

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 37. 014. 15

Г. У. Матушанский,
Л. В. Борзилова

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ ПРИ ВХОЖДЕНИИ В БОЛОНСКИЙ ПРОЦЕСС

Аннотация. В статье рассмотрены нормативно-правовые основы регулирования высшего образования России в ходе интеграции в Болонский процесс. Проанализированы нормы российского образовательного права, формализованные в виде законов, подзаконных и локальных нормативных актов. Приведена систематизация норм образовательного права Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Дан анализ основополагающих нормативно-правовых документов, формирующих правовое поле единого образовательного пространства в Европе при реализации Болонского процесса. Рассмотрены варианты систематизации нормативно-правовых актов области высшего образования, среди которых выделяются кодификация, инкорпорация и консолидация.

Ключевые слова: нормы образовательного права, Болонский процесс, систематизация нормативно-правовых образовательных актов.

Abstract. The paper deals with the standard and legal bases of regulation of higher education of Russia while integrating into the Bologna process. The standards of the Russian law of education are analyzed. Their classification on the federal, regional and municipal levels is given. The paper also analyzes the main standard and legal documents of the European integrated educational environment and considers some variants of classification of the standard and legal documents used in higher education, such as codification, incorporation and consolidation.

Index terms: standards of the law of education, Bologna process, classification of the standard and legal documents on education.

В настоящий момент российское образование находится в процессе интеграции в единое образовательное пространство, основные критерии формирования которого регламентированы Болонской декларацией. Цель участия России в Болонском процессе состоит не только в том, чтобы адаптировать отечественную систему в духе данной декларации, но и в том, чтобы сохранить лучшие традиции российского образования. В национальной доктрине образования Российской Федерации отмечено, что государство призвано обеспечить «интеграцию российской системы

образования в мировое образовательное пространство с учетом отечественного опыта и традиций...» [4].

В данной статье мы акцентируем внимание на проблеме нормативно-правового обеспечения системы высшего образования, считая, что только четкое регламентирование хода преобразований, а также конкретизация правового статуса участников образовательных правоотношений позволят реально обеспечить достижение должного уровня качества образования как приоритетного направления Болонского процесса.

Законов прямого действия в области образования, по существу, в Российской Федерации до 90-х гг. прошлого века не было. Современное образовательное право возникло на базе первого в России Закона «Об образовании», принятого в 1992 г. Тем не менее история законодательства в образовании насчитывает уже почти пять веков. Результаты проведенного нами ретроспективного анализа становления образовательного права в России позволили проследить зависимость характера диспозиций нормативно-правовых актов от политической (национальной) идеологии. Это обусловлено функциональной значимостью образования как социального института, формирующего образ конкретного социума через воспитание и обучение нового поколения. Нами выделены исторические периоды российского этногенезиса, определены парадигмальные установки рассматриваемых исторических эпох, новеллы в законодательстве и традиции национальной высшей школы (табл. 1).

Таблица 1

Развитие системы образовательного права в России

Период	Парадигма	Новеллы в законодательстве	Традиции национальной высшей школы
1	2	3	4
Допетровская эпоха (XIX–XVII вв.)	Православный аскетизм	Обычное право. Соединение языческих традиций и восточного православия (греко-византийского культурно-образовательного характера). Формальное право	Патриархально-родовой характер, идеологизированность, элитарный характер образования с индивидуальной формой обучения, практико-ориентированное образование
Период абсолютизма (XVIII – начало XIX в.)	Евроцентризм	Переход от сословного общества к гражданскому, создание национальной образовательной системы, образование – карьерный путь, ломка традиций	Институционализация, сословность образования, профессионализация педагогической деятельности, заимствование европейского континентального опыта, интеграция науки и образования, автономия университетов

