

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Н.А. Молчанов*

МОДЕРНИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ С УЧЁТОМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация. Модернизация системы российского образования требует создания организационно-управленческих механизмов реализации национальной образовательной политики, совершенствования законодательной базы, исходя из стратегических целей обеспечения национальной безопасности России, приоритетных направлений и задач государственной национальной политики. В статье обосновывается существование триединой связи национальной безопасности, образования и межнациональных отношений, которые находятся в тесном взаимодействии, дополняя и обуславливая друг друга. С учётом исследовательских целей и задач анализируются основные положения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», Концепции национальной образовательной политики, Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. и Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. Формулируется вывод о том, что образование в Российской Федерации приобретает в настоящее время исключительную роль стратегического ресурса устойчивого развития поликультурного общества и важного фактора обеспечения национальной безопасности многонационального государства.

Ключевые слова: образование, образовательная политика, национальная политика, национальная безопасность, законодательство, межнациональные отношения, патриотическое воспитание, правовое воспитание, права человека, религия.

© Молчанов Николай Андреевич

* Доктор военных наук, профессор кафедры права Европейского союза, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[namolchanov@msal.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Данная статья (работа) подготовлена в рамках Программы стратегического развития ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»; НИР «Анализ правовых проблем обеспечения безопасности России (международные и национальные аспекты) в обоснование основной образовательной программы 030901 «Правовое обеспечение национальной безопасности», проект 2.4.1.1.

В настоящее время одной из приоритетных задач государственной политики РФ в сфере образования является модернизация современной системы образования с учётом специфики и потребностей экономического, социально-политического, культурного и духовного развития российского общества.

Фундаментальная роль образования состоит в том, что от эффективности образовательной деятельности зависит успех государственно-правовых преобразований в целом. Однако следует отметить, что существует и обратная связь, при которой качество образования как его комплексная характеристика находится в прямой и опосредованной зависимости от реализации основных направлений государственной политики.

Уровень обеспеченности ресурсами культуры, образования и науки является одним из основных показателей состояния защищённости личности, общества и государства — национальной безопасности.

Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г., утверждённая Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537¹, устанавливает, что силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредоточивают свои усилия и ресурсы в том числе в сфере науки и образования, называя их приоритетами устойчивого развития государства.

Для противодействия угрозам в сфере науки и образования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества осуществляют гражданское воспитание новых поколений в традициях престижа труда ученого и педагога, обеспечивают эффективность государственно-правового регулирования в области интеграции науки и образования.

Согласно Национальной доктрине образования в Российской Федерации, утверждённой Постановлением Правительства РФ от 04.10.2000 № 751², стратегические цели образования тесно увязаны с проблемами развития российского общества, включая создание основы для устойчивого социально-экономического и духовного развития России, обеспечения высокого качества жизни народа и национальной безопасности.

Система российского образования призвана обеспечить воспитание патриотов России, граждан правового, демократического государства, способных к социализации в условиях гражданского общества, уважаю-

щих права и свободы личности, обладающих высокой нравственностью и проявляющих национальную и религиозную терпимость, уважительное отношение к языкам, традициям и культуре других народов. Государство в сфере образования решает задачи гармонизации национальных и этнокультурных отношений, а также сохранения и поддержки этнической и национально-культурной самобытности народов России, гуманистических традиций их культур.

Стратегией национальной безопасности РФ до 2020 г. провозглашается, что в целях реализации гражданами РФ своих конституционных прав, в том числе на доступное образование и культурное развитие, для предотвращения угроз национальной безопасности необходимо обеспечить социальную стабильность, этническое и конфессиональное согласие. Отмечается и то, что в настоящее время для обеспечения государственной и общественной безопасности создаются и совершенствуются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов. Констатируется тот факт, что государственная политика в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности реализуется на фоне укрепления общественного согласия на основе общих ценностей — свободы и независимости государства, гуманизма, межнационального мира и единства культур многонационального народа РФ, уважения семейных традиций, патриотизма.

К сожалению, многообразие национального (этнического) состава и религиозной принадлежности населения в современной России является не только общим достоянием российского народа и фактором укрепления государственности, но и причиной межнациональных противоречий и конфликтов. Совершенствование национальной политики РФ в целях гармонизации межнациональных отношений, укрепления единства многонационального российского народа и обеспечения условий для его полноправного развития требует, наравне с задачами по обеспечению равноправия граждан, реализации их конституционных прав, содействия национально-культурному развитию, формирование системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, также и решение задачи модернизации системы образования.

Таким образом, образуется триединая связь элементов (национальная безопасность, образование и межнациональные отношения), которые находятся в тесном взаимодействии, дополняя и обуславливая друг друга.

¹ СЗ РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

² СЗ РФ. 09.10.2000. № 41. Ст. 4089.

