автономии».

### ***Библиографический список***

1. VII съезд Российского Союза ректоров высших учебных заведений. Стенографический отчет. М.: Логос, 2003.
2. Костина А.В. Современное образование: пути развития // Ученый Совет. 2014. № 6. С. 61.
3. Из выступления Президента РФ В.В. Путина на X съезде ректоров РФ. Вестник высшей школы. 2014. № 12.
4. URL: <http://минобрнауки.рф>.
5. Российский статистический ежегодник. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010.
6. Вестник Российского общественного Совета по развитию образования. Выпуск 8, 2003.
7. Ректор вуза. 2011. № 3. С. 12.
8. Новости образования и науки в России // Вестник высшей школы. 2014. № 8. С. 4.
9. См.: Высшее образование. 2012. № 6. С. 12.
10. Азарова С. В ту же реку. Поиск. 2012. № 21.
11. Доклад Д.В. Ливанова «О результатах мониторинга системы образования» URL: <http://минобрнауки.рф>.
12. Вестник высшей школы. 2014. № 8. С. 5.
13. Коммюнике конференции министров, ответственных за высшее образование (Берлин, 19 сентября 2003 г.).