

На правах рукописи

Погорова Аза Ахметовна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук



Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте
МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Дякина Ирина Александровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Позднышов Алексей Николаевич,
кандидат политических наук
Беспалова Татьяна Викторовна

Ведущая организация: Таганрогский институт управления и экономики

Защита состоится 27 ноября 2007 г. в 13 00 часов на заседании диссертационного совета Д.203 011 01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу 344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 26 октября 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Модернизация российского общества и государства, продолжающаяся с конца прошлого века, затрагивает все общественные отношения, формируя социальную и политическую систему в соответствии требованиями современности, необходимостью интеграции страны в мировое сообщество, потребностями социально-экономического и культурного развития. Несмотря на глобалистские тренды, меняющие облик современного мира посредством политической и правовой институционализации национальными государствами западноевропейского и американского образа жизни, основным вектором реформирования продолжает оставаться национальный интерес, который помимо развития экономической и инновационной сфер деятельности, предусматривает сохранение социокультурного пространства, в конечном счете являющегося важной гарантией политического суверенитета государства. Необходимым условием реализации национального интереса России является эффективная образовательная политика, которая должна не только решать проблемы подготовки высококвалифицированных кадров, но и обеспечивать воспроизводство фундаментальных ценностей многонационального российского общества.

Между тем складывающиеся на основе глобализации новые модели социальности генерируют иные универсальные культурные стереотипы. Очевидно, что интеграция страны в мировое сообщество сопряжена с институционализацией образовательной парадигмы, отвечающей вызовам современности. Так, большинством специалистов признается то, что несмотря на явные достоинства советской системы образования, создавшей интеллектуальный потенциал общества, позволяющий и по сей день оставаться России в числе лидеров во многих наукоемких областях, она нуждается в реформировании.

Реформирование сферы образования должно рассматриваться не в качестве частного ведомственного проекта, а в качестве проблемы, затрагивающей жизненно важные интересы личности, общества и государства,

что выводит ее в ряд наиболее злободневных проблем общественной жизни и национальной безопасности

Между тем процесс реформирования системы российского образования, начавшийся с принятием Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года, затянулся, что, учитывая значение эффективного образования для модернизации общества, отрицательно влияет на другие его сферы и объясняется как неадекватностью образовательной государственной политики, так и слабостью государственной социальной политики тех лет вообще

Как правило, направления реформирования системы образования того времени были обусловлены не столько необходимостью инновационного прорыва, сколько приоритетом формирования новой идеологической парадигмы, лежащей в основе образовательной политики. Отмечая важность последнего, тем не менее следует указать и на неизбежную институциональную деструктивность подобного подхода, обернувшуюся разрушением сложившейся ранее нормативно-правовой структуры, в то время как новая нормативно-правовая система не отвечает национальным интересам

В контексте сделанных замечаний представляется оправданным рассмотрение системы российского образования в институциональном политическом и правовом контексте политико-правового обеспечения национальной безопасности. Исследование проблемы правовой институционализации образовательной безопасности России, предполагающее политико-правовой анализ механизмов защищенности национальных интересов в сфере образования, может стать тем эвристическим условием, на основе которого сформируется эффективный подход как к ее научной оценке, так и к институциональным изменениям системы образования

Степень научной разработанности проблемы. В последние годы исследование проблемы национальной безопасности стало традиционным для политологов, экономистов, философов, юристов, представителей многих других наук. Активно развивается исследование видов безопасности, их правового обеспечения. В связи с этим постановка проблемы образова-

тельной безопасности выглядит достаточно логичной и своевременной. Между тем в российской политической и юридической науке эта проблема остается малоразработанной. Немногочисленные исследования, которые непосредственно касаются проблемы образовательной безопасности, к сожалению, отличаются слабостью методологической и концептуальной базы анализа. В то же время, во-первых, важно то, что многими учеными образовательная безопасность признается в качестве актуального предмета исследования и, во-вторых, что ее исследователи располагают необходимым методологическим инструментарием, сложившимся в сфере исследования общих и частных проблем национальной безопасности.

Освоение общетеоретических проблем национальной безопасности, понятийного аппарата, раскрывающего ее структуру, содержание и функции, осуществляется в работах А.В. Возженникова, С.А. Проскурина, А.А. Прохожева, С.В. Смутьского, Н.В. Кривельской, Р.А. Явчуновской, С.З. Павленко, А.А. Першина.

Следует отметить методологическое значение исследований В.В. Вандашева, М.С. Гринберга, Ю.И. Ляпунова, И.М. Гальперина, А.Р. Ратинова, В.А. Рубанова, В.М. Кагана, которые остаются актуальными в плане анализа институционального содержания категории безопасности, теоретико-правовые исследования Ю.А. Тихомирова, В.С. Нерсесянца, С.С. Алексеева, Л.В. Павловой, раскрывающие принципы институционализации права в поле национального законодательства в современных условиях, разработки Ю.А. Дмитриева, С.М. Петрова, Р.Ф. Идрисова, В.К. Петрова, показывающие структурно-функциональное значение основных элементов безопасности, публикации А.П. Кочеткова, Н.Г. Мехеда, В.И. Бахмина, Л.Г. Свечниковой, А.П. Семитко, В.Н. Синюкова, П.П. Баранова, В.А. Карташкиной, Л.С. Мамута, М.Н. Энтина, фиксирующие особенности правовых институтов, регулирующих правоотношения в сфере национальной безопасности.