Окончание табл. 1			
1	2	3	4
Буржуазная монархия (середина XIX – XX в.)	Идеология «официальной народности»	Систематизация законодательства. Формирование национальной контролируемой властью секьюляризированной системы образования, сочетание авторитарности, национализма, клерикализма и в то же время демократизации образования	Сохранение традиций сословности образования, система университетского образования как социальная база интеллектуальной элиты, государственный надзор за образовательной деятельностью учебных заведений
Советская республика (1917–1931)	Пролетаризация и советизация образования	Законодательное закрепление права на образование каждого члена общества, отделение религии от школы, возможность выбора языка образования (национальные школы), совместное обучение, доступность образования, обязательное начальное образование	Идеологизированность образования, трудовое воспитание, политехничность, светскость образования, совместное обучение, комплексность образовательных программ, коллективизм и самоуправление
Государственно-партийный социализм (1931 – начало 60-х гг.)	Тоталитаризм коммунистической идеологии	Государственная монополия, упразднение самоуправления, введение унифицированных учебных планов, стандартных программ и учебников, единого режима занятий	Системность (стройная структура преемственных образовательных подсистем), унификация принципов – безальтернативность содержания и организации учебного процесса, отказ от дифференциации в обучении
Кризис социализма (1960–90-е гг.)	Десакрализация евроцентризма	Переход к всеобщему среднему образованию, эгалитаризм, возврат частных структур, вариативность, диверсификация образования, плюрализм, коммерциализация	Бюрократизация, унификация, профессионализация образования, тенденции идеологизации содержания высшего образования, поликультурное воспитание

Итак, становление древнерусской государственности происходило на основе соединения язычества и византийского православия, что изначально определило аскетизм и патриархальность в воспитании и образовании. Институционализация образования в XVIII в. осуществлялась на базе западного европейского континентального опыта, следуя принципам интеграции науки и образования, автономности университетов, тенденции к светскости образования. Последующие периоды характеризуются отклонением от евроцентризма и зарождением традиций национальной российской высшей школы: государственной монополизации образовательной системы, академичности и стандартизации (унификации) образовательных программ, доступности образования [1]. В качестве «точек соприкосновения» с требованиями Болонского процесса мы можем назвать: светский характер и доступность образования, единение высшего образования и исследовательского пространства, поликультурность воспитания, профессионализацию образования.

Базовым элементом системы права выступает «норма». Норма образовательного права – это опосредованное и гарантируемое государственной волей властное общеобязательное и формально-определенное веление в виде установления или предписания (правила), выступающее исходным звеном права как социального регулятора отношений в области образования. Образовательные нормы носят комплексный характер (так называемые «метанормы») и структурированы в виде общей и особенной частей. «Метанормы» делятся на преципионные и комиторные. Общая часть (преципионные нормы) отражает особенности тех элементов образовательного пространства, которые объективно нуждаются в правовом урегулировании нормами различных отраслей права (субъекты образовательных отношений, управление образовательной системой, статус образовательного учреждения, элементы образовательной деятельности и т. д.) Именно эти особенности осуществляют «привязку» отраслевых юридических норм к сфере образования. Примерами могут служить ст. 43 Конституции РФ, статьи главы I «Общие положения» Закона РФ «Об образовании» – это нормы, затрагивающие обучение и воспитание как процессы образовательной деятельности. Особенная же часть (комиторные нормы) образовательно-правовой нормы отражает те цели и задачи, которые преследуются и решаются конкретной отраслью права, регулирующей определенный круг образовательных отношений, что обуславливает мобильность и динамичность данной части образовательных норм ввиду многообразия аспектов образовательного пространственного поля (например, в области трудовых, гражданско-правовых или финансовых отношений) [8].

Нормы формализуются в нормативно-правовых актах, которым свойственна классификация по юридической силе на законы, подзаконные и локальные нормативные акты. Система российского права относится к романо-германской правовой семье, для которой характерна кодификация нормативных актов и группировка норм по отраслям в зави-

симости от предмета и методов правового регулирования. Формально-юридический подход к изучению права является традиционным и присущим юридической науке [6].

Система внутригосударственных источников права, регулирующих отношения в сфере высшего образования, формируется на трех уровнях – федеральном, региональном и местном (муниципальном). Данная трехуровневая система сформировалась сравнительно недавно – с 1 января 2006 г., когда вступил в силу Федеральный Закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничений полномочий». Итак, система российского образовательного права включает в себя элементы трех уровней:

- федерального (законы, подзаконные нормативно-правовые акты);
- регионального (законы, подзаконные нормативно-правовые акты);
- локального (муниципальные нормативно-правовые акты).

На современном этапе сложившаяся система нормативно-правовых актов Российской Федерации является достаточно сложной и многообразной и включает в себя более двух тысяч законов и иных нормативно-правовых актов, содержащих преципионные и комиторные нормы. Необходимость их систематизации очевидна [2].