Консолидации многонационального народа России, укреплению единства культурного и образовательного пространства, созданию механизмов согласования интересов страны, общества, этноса, личности в образовании призвана способствовать национальная образовательная политика государства.

В своей программной статье «Россия: национальный вопрос» Президент РФ В.В. Путин особо отметил огромную роль образования в решении национального вопроса: «Гражданская задача образования, системы просвещения — дать каждому тот абсолютно обязательный объем гуманитарного знания, который составляет основу самоидентичности народа. И в первую очередь речь должна идти о повышении в образовательном процессе роли таких предметов, как русский язык, русская литература, отечественная история — естественно, в контексте всего богатства национальных традиций и культур»³.

Реализация эффективной национальной образовательной политики является объективным требованием современного развития общества, однако исключительная важность данной государственно-правовой задачи была осознана ещё несколько столетий назад. Так, Концепцией национальной образовательной политики РФ, утверждённой Приказом Минобрнауки РФ от 03.08.2006 № 201⁴, признается, что проблема особых функций системы образования в условиях полиэтничности населения была понята российским государством как предмет государственной национальной политики, направленной на профилактику сепаратизма еще в конце XVIII в.

В этой связи представляется, что с учётом основополагающего принципа преемственности образования современная национальная образовательная политика должна проводиться на основе исторического опыта межкультурного и межрелигиозного взаимодействия.

19 декабря 2012 г. Указом Президента РФ № 1666 была утверждена Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.⁵ — система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики РФ.

Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. была разработана с учётом документов государственного стратегического планирования, в том числе — в сфере образования и культуры.

Главным достоинством Стратегии является то, что она носит комплексный межотраслевой социально ориентированный характер, и одним из приоритетных направлений современной государственной национальной политики провозглашает развитие системы российского образования, патриотического и гражданского воспитания подрастающего поколения.

В настоящее время модернизация образовательного процесса, причём именно на всех его этапах (в образовательных учреждениях всех типов и уровней), должна позволить эффективно решать такие задачи, как формирование у детей и молодежи общероссийского гражданского самосознания, чувства патриотизма, гражданской ответственности, гордости за историю нашей страны, а также воспитание культуры межнационального общения, основанной на толерантности, уважении чести и национального достоинства граждан, духовных и нравственных ценностей народов России.

Следует отметить, что Стратегия не ограничивается одним лишь обозначением таких задач, а определяет комплекс мер, направленных на их достижение:

- повышение роли гуманитарного направления в процессе образования, разработки учебных программ по изучению многовекового опыта взаимодействия народов России посредством ознакомления с историческими документами о знаковых событиях, раскрывающих истоки общероссийского единства и солидарности;
- совершенствование системы обучения в общеобразовательных учреждениях в целях сохранения и развития культур и языков народов России наряду с воспитанием уважения к общероссийской истории и культуре, мировым культурным ценностям;
- введение в программы общеобразовательных учреждений образовательных курсов, включающих в себя сведения о культурных ценностях и национальных традициях народов России;
- использование в системе образования двуязычия и многоязычия как эффективного пути сохранения и развития этнокультурного и языкового многообразия российского общества;
- создание в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования структур студенческого самоуправления (клубов, советов и других) на интернациональной основе, а также условий для координации их деятельности;

³ Независимая газета. 23.01.2012.

⁴ Официальные документы в образовании. № 29. 2006.

⁵ СЗ РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7477.

- поддержка общественных инициатив, направленных на патриотическое воспитание граждан РФ;
- совершенствование учебной литературы и программ обучения в целях более эффективного формирования у подрастающего поколения общероссийского гражданского самосознания, воспитания культуры межнационального общения;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации педагогических кадров;
- содействие образовательной (учебной) миграции российских граждан, в том числе в целях получения образования и повышения квалификации по профессиям, востребованным на рынке труда.

В 2012 г. начал свою работу Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям — совещательный и консультативный орган при Президенте РФ, образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики РФ.

По итогам заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям, состоявшегося 19 февраля 2013 г., Президентом РФ был подписан перечень поручений, в соответствии с которым Министерству образования и науки РФ требуется внести в установленном порядке предложения о подготовке единых учебников по истории России для средней школы, внести предложения о памятных датах, связанных с единением и общими достижениями народов России, в целях проведения торжественных мероприятий в 2013–2025 гг., а также внести в предложения о мерах по поддержке студенческого волонтерского движения по восстановлению памятников истории и культуры народов России об организации и проведении историко-этнологических и этнополитических сборов студентов и молодых учёных.

Заслуживают внимания слова директора Института российской истории Российской академии наук Ю.А. Петрова, высказанные им на данном заседании Совета, о том, что «... в наше время качество гуманитарного образования — это вопрос и национальной безопасности, поскольку только качественное гуманитарное образование может выступать средством гармонизации национальных отношений и давать адекватный ответ на вызовы нашего времени»⁶.