Всю совокупность научных работ, оказавших влияние на формирование концепции образовательной безопасности, можно подразделить на концептуальные исследования, раскрывающие сущность образования, ис-

следования проблем формирования образовательной политики и законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения в сфере образования, а также труды, посвященные реализации прав и свобод человека в сфере образовательных правоотношений

К числу концептуальных исследований следует отнести работы П П Баранова, А С Батышева, В И Радионова, Ю И Тарского, Ю К Усынина, В В Харина, в которых рассматриваются социальные, политические и правовые аспекты управления образовательной деятельностью; Д Н Бахрохи, Л Г Белявского, В М. Безденежных, Н.А Гордеева, С П Ломтева, В М Манохина, В И Новоселова, С В Соловьева, В В Залескина, других исследователей

К анализу угроз национальной безопасности в сфере образования плодотворно обращались такие исследователи, как В С Аванесов, Л Н Гребнев, О Н Долженко, Н М. Кропачев, Е Н Михайлова, Н С Новикова, А Н Уткин, Е.Б Хохлов, А Г Чернышов

Концептуальное значение для анализа образовательной безопасности имеют некоторые работы зарубежных ученых, посвященные институционализации права на образование в международном и российском законодательстве в контексте глобализации Брайан Денмен, Грант Макбурни, Джеффри Олдермен, Марта Пич, Марек Квиек, Свейк Кивик, Чарльз Глен, Ян Гроф

Неразработанность институциональных политических и правовых аспектов проблемы учитывается в работах таких авторов, как К А Аблязов, Ю Г Голуб, В А Динес, М С Карпенко, А Н Кобзев, И Н Лоханина, А Н Поздняков, Е С. Полупанова, В А Садовничий, Е Н Трофимова, В И Шадриков, А Н Уварова, исследующих институциональную структуру образовательного процесса в России. трудах Е.Д. Волоховой, И М Ильинского, А Я. Капустина, А Г Кислова, Н Лызлова, В Н Петрова, Н А Селезневой, В В Спасской, А И Субетто и других, раскрывающих юридические проблемы реализации права на образование в российском правовом поле

Нужно подчеркнуть, что работы указанных выше авторов создали достаточно обширную методологическую основу для анализа образовательной безопасности как вида национальной безопасности России. Однако институционального анализа правовых и политических аспектов образовательной безопасности еще не проводилось, что является дополнительным свидетельством теоретической актуальности избранной темы.

Объектом диссертационного исследования выступает национальная безопасность как политико-правовой институт.

Предметом диссертационного исследования является политико-правовое измерение образовательной безопасности.

Цель диссертационного исследования состоит в институциональном анализе образовательной безопасности России как политико-правового института.

Цель диссертационного исследования реализуется посредством решения следующих **задач**:

- концептуализация политико-правовых подходов к защите национальных интересов современной России в сфере образования,
- выявление институционально-правовой структуры российской образовательной политики,
- определение образовательной безопасности как политико-правовой категории,
- систематизация международных политико-правовых подходов к реализации национальных интересов в сфере образования,
- оценка политико-правового зарубежного опыта законодательного обеспечения образовательной безопасности,
- выявление особенностей формирования правовых институтов обеспечения образовательной безопасности в российском законодательстве,
- обоснование политико-правовых стратегий формирования системы образовательной безопасности в России.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования. Решение задач диссертационного исследования, определяемых сформулированными целью и предметом, обусловило использование со-

ответствующей научной методологии системный, логико-правовой, социально-правовой, институционально-политический, институционально-правовой анализ, методы юридической компаративистики и конфликтологии

Эмпирической базой диссертационного исследования явились информационные источники, содержащие сведения об образовательных отношениях, статистические данные об образовательном процессе государства, аналитические материалы о системе и структуре образовательной безопасности зарубежных государств; научная и публицистическая литература по данной проблеме

Нормативно-правовой основой диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации, законодательство, регулирующее правоотношения в сфере национальной безопасности и образования, Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Концепция модернизации российского образования до 2010 года, международное законодательство, регулирующее отношения в этой сфере

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что

- установлены институционально-правовые рамки образовательной безопасности,

- определены политико-правовые угрозы национальным интересам России в сфере образования,

- дана политико-правовая оценка зарубежному опыту законодательного обеспечения образовательной безопасности,

- выявлены содержание, структура и функции правовых институтов образовательной политики России,

- образовательная безопасность определена как политико-правовая категория и политико-правовой институт,

- обоснованы перспективные политико-правовые стратегии развития системы образовательной безопасности в контексте национальных интересов России.

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Важнейшим элементом системы политико-правового обеспечения национальной безопасности является институциональное оформление образовательной безопасности как процесс становления норм и институтов, регулирующих правоотношения по поводу реализации интересов личности, общества и государства в образовательной сфере. Поскольку нормативно-правовое поле образовательной безопасности включает в себя не только совокупность правовых норм, которые непосредственно регулируют отношения в сфере образования, но и тех норм, которые создают необходимые экономические, политические, духовные и другие условия для успешного развития этого процесса, то институционально-правовой генезис образовательной безопасности есть процесс объединения правовых норм, регулирующих отношения безопасности в сфере образования в межотраслевой институт.