Общему построению системы законодательства в любом государстве свойственно деление на законы и подзаконные нормативные правовые акты. Законы содержат основополагающие первичные нормы, базовые положения по основным вопросам государственно-правовой общественной жизни. Основным законом страны – это конституция, она декларирует принципы построения национальной правовой системы. Согласно ст. 15 Конституции РФ в Российской Федерации провозглашен приоритет норм международного права, следовательно, иерархия образовательных нормативно-правовых актов РФ должна быть скорректирована согласно международным тенденциям. Нами составлено Древо нормативно-правового обеспечения высшей школы РФ как модель систематизации нормативно-правовых актов (рис. 1).

Под «профильными» нормативно-правовыми актами понимаются те нормы, которые регулируют собственно отношения в сфере высшего и послевузовского профессионального образования. «Непрофильные» нормы регулируют сопутствующие отношения, например трудовые отношения и социальное обеспечение участников образовательных правоотношений, льготы участников образовательных отношений и т. д.

Итак, научно обоснованная систематизация правовой информации позволит в более короткий срок оценить весь массив действующего законодательства, выявить несогласованность, противоречивость и пробелы правового регулирования конкретного правового поля, в частности образовательного. Принято выделять три вида систематизации нормативно-правовых актов: кодификацию, инкорпорацию и консолидацию [6].

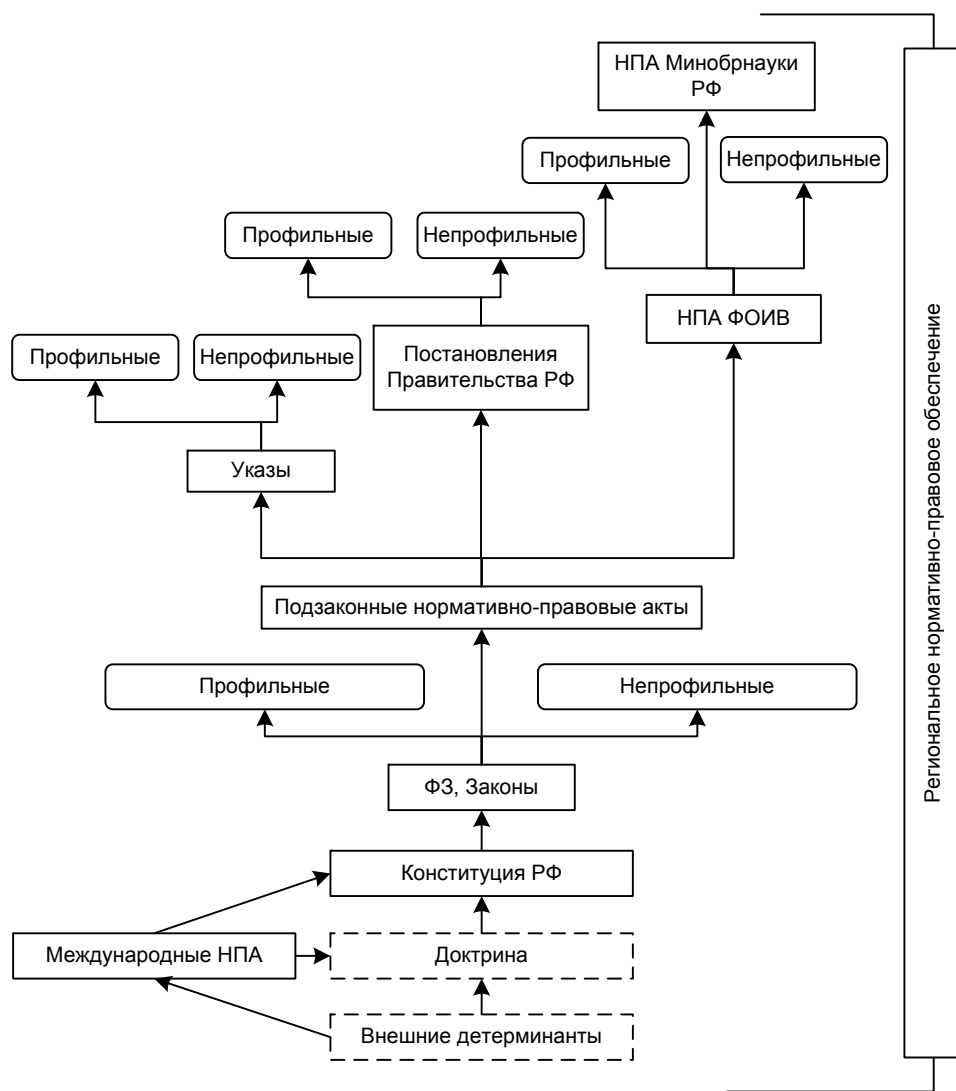


Рис. 1. Древо нормативно-правового обеспечения высшей школы РФ: НПА – нормативно-правовые акты; ФЗ – федеральные законы; НПА ФОИВ – нормативно-правовые акты федеральных исполнительных органов власти