С 1 сентября 2013 г. вступает в силу Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁷ — интегрированный базовый законодательный акт, комплексно регулирующий отношения в сфере образования с учетом современных требований образовательной практики, общих тенденций развития страны и мировых тенденций развития образования.

Данный Закон определяет понятие «образование» как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Часть 2 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в развитие конституционных положений закрепляет, что право на образование гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Согласно ч. 1 ст. 12 указанного Закона содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности.

В соответствии с Конституцией РФ государственным языком РФ на всей ее территории является русский язык.

В современной государственной системе образования используются 89 языков, из них 30 — в качестве языка обучения, 59 — в качестве предмета изучения.

В целях совершенствованием правового регулирования в сфере использования рус-

⁶ URL: <http://state.kremlin.ru/council/28/news/17536>

⁷ СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

ского языка в настоящее время законодателем предлагается внесение ряда изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации»⁸ и в отдельные законодательные акты РФ.

Так, в частности, необходимо создание оптимальных условий для сохранения и развития языков народов России, использования русского языка как государственного, языка межнационального общения и одного из официальных языков международных организаций, а также включение в государственную программу мер по поддержке языков народов России и защите языкового многообразия.

Надо признать, что в ходе общественно-обсуждения проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», вынесенного на общественное обсуждение наравне с резкими критическими замечаниями, давалась и положительная оценка отдельным нововведениям, в любом случае требующим согласованности действий не только образовательных учреждений, но и других социальных институтов, в особенности религиозных конфессий.

Так, особую остроту дискуссии вызвало предложение об изучении в школах религии. Религиозная многоконфессиональность народа, как неоспоримое богатство России, явилось причиной взаимных обвинений в «доминировании» той или иной религии. Состоявшийся диалог между представителями различных конфессий позволил найти решение данному вопросу — изучение мировых религий, что, надо сказать, в полной мере отвечает общим требованиям к интеллектуальному и культурному уровню и эрудированности подрастающего поколения.

Статья 87 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», определяющая особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов РФ, закрепляет, что в целях формирования и развития личности в соответствии с семейными и общественными духовно-нравственными и социокультурными ценностями в основные образовательные программы могут быть включены, в том числе на основании требований соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, учебные предметы, курсы, дисциплины (модули), направленные на получение обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов РФ, о нравственных принципах, об исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий), или аль-

тернативные им учебные предметы, курсы, дисциплины (модули).

Представляется, что законодательное требование об обязательной экспертизе таких примерных основных образовательных программ в централизованной религиозной организации на предмет соответствия их содержания вероучению, историческим и культурным традициям этой организации, является гарантией компетентного подхода в данном вопросе.

Однако Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин в своём ежегодном докладе за 2012 г.⁹ указывал на то, что конфессиональная экспертиза соответствующих модулей учебного курса «Основы религиозных культур и светской этики» должна носить сугубо рекомендательный характер. Если же, напротив, конфессиональная экспертиза превратится в разновидность межведомственного согласования, все участники которого, в том числе и религиозная организация, обладают правом вето на окончательное решение, то такая процедура может вступить в противоречие с нормами ст. 14 Конституции РФ. По мнению Уполномоченного, главной целью преподавания нового предмета могло бы стать формирование одной из ключевых основ единой российской идентичности, способной объединить все населяющие нашу страну этносы знанием о культуре друг друга, прямо или опосредованно опирающейся на их религию.

В соответствии со ст. 14 Конституции РФ Россия — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В настоящее время большое внимание уделяется поиску компромиссно-светского пути решения вопроса об установлении требований к одежде обучающихся. Нельзя не отметить, что участвовавшие вопросы по регламентации требований к школьной одежде приобретают сегодня ярко выраженную религиозную риторику. Минобрнауки России в своём Письме от 28.03.2013 № ДЛ-65/08 «Об установлении требований к одежде обучающихся» разработало Модельный нормативный правовой акт субъекта РФ об установлении требований к одежде обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования. В п. 7 модельного нормативного акта устанавливается, что внешний вид и одежда обучающихся государственных и муниципальных образовательных организаций должны соответствовать общепринятым в обществе

⁸ СЗ РФ. 06.06.2005. № 23. Ст. 2199.

⁹ Российская газета. № 68. 29.03.2013.

нормам делового стиля и носить светский характер. Как указывается в данном Письме, единые требования к одежде обучающихся вводятся в том числе с целью устранения признаков социального, имущественного и религиозного различия между обучающимися.