2 Государственная образовательная политика России ориентирована на доминирование принципов Болонской декларации в реформировании системы образования, которое обусловлено не потребностями совершенствования образовательного процесса, а необходимостью формирования идеологической парадигмы, состоящей в воспитании подрастающего поколения в духе индивидуальной свободы. Институционально-правовым следствием данного подхода следует рассматривать следующие угрозы национальным интересам в сфере образовательной безопасности: препятствия в реализации принципа бесплатности и доступности образования, слабая экономическая политика государства в отношении сферы образования, редукция институционально-правового обеспечения функции воспитания подрастающего поколения как элемента структуры образовательного процесса.

3 Образовательная политика представляет собой деятельность органов государственной власти, общественного управления и граждан по регулированию общественных отношений в сфере образования в целях социального, экономического и культурного развития, осуществляемую на основе концептуализации национальных интересов как совокупности идей

о месте, роли и значении образования в системе политико-правового обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства. Поскольку законодательство, регулирующее правоотношения в сфере образования, является важнейшим способом обеспечения национальных интересов, данные идеи выступают в качестве правовых принципов и институтов в процессе его формирования.

4 Образовательная безопасность есть политико-правовая категория, отражающая связь между потребностями социально-экономического, культурного развития страны и деятельностью органов исполнительной и законодательной власти, общественных объединений и граждан по созданию необходимых политических, правовых и организационных условий для предотвращения и ликвидации угроз национальным интересам в образовательной сфере. Как политико-правовой институт образовательная безопасность представляет собой совокупность учреждений и организаций, органов управления, создаваемых в рамках функционирования системы образования для реализации определяемых государственной политикой целей и задач, решаемых посредством ее функционирования и развития, совокупность правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере образования, воспитания и развития инновационного потенциала, гарантирующих сохранение социокультурного пространства и обеспечение государственного суверенитета.

5 Любая образовательная система основана на культурных ценностях и является отражением общественного уклада и образа жизни, которые в процессе модернизации могут трансформироваться с различными последствиями. Российское законодательство, регулирующее правоотношения в сфере образования, соответствует международным подходам и нормам международного права, принципам Болонской декларации, создает институционально-правовую и политическую среду для защиты национальных интересов в сфере образования в целом. Тем не менее российская образовательная политика имеет существенный недостаток, заключающийся в слабой корреляции его ценностного уровня с социокультурными, экономическими и политическими особенностями. Это выражено в фор-

мулировании целей образования, отличающихся неопределенностью и абстрактностью содержания. В данном контексте остается не выясненным вопрос о российских национальных интересах в сфере образования, что отрицательно влияет на процесс ее модернизации, в конечном счете выражающийся в снижении качественных показателей. Поэтому специфика России не позволяет механически переносить на российскую систему образования все принципы Болонского процесса, институционализирующе-го англосаксонскую систему образования.

6. Формирование образовательной безопасности России основано на институционализованных международными нормативно-правовыми документами и закреплённых национальным законодательством принципах, состоящих в гуманизме, приоритете общечеловеческих ценностей и свободного развития личности, свободе, плюрализме и демократизме. Перспективы развития правового обеспечения образовательной безопасности связаны с политико-правовым обеспечением государственных гарантий доступности и равных возможностей образования, повышением качества дошкольного, общего и профессионального образования, совершенствованием государственной экономической политики в отношении системы образования, повышением социального статуса работников системы образования, правовой институционализацией образования как государственно-общественной системы, легализующим национальные интересы России.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Материалы, результаты и выводы диссертационной работы раскрывают перспективы дальнейшего научного исследования проблемы формирования и политико-правовой трансформации образовательной безопасности России в целях создания теоретической базы разработки государственной политики по наиболее полной реализации интересов личности, общества и государства в сфере образования. Рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы при разработке федеральных программ по решению проблем обеспечения национальной безопасности, законопроектов, направленных на правовое обеспечение

образовательной безопасности России Предлагаемая в исследовании система понятий может быть использована при анализе политико-правовой динамики отношений в сфере образовательной безопасности, оценке ее эффективности и тенденций развития Результаты исследования могут быть использованы в преподавании курсов политологии, теории и истории государства и права, других политико-правовых дисциплин.

Апробация результатов исследования. Теоретические и практические положения диссертационного исследования отражены в статьях, опубликованных в академических журналах, сборниках материалов конференций, межвузовских сборниках научных трудов докторантов, адъюнктов и соискателей Полученные результаты исследования представлялись автором на международных и всероссийских конференциях и совещаниях, проводимых в Ростовском юридическом институте МВД России

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее разработанности, формулируются объект и предмет, цели и задачи, излагаются методы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов.

В первой главе **«Образовательная безопасность как политико-правой феномен: теоретико-методологический анализ»**, состоящей из четырех параграфов, проводится теоретико-методологическое исследование процесса нормативного и правового регулирования отношений в сфере образования, анализируются формы политико-правовой концептуализации национальных интересов России, рассматриваются институционально-правовая структура и функции государственной образовательной политики в условиях модернизации российского общества, определяется категориальный и содержательный контексты образовательной безопасности как политико-правового института

В первом параграфе **«Политическая и правовая концептуализация национальных интересов современной России»** исследуется политико-правовой феномен национальной безопасности в контексте концептуализации национальных интересов России в сфере образования