Кодификация охватывает как внешнюю, так и внутреннюю обработку актов. В ходе кодификационных работ осуществляются не только классификация нормативных актов, но и внесение в их содержание существенных изменений и дополнений, отменяющих устаревшие принципы и нормы, и создание новых актов. Она может осуществляться только правотворческими органами государства и является разновидностью

правотворчества. Подготовка и принятие Кодекса Российской Федерации об образовании является кардинальной мерой, призванной обеспечить наиболее полное соответствие системы действующих норм права современному состоянию образовательных отношений и устранить большую часть недостатков, имеющих в действующих федеральных законах и иных нормативно-правовых актах, принятых по вопросам образования. Проект Кодекса об образовании РФ планировалось внести на рассмотрение в Государственную думу РФ в начале 2010 г.

Инкорпорация основывается только на внешней систематизации или простой классификации нормативных актов по определенным тематическим признакам: предметному и (или) хронологическому. Инкорпорация бывает официальной и неофициальной. Официальная инкорпорация осуществляется компетентными органами. Примером является собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. Они не относятся к новым нормативным актам, а служат лишь способом (формой) опубликования и перепубликования действующих нормативно-правовых актов в обобщенном и упрощенном виде.

Консолидация представляет собой промежуточное звено, нечто среднее между кодификацией и инкорпорацией. В процессе консолидации несколько нормативных актов объединяются в один. При этом нормы права, включенные в прежние акты, излагаются в логической последовательности, устраняются повторы и противоречия. Однако консолидация не вносит существенных изменений в правовое регулирование общественных отношений. В результате консолидации также создаются сборники законодательства, которые обычно носят неофициальный характер. Здесь нормы права соединяются по признаку их относимости к одному виду деятельности, например образованию. Отдельные нормативные акты при консолидации включаются в сборники как в целом (например, Закон РФ «Об образовании»), так и в выдержках (например, статьи Положения о службе в органах внутренних дел (ОВД) и Закона о милиции, в которых закрепляются вопросы обучения в вузах и средних специальных учебных заведениях ОВД). Акты консолидации обычно используются как юридические пособия для лиц, занятых в соответствующих сферах деятельности. Например, пособие «Управление школой: ведение документации и нормативная база» предназначено директорам школ, другим руководителям образовательных учреждений и их заместителям для оптимизации работы с нормативно-правовыми, отчетными и аналитическими документами. Таким образом, для анализа современного состояния образовательного законодательства в Российской Федерации необходимо систематизировать всю совокупность соответствующих нормативно-правовых актов.

В образовательно-правовой литературе есть иные варианты систематизации нормативно-правовых актов в области высшего образования. В частности, В. М. Сырых [5] предлагает следующие направления прове-

дения такой работы. Первый путь – принятие кодекса об образовании Российской Федерации, который позволил бы аккумулировать и интегрировать все положительное в существующем законодательстве и стал бы единым, авторитетным и эффективно действующим образовательным законом прямого действия на территории всего государства. Второй путь представляет собой последовательное увеличение массива законодательных актов посредством разработки и принятия федеральных законов в определенной последовательности с учетом реальных требований современности, но имея конечной целью также создание кодекса об образовании на основе уже достаточно полно созданной законодательной базы в области образования. Третий путь состоит в необходимости разработки федеральных законов по мере возникновения и «смягчения» «острых» ситуаций в системе образования, разрешение которых можно осуществить только законом.

Поскольку ст. 15 Конституции РФ в Российской Федерации провозглашает приоритет норм международного права, вся иерархия образовательных нормативно-правовых актов РФ должна быть скорректирована согласно международным тенденциям. В контексте данной статьи речь идет о нормативно-правовом обеспечении единого Европейского образовательного пространства.