Руководство Минобрнауки России занимает достаточно чёткую позицию по данному вопросу. Так, Министр образования и науки Д.М. Ливанов убеждён в том, что «государственные школы дают светское образование, они должны быть вне религии. В этом смысле религиозные атрибуты, в том числе одежда, детьми в школах использоваться не должны. Это относится в полной степени к хиджабам и т.д.»¹⁰. Однако, как представляется, в любом случае при разрешении подобных вопросов (на уровне образовательных учреждений, исполнительных органов государственной власти и суда) необходимо всеми силами предупреждать возникновение межнациональных (межрелигиозных) конфликтов, могущих иметь далеко идущие последствия.

Педагогические работники, выполняя обязанности как непосредственно по обучению, так и по воспитанию обучающихся, несомненно должны нести персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей. Следует отметить, что ст. 48 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» запрещает педагогическим работникам использовать образовательную деятельность для разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни, для агитации, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения обучающимся недостоверных сведений об исторических, национальных, религиозных и культурных традициях народов, а также для побуждения обучающихся к действиям, противоречащим Конституции РФ. И сегодня в этой связи весьма актуальным вопросом является повышение уровня профессиональной подготовки и квалификации педагогических кадров.

Образование является единым целенаправленным процессом воспитания и обучения. Сегодня особо важное значение наравне с различными видами воспитания приобретают правовое и патриотическое воспитание.

Основы государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утверждённые Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168¹¹, провозглашают, что развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры.

Государственная политика в данной сфере, предусматривающая реализацию целого комплекса мер, в том числе в области образования и воспитания, ориентируется на исторически сложившиеся нормы морали и общепризнанные нравственные ценности многонационального народа России, направленные на обеспечение правомерного и добропорядочного поведения граждан. Подчёркивается, что формирование позитивного правового сознания обеспечивается в том числе путем принятия системных мер по противодействию любым формам национального и религиозного экстремизма либо поведения, посягающего на общественную нравственность и правопорядок, гражданский мир и национальное согласие.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы»¹² в рамках мероприятия по распространению на всей территории Российской Федерации современных моделей успешной социализации детей во всех субъектах РФ планируется проведение комплекса мероприятий по устранению причин и условий, способствующих проявлениям национализма и сепаратизма.

Реализуемая в настоящее время Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 г.», утверждённая Постановлением Правительства РФ от 05.10.2010 № 795¹³, является продолжением предшествующих аналогичных государственных программ, сохраняет непрерывность процесса по дальнейшему формированию патриотического сознания российских граждан как одного из факторов единения нации.

Конечным результатом реализации Государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 г.г.» предполагается положительная динамика роста патриотизма в стране, возрастание социальной и трудовой активности граждан, особенно молодежи, их

¹⁰ URL: <http://минобрнауки.рф/пресс-центр/2753>

¹¹ Российская газета. № 151. 14.07.2011.

¹² СЗ РФ. 07.03.2011. № 10. Ст. 1377.

¹³ СЗ РФ. 11.10.2010. № 41 (2 ч.). Ст. 5250.

вклада в развитие основных сфер жизни и деятельности общества и государства, преодоление экстремистских проявлений отдельных групп граждан и других негативных явлений, возрождение духовности, социально-экономическая и политическая стабильность и укрепление национальной безопасности.

Очевиден тот факт, что модернизация системы российского образования требует сегодня прежде всего решения задач создания организационно-управленческих механизмов реализации национальной образовательной политики, совершенствования законодательной базы, исходя из стратегических целей обеспечения национальной безопасности России, приоритетных направлений и задач государственной национальной политики.

В условиях мировых интеграционных процессов, в особенности при налаживании партнерских отношений в рамках Содружества

Независимых Государств, граждане которых составляют значительную часть мигрантов в России, необходимо активизировать образовательный и культурный обмен. И, как определено Стратегическим курсом России с государствами-участниками СНГ, утвержденным Указом Президента РФ от 31 августа 2005 № 1010¹⁴, особое внимание следует уделить восстановлению позиций России как главного образовательного центра на территории постсоветского пространства, имея в виду необходимость воспитания молодого поколения государств СНГ в духе дружественного отношения к России.

Таким образом, образование приобретает в настоящее время исключительную роль стратегического ресурса устойчивого развития поликультурного общества и важного фактора обеспечения национальной безопасности многонациональной России.

Библиография:

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19.02.2013 «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г.» // Российская газета. № 68. 29.03.2013.
2. «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» // Российская газета. № 151. 14.07.2011.

References (transliteration):

1. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF ot 19.02.2013 «Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federacii za 2012 g.» // Rossiiskaya gazeta. № 68. 29.03.2013.
2. «Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federacii v sfere razvitiya pravovoi gramotnosti i pravosoznaniya grazhdan» // Rossiiskaya gazeta. № 151. 14.07.2011.

Материал поступил в редакцию 28 мая 2013 г.

¹⁴ СЗ РФ. 05.09.2005. № 36. Ст. 3666.