Исходя из того, что интересы представляют собой ничто иное, как осознанные потребности, автор аргументирует мнение о том, что они имеют социальное содержание, обуславливаясь экономическим, культурным и идеологическим контекстами. В этом смысле интересы, выражая потребности социального субъекта, отражают не только место личности, социальной группы, класса, нации и пр. в социальной структуре, но и стратегию их реализации. Поэтому автор полагает, что национальная безопасность как социальное явление всегда имеет мировоззренческие основания, которые концептуализируются в политическом процессе

По мнению автора, важную содержательную роль для исследуемой проблемы играет то, что Концепция национальной безопасности Российской Федерации основана на гуманистических принципах. Так, она раскрывает содержание интересов личности, общества и государства, в международной жизни утверждает незыблемость принципа многополюсного мира, основанного на признании политического суверенитета государств, последовательной реализации норм современной концепции прав и свобод человека. Формирование институтов правового государства и гражданского общества, рыночной экономики как основных средств социально-экономического развития страны. Концепция утверждает в качестве главного приоритета внутренней жизни, связывая это с условием защиты национальных интересов. Автор акцентирует внимание на том, что в данном документе реализован подход, согласно которому безопасность понимается как безопасность всего общенационального народа – носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Обращая внимание на то, что правовая концептуализация интересов личности, общества и государства охватывается более чем 800 нормативными правовыми актами разного уровня, автор указывает на институциональную важность в данном политико-правовом поле Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 года, который определяет безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. При этом угроза трактуется как совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Диссертантом показано, что Закон не преследует цели сформулировать полный объем правовых норм, регламентирующих правоотношения в сфере безопасности, а формирует институционально-правовые рамки, в пределах которых возможна дальнейшая разработка системы правовых норм, регулирующих эти отношения, определяет задачи органов государственной власти и управления в обеспечении безопасности, формулирует элементы системы безопасности. Благодаря этому национальная безопас-

ность может рассматриваться как правоотношение с особенной субъект-объектной структурой

По мнению диссертанта, в качестве субъекта правоотношений в сфере национальной безопасности могут выступать не только граждане Российской Федерации, обладающие, согласно Конституции РФ, суверенитетом и являющиеся единственным источником власти, но и иностранцы, и лица без гражданства, которых Конституция РФ наделяет всей полнотой прав и свобод, за исключением случаев, противоречащих национальной безопасности. Кроме того, субъекты данных правоотношений различаются по содержанию их правового статуса. президент, законодательная власть, исполнительная власть, гражданское общество, судебная власть. Они не только имеют право на безопасность, но и несут ответственность по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства в соответствии с законодательством Российской Федерации

Обобщая значительный объем научных и юридических источников, автор показывает, что национальная безопасность, представляя собой состояние защищенности жизненно важных интересов таких социальных субъектов, как личность, общество и государство, является общественным отношением по поводу реализации этих интересов. При этом национальную безопасность следует представить как правоотношение, в котором субъектами выступают личность, общество и государство, а объектом – их правовой статус в сфере обеспечения национальной безопасности

Во втором параграфе *«Политико-правовая и социокультурная легитимация российских национальных интересов в сфере образования»* исследуются структурные и функциональные связи между институциональным политико-правовым полем национальной безопасности и реализацией национальных интересов России в сфере образования

Автор аргументированно полемизирует с представителями подхода, согласно которому определение видов безопасности должно исходить из законодательно отраженных видов угроз. Эмпирической базой такого подхода рассматриваются Закон РФ «О милиции», федеральные законы «О безопасности дорожного движения», «О пожарной безопасности»,

«О радиационной безопасности», «Об охране окружающей среды», «О промышленной безопасности опасных производств и объектов», «О техническом регулировании», «О лекарственных средствах», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О газоснабжении в Российской Федерации», Воздушного кодекса, Закона РФ «О защите прав потребителей». В соответствии с этим выделяются и виды безопасности. Согласно данным представлениям, понятие интереса следует вообще исключить из законодательства, поскольку интерес отражает социальное, а не правовое содержание явления. По мнению диссертанта, очевидна проблематичность реализации такого подхода, поскольку в этом случае юридическая норма будет абстрактна, исключая социальное отношение из предмета своего регулирования.

Автор полагает, что отношения безопасности возникают во всех сферах человеческой жизнедеятельности, отражая условия реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства. Право является главным условием обеспечения безопасности. Поэтому классификация видов безопасности должна опираться, во-первых, на классификацию видов жизнедеятельности и, во-вторых, на правовые условия реализации интересов личности, общества и государства в пределах данного вида. В этом смысле, если нормативно-правовой акт или их группа не отражают угрозы безопасности, это не значит, что он не регулирует отношения безопасности. По сути дела нет и не может быть нормативного правового акта, который бы не имел отношения к регулированию безопасности.

В контексте сделанных методологических замечаний диссертантом обосновывается выделение целого ряда малоисследованных видов национальной безопасности. В ряду таких видов – образовательная безопасность. Образование является одним из компонентов национальной безопасности. Практически все сферы обеспечения национальной безопасности связаны с подготовкой высококвалифицированных кадров, без которых невозможна деятельность системы безопасности. Поэтому в целом уровень образования населения является одним из критериев оценки национальной безопасности. Примечательно, что по данным специали-

стов «Римского клуба», сегодня только два компонента позволяют причислить Россию к рангу великой державы – ядерное оружие и уровень образования.

Подчеркивая важность подготовки высококвалифицированных кадров для социально-экономического развития страны, автор указывает и на воспитание в качестве важнейшей части образовательного процесса, основной целью которого признается формирование соответствующей духовности подрастающего поколения, являющейся идеологической основой функционирования системы безопасности. Россия имеет свои интересы в духовной сфере. Они состоят в сохранении и укреплении нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны. Существуют угрозы этим интересам, которые обусловлены институциональными трансформациями, произошедшими в сфере образования, не позволяющими реализовать указанные национальные интересы в полном объеме.

В диссертации выделяются три институционально-правовые угрозы национальной безопасности России в сфере образования: во-первых, институциональные препятствия для реализации принципа бесплатности и доступности образования; во-вторых, экономическая политика государства в отношении сферы образования, в-третьих, отсутствие в институционально-правовой структуре сферы образования функции воспитания подрастающего поколения.

В третьем параграфе *«Институционально-правовая структура российской образовательной политики»* анализируется политико-правовое измерение образовательной безопасности, рассматриваются институциональные факторы, определяющие политические и правовые средства обеспечения образовательной безопасности.

Автор исходит из того, что российская образовательная политика является важной частью социальной политики, а ее влияние на жизнь общества трудно переоценить в контексте модернизационных процессов. Политическое значение образования определяется тем, что оно является существенным условием интеграции социокультурного пространства

страны По мнению автора, именно это объясняет пристальное внимание политиков и официальной власти к данной сфере.

Давая содержательную оценку образовательной политике государства, автор полагает, что, начиная со времени принятия Федерального закона 1992 г «Об образовании», она ориентирована на применение опыта США в реформировании системы образования. Само реформирование было обусловлено не столько потребностями совершенствования образовательного процесса, поскольку он оставался на достаточно высоком уровне, сколько необходимостью внедрения альтернативной идеологической парадигмы в сферу образования Она состояла в воспитании подрастающего поколения в духе индивидуальной свободы. Это реализовывалось отменой ношения формы, устранением из образовательной системы воспитательной функции, отменой обязательности посещения многих занятий и пр

Диссертант аргументирует, что институционально-правовая структура образовательной политики России определяется устанавливаемыми законом принципами, в числе которых: гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, свободное развитие личности; адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся; свобода и плюрализм образования, демократический, государственно-общественный характер управления образованием

Таким образом, автор констатирует, что редакция Закона «Об образовании» 1992 года институционализирует разгосударствление образования В частности, это выражено в исключении из Закона принципа бесплатности образования. Данная позиция государства была подтверждена принятой в следующем году Конституцией РФ, которая статьей 42 закрепляет данный принцип, гарантируя лишь начальное бесплатное образование. Однако деструктивность такого подхода в отношении интересов национальной безопасности была зафиксирована уже через несколько лет. В 1996 г был принят Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “Об образовании”», который устанавливает

право граждан на получение бесплатного среднего образования. Фактически в контексте рыночных отношений в сложившихся институциональных правовых условиях образование имеет юридический статус услуги, что является фактором не его развития, а деградации, поскольку, во-первых, не определен более широкий правовой спектр ее функционирования и, во-вторых, такой статус не соответствует готовности большей части общества к его реализации.

Экономическая политика государства в отношении образования также вызывает опасения. Ее можно интерпретировать как угрозу национальной безопасности. Так, если в 1970 г. расходы были равны 7 % от ВВП, то в 1994 г. – 3,4 %, а в настоящее время – 3,1 % (для сравнения: доля расходов на образование в США, Франции, Великобритании составляет 5,3–5,5 % от ВВП). Выделяемая на образование сумма в бюджетах 90-х гг. была в 2–3 раза меньше необходимой.

Согласно авторской концепции, образовательная политика представляет собой деятельность органов государственной власти, общественного управления и граждан по регулированию общественных отношений в сфере образования в целях социального, экономического и культурного развития, осуществляемую на основе концептуализации национальных интересов как процесса формирования системы идей о месте, роли и значении образования в системе обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Автор делает вывод о том, что сложившиеся институциональные условия российского образовательного процесса ставят под угрозу реализацию одного из основных прав человека в России – права на образование. Главной предпосылкой этого является последовательное разгосударствление образования, уход государства от обязанности реализовывать данное право. По мнению диссертанта, эта политико-правовая тенденция подтверждена таким программным документом, как «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года», утвержденным в 2002 году.

В четвертом параграфе «*Образовательная безопасность как политико-правовая категория*» исследуется система образования в контексте обеспечения национальной безопасности, определяется объем понятия «образовательная безопасность» в категориальном политико-правовом контексте.

В качестве вида национальной безопасности образовательная безопасность может рассматриваться, во-первых, благодаря достаточно определенным и легитимированным нормативно-правовым полем интересам личности, общества и государства в сфере образования, во-вторых, в силу сложившейся институциональной политической и правовой структуры, основанной на реализации конституционного права на образование, обеспечивающей защиту данных интересов, в-третьих, образование представляет собой особый вид деятельности со своей субъект-объектной структурой.

В целом же образовательная безопасность есть совокупность общественных отношений, складывающихся в ходе реализации различными социальными субъектами потребностей в образовании. Социальное содержание данных потребностей обуславливает и социальный способ их реализации. Соответственно, угроза личности, обществу и государству в данной сфере сводится к препятствиям функционирования системы образования или деструкции ее функций, выражающейся в частичной или полной их нереализованности. Такие угрозы могут иметь институциональное, структурно-функциональное, концептуальное либо субъективное значение. В конечном итоге незащищенность национальных интересов в сфере образования является существенным препятствием в социально-экономическом и культурном развитии общества.

Подводя итог, автор делает вывод о том, что образовательная безопасность есть политико-правовая категория, отражающая связь между потребностями социально-экономического, культурного развития страны и деятельностью органов исполнительной и законодательной власти, общественных объединений и граждан по созданию необходимых политических, правовых и организационных условий для предотвращения и ликви-

дании угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства в образовательной сфере Как политико-правовой институт образовательная безопасность представляет собой совокупность учреждений и организаций, органов управления, создаваемых в рамках функционирования системы образования, для реализации определяемых государственной политикой целей и задач, решаемых посредством ее функционирования и развития, совокупность правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере образования, воспитания и развития инновационного потенциала, гарантирующих сохранение социокультурного пространства и обеспечение государственного суверенитета

Во второй главе «Институционально-правовое обеспечение национальных интересов в сфере образовательной безопасности России», состоящей из четырех параграфов, систематизируются международные политико-правовые подходы к обеспечению образовательной безопасности, оценивается международный опыт их законодательной реализации, определяется институциональная политико-правовая структура образовательной безопасности России и перспективы ее развития

В первом параграфе *«Международные политико-правовые подходы к реализации национальных интересов в сфере образования»* анализируется международное законодательство, являющееся нормативной основой формирования подходов к обеспечению образовательной безопасности национальных государств

Автор полагает, что международные политико-правовые подходы к реализации национальных интересов в сфере образования основаны на ценностях, провозглашенных целым рядом международных актов, устанавливающих права человека в качестве определяющего фактора формирования политических и правовых систем В числе таких актов Всеобщая декларация прав человека (1948 г), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г), Декларация прав ребенка (1959 г), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г), другие международные акты Согласно концепции прав че-

ловека, отраженной этими документами, государству вменяется в обязанность создавать необходимые институциональные политические и правовые условия для реализации прав человека. При этом регулирование прав человека, которое осуществляется государством, имеет целью наиболее полную реализацию прав человека в конкретных исторических условиях. Очевидно, что государственный суверенитет входит в число необходимых для реализации прав человека институциональных политических и правовых условий, поскольку при его отсутствии государство не может осуществлять свои функции в отношении защиты и реализации прав человека.

По мнению диссертанта, данная установка означает, что в сфере образования государство должно создавать всю совокупность институциональных условий для реализации гражданами права на образование. При этом вмешательство государства в образовательный процесс должно определяться интересами личности, общества и государства, что, очевидно, также продиктовано реализацией прав и свобод человека, поскольку право на образование принадлежит к совокупности основных прав.

В исследовании показано, что это право закреплено во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) (ст. 26), в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) (ст. 13, 14), в Конвенции о правах ребенка (1989 г.) (ст. 28, 29), в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.) (ст. 27). Это право находится под защитой Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) (Протокол № 1 (1952 г.), ст. 2).

Автор аргументирует, что в соответствии с принятыми международными подходами, право на образование понимается как свобода образования и является естественным, неотчуждаемым правом, принадлежит каждому от рождения. Это означает, что нет никаких оснований для передачи этого права другим правомочным субъектам. Каждый, обладая этим правом, не может от него отказаться. Так, согласно ст. 2 Протокола № 1 (1952 г.), к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Протокол № 1), никому не может быть отказано в об-

разовании Это провозглашается и Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования

Автор отмечает, что рассматриваемый международный подход различает свободу образования, свободу образования в соответствии с убеждениями, а также педагогическую свободу, то есть свободу выбора педагогических методов Соответственно, препятствия в реализации свободы образования дает человеку право на защиту Так, в преамбуле Всеобщей декларации прав человека говорится, что Генеральная Ассамблея ООН провозглашает эту Декларацию, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения

Диссертант приходит к выводу о том, что право на образование нуждается в соответствующей институциональной структуре, которая, создаваясь государством, должна соответствовать национальным интересам По сути дела, формируемое институциональное политическое и правовое поле, регулирующее сферу образования, определяется более широким институциональным контекстом, обеспечивающим реализацию прав и свобод человека Поэтому полнота реализации права на образование государством связана с концептуальным содержанием национальных интересов, являющихся идеологическим контекстом обеспечения безопасности

Во втором параграфе *«Зарубежный опыт законодательного обеспечения образовательной безопасности»* анализируются формы и методы обеспечения образовательной безопасности некоторых наиболее развитых государств в контексте норм международного законодательства

Вопросы обеспечения национальных интересов в контексте образовательной политики возникают в форме приоритетов образовательной модели, которая включает в себя не только совокупность структурных элементов системы образования, но и ценностные доминанты культивируемой в процессе образования духовности Очевидно, что разные страны, находясь в разных исторических и культурных условиях, имея разные цели социальной политики, основывают образовательную политику на раз-

ных ценностях, которые в свою очередь концептуализируются в качестве национальных интересов. Поэтому, оставаясь в поле международного законодательства, государства предлагают разные варианты образовательной политики. Глобализация образования, безусловно, является фактором интеграции образовательных систем. Однако основным объективным фактором развития образования являются интересы национальной безопасности.

Раскрывая данное положение, автор подробно останавливается на анализе опыта США и некоторых европейских государств. В диссертации показано, что основной ценностью государственной образовательной политики США является формирование личности с активной гражданской позицией патриотизма. Это объясняет значительную долю гуманитарного цикла дисциплин в начальной школе, значение общеобразовательного цикла в колледжах и университетах.

Отмечая, что сфера образования в США не является централизованной системой, автор подчеркивает, что тем не менее государство регулирует отношения в данной сфере в соответствии с приоритетами национальной безопасности. Это имеет институциональное политическое и правовое обеспечение в виде федерального финансирования образования, наличия политического субъекта государственной образовательной политики, нормативной правовой базы, а также пристального внимания к данной сфере со стороны верховной власти. В 1974 г. было создано федеральное Министерство образования, на которое возлагалась ответственность за проведение общей политики на федеральном уровне в плане продвижения образовательных программ, формирования фонда образования и т.п. Президенты Р. Рейган и Дж. Буш приложили немало усилий для повышения качества образования. При Б. Клинтоне была предпринята попытка унифицировать учебную программу путем введения национальных стандартов по всем предметам средней школы.

Цель, провозглашаемая государственной образовательной политикой США, состоит в том, чтобы полученные знания, навыки и умения способствовали формированию гражданского самосознания. Это включено в каче-

стве основной идеи в концепцию гражданского образования в США. Так, согласно концептуальным положениям образовательной политики, поддержание общества, основанного на идеалах демократии, является постоянной задачей образования и воспитания, а не полностью достигнутой целью.

Обращаясь к анализу голландской системы образования, автор отмечает особенности основной цели образовательной политики этой страны, которая состоит в формировании самостоятельно и творчески мыслящего ученика. Это обусловлено потребностями быстро развивающейся экономики, которая требует соответствующего уровня и качества образования. В таких условиях уровень образования постоянно должен повышаться, что и составляет основной смысл модернизации образования, проводимой в Голландии. В средней школе увеличено количество общеобразовательных предметов, закладывающих базу разностороннего развития, которое необходимо для адаптации к современным условиям деятельности. Теперь обязательно изучение двух иностранных языков. Изменены методики преподавания. Так, на уроках иностранного языка в центре внимания теперь стоят разговорная практика и умение понимать устную речь. Стали применяться компьютеры и калькуляторы на уроках математики. Необходимо, чтобы учащийся научился самостоятельно искать решение проблемы. Приоритетом модернизации образования является получение достаточных знаний, умение их применять. Очевидно, что эти законодательно установленные меры направлены на реализацию главной цели голландской образовательной политики, состоящей в обеспечении перехода учащихся от пассивного усвоения знаний к активному, самостоятельному, творческому изучению предметов.

В третьем параграфе *«Формирование правовых институтов обеспечения образовательной безопасности в российском законодательстве»* анализируется процесс институционально-правового обеспечения образовательной безопасности России, выясняются структурные и функциональные взаимосвязи блоков правового регулирования, относящихся к обеспечению российских национальных интересов в сфере образования.

В диссертации отмечается, что институциональная структура образовательной безопасности включает ряд элементов, в числе которых субъекты образовательной политики, к которым относятся не только органы исполнительной и законодательной власти, но и органы самоуправления и граждане, нормативное правовое поле, регулирующие отношения в сфере образования и национальной безопасности. В Российской Федерации образование «осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права», – заявлено в преамбуле Закона Российской Федерации «Об образовании». Этот Закон является основным нормативным актом, определяющим политику Российского государства в области образования, регламентирующим отношения в сфере образования, построение институциональной политико-правовой системы его управления.

Автор полагает, что национальные интересы в сфере российского образования выражены целью государственной образовательной политики. В отношении определения цели образования российское законодательство полностью соответствует международным стандартам. Законом Российской Федерации «Об образовании» провозглашается «гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности» (п. 1 ст. 2). Закон устанавливает, что образование в РФ должно быть направлено на «воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье» (п. 1 ст. 2).

Аргументируя данный тезис, диссертант утверждает, что реализация данной цели возможна лишь в определенном политико-правовом контексте. Например, понимание права на образование как свободы стало возможным лишь с принятием Закона Российской Федерации «Об образовании», создавшего правовые рамки, в которых граждане России, во-первых, получили свободу на образование, во-вторых, свободу создавать собственные образовательные учреждения, в-третьих, определять идейную направленность и содержание образования в данных учреждениях. Так, Закон закрепляет в п. 1 ст. 11 право на создание образовательных организа-

ций не только органами государственной власти и местного самоуправления, но также всеми желающими (физическими и/или юридическими лицами) Законом также устанавливается разнообразие форм получения образования и самообразования (ч 5 ст 43 Конституции РФ, п 1 ст 10 Закона), право родителей и приравненных к ним лиц «дать ребенку начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование в семье» (п 3 ст 52 Закона) Согласно Закону, содержание образования «должно учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений» (п 4 ст 14).

Гибкость институциональной системы российского образования определяется тем, что согласно Конституции РФ, вопросы образования и воспитания относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п «е» ч 1 ст 72) Благодаря этому правовое регулирование образования осуществляется на федеральном и региональном уровнях Если на федеральном уровне принимаются федеральные законы, определяющие общее направление и регламентирующие общие вопросы сферы образования, то на уровне субъектов Федерации они получают дальнейшее развитие в нормативных актах Это позволяет учитывать особенности региона

В диссертации констатируется, что российское законодательство, регулирующее правоотношения в сфере образования, соответствует международным подходам и нормам международного права Это создает институциональную и политическую основу для реализации образовательного права в стране Тем не менее диссертант отмечает, что образовательная политика имеет существенный недостаток, заключающийся в слабой корреляции его ценностного уровня с социокультурными, экономическими и политическими особенностями страны Данное обстоятельство очевидно при формулировании цели образования, отличающейся неопределенностью и абстрактностью содержания В контексте этого остается не выясненным вопрос о российских национальных интересах в сфере образова-

ния, что отрицательно влияет на процесс его модернизации, в конечном счете выражающемся в снижении качественных показателей

В четвертом параграфе *«Политико-правовые стратегии формирования системы образовательной безопасности в России»* анализируются основные направления модернизации институционально-правовой структуры российского образования, выясняются меры, необходимые для совершенствования государственной образовательной политики в контексте политико-правового обеспечения интересов образовательной безопасности

В контексте сделанных в предшествующих параграфах выводов автор постулирует, что российское образование существенно снизило свой уровень, а основные модернизационные тенденции в данной сфере сориентированы не столько на повышение качества образования, сколько на его универсализацию в контексте глобализации. Основной тенденцией модернизации образования является Болонский процесс, присоединение к которому рассматривается в качестве необходимого условия вхождения России в мировое сообщество

В диссертации показано, что согласно положениям Болонской декларации, установление многоуровневой системы высшего образования при базовой структуре «бакалавриат-магистратура» должно быть центральным пунктом модернизации образования. Берлинское коммюнике 2003 года определяет 2010 год как год начала перехода на указанную систему. Институциональное устройство и тип образовательной системы регулируются законодательно. Во многих странах законодательно определен срок, после которого «старые» учебные программы, не согласующиеся с принципами Болонской декларации, должны быть переработаны. Так, во Франции все университеты должны были перейти на двухуровневую систему «бакалавриат-магистратура» к 2005/2006 учебному году. В Норвегии аналогичная реформа должна была завершиться уже к концу 2003 года. В Австрии новый закон об образовании, принятый в 2002 году, упразднил все одноуровневые учебные программы. Финляндия в 2005 году уже перешла на двухуровневую систему. В Германии вузы сами выбирают меж-

ду традиционными одноуровневыми (5-летними) и двухуровневыми программами

Анализируя принципы Болонской декларации, многочисленные подходы в их интерпретации, автор полагает, что специфика России не позволяет механически переносить на российскую систему образования все принципы, которые, вероятно, вполне согласуются с особенностями Западной Европы. Кроме того, образовательная система основана на определенных культурных ценностях, во многом является отражением общественного уклада и образа жизни, которые в процессе модернизации могут трансформироваться, ведя к отрицательным последствиям.

Так, значительная часть специалистов в сфере образования полагает, что изменения существующей российской образовательной системы, доказавшей свою эффективность и жизнеспособность, способны лишь ухудшить ситуацию, снизить уровень подготовки выпускников, отрицательно повлиять на поддержание и развитие сложившихся в вузах научно-педагогических школ.

Тем не менее вхождение в Болонский процесс является для России реальностью, а значит, предполагает определенные изменения в нормативной правовой сфере по адаптации российской системы образования к принципам Болонской системы. По мнению автора, очевидно, что модернизация нормативно-правовой сферы должна начинаться с пересмотра понятия государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования. Так, должна быть предусмотрена возможность введения стандартов различными вузами, которые принимают на себя обязательство готовить специалистов соответствующего вида, уровня и качества, возможность введения корпоративных стандартов. Роль Минобрнауки России в таких условиях должна состоять в контроле адекватности стандарта потребностям государства. Оно должно предоставлять право соответствующему вузу или группе вузов выдавать диплом или иной сертификат государственного образца. При этом вуз самостоятельно принимает решение о том, какого вида диплом он должен выдавать. Очевидно, что

вузы с большим авторитетом не будут нуждаться в подобной поддержке государства в лице Минобрнауки России

В заключение параграфа автор аргументирует тезис о том, что Россия не должна оставаться пассивным элементом Болонского процесса. В конечном итоге принципы Болонского процесса не следует понимать догматически, а сам Болонский процесс представляет собой социальное явление. Его задачей является создание единого образовательного пространства с целью улучшения качества образования. Диссертант полагает, что России, имеющей колоссальный опыт в этой сфере, есть что предложить западноевропейскому миру в контексте данных модернизационных тенденций.

В **Заключении** диссертации автор формулирует выводы о результатах исследования, которые непосредственно связаны с аргументацией основных положений, выносимых на защиту, определяет перспективы изучения проблем в сфере политико-правового обеспечения национальных интересов образовательной безопасности.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

В изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

1 Погорова А.А. Институционально-правовой генезис образовательной безопасности // *Философия права* 2007 № 3 – 0,5 п.л.

В других изданиях:

2 Погорова А.А. Глобализация и образовательная безопасность: политические и юридические грани взаимодействия // *Национальная безопасность и правопорядок* Сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2007 – 0,4 п.л.

3 Погорова А.А. Российская образовательная безопасность в контексте международных подходов к обеспечению прав человека // *Национальная безопасность и правопорядок* Сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2007 – 0,3 п.л.

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п.ч. Набор компьютерный
Гарнитура Таймс New Roman Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз. Заказ № 263
Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83