С позиции системно-исторического и формально-юридического подходов мы можем разбить процесс формирования единого Европейского образовательного пространства на два этапа. Первый (детерминирующий) этап, закладывающий предпосылки для создания юридической базы единого Европейского образовательного пространства, связан с принятием Лиссабонской конвенции 1997 г. и дополняющих ее документов. Второй (базовый) этап содержит системообразующие нормативные акты, формирующие единое Европейское пространство высшего образования, и системоразвивающие нормативные акты, обеспечивающие реализацию основных направлений Болонского процесса (признание дипломов/квалификаций, качество образования, занятость и мобильность, развитие профессионального образования, обучение в течение всей жизни, единое научно-исследовательское пространство).

Анализ основополагающих нормативно-правовых документов, формирующих правовое поле единого образовательного пространства в Европе, показывает, что первые шесть направлений Болонского процесса были намечены Болонской декларацией: принятие системы легко читаемых и сравнимых степеней; введение двухуровневой структуры высшего образования (бакалавр – магистр); применение кредитной системы (при этом система ECTS (Европейская система переноса кредитов) признается как общеевропейская); расширение мобильности студентов, преподавателей, исследователей и управленцев; развитие сотрудничества в области качества образования; усиление европейского измерения в высшем образовании (единые европейские оценки). Три направления были добавлены

в 2001 г. (Пражское коммюнике): образование в течение всей жизни как актуальная стратегия европейских вузов; роль студенчества в осуществлении реформ; повышение привлекательности вузов Европы (борьба за престиж, умы, деньги). Десятое направление появилось в 2003 г. (Берлинское коммюнике) – взаимодействие единого образовательного и единого исследовательского пространств и роль докторантуры как третьего цикла структуры высшего образования. Таким образом, в результате вводится трехуровневая система высшего образования: бакалавриат (степень бакалавра), магистратура (степень магистра), докторантура (степень доктора). Высшее образование и научные исследования были обозначены как один из приоритетов ближайшего времени. Наряду с приоритетностью развития научных исследований и инноваций была подчеркнута необходимость приведения квалификаций докторского уровня в соответствие с системой квалификаций высшего образования на основе компетентного подхода.

В качестве новых, дополнительных приоритетов министры согласовали направления по присуждению и признанию двойных дипломов, в том числе докторских степеней, а также необходимость внедрения национальных систем квалификаций. Ранее заявленная приоритетность обучения в течение жизни в 2005 г. получила дополнительную конкретизацию: создание в системе высшего образования возможностей реализации гибких траекторий обучения, включая процедуры признания ранее полученного образования. Новые направления вошли в качестве параметров критического анализа в национальные доклады стран к 2007 г.

Лондонское и Лиссабонское коммюнике ориентируют на перспективы развития высшего образования после 2010 г. Один из основных вопросов Лондонского коммюнике 2007 г. – развитие Болонского процесса после 2010 г. В нем отмечено, что 2010 г. может стать годом перехода от Болонского процесса к Европейскому пространству высшего образования. Наряду с этим большое внимание уделено развитию мобильности и подготовке специальных докладов стран-участниц по этой тематике к 2009 г. и формированию международной сети экспертов для обмена информацией [3].

Лиссабонская декларация, принятая на четвертом съезде Европейской ассоциации университетов 13 апреля 2007 г., получила название «Университеты Европы после 2010 года: многообразие при единстве целей». Она отличается тем, что в ней впервые достаточно четко обрисованы контуры той цели, к которой должен подойти Болонский процесс. Наиболее соответствующей массовому характеру высшего образования называется диверсифицированная система высшего образования, предполагающая наличие университетов различной направленности и специализации. При этом университеты считают себя основной движущей силой разработки структур и стратегий международного сотрудничества, а также обменов на институциональном, национальном и европейском

уровнях. Более того, практически во всех аспектах Европейского пространства высшего образования университеты претендуют на главенствующую роль, оставляя государствам такую функцию, как создание более гибких законодательных и регуляторных условий [7].

Рассмотренные декларации «работают» на реформы высшего образования во всей Европе, на создание глобального европейского образовательного пространства. Сегодня Европа Знаний – важнейший фактор социального развития, который может обеспечить всем гражданам необходимый уровень компетентности для ответа вызовам нового тысячелетия, помочь осознать общность ценностей и принадлежность к единому социальному и культурному пространству. Роль образования и сотрудничества в этой сфере повсеместно признана первостепенной. Результаты анализа системы нормативного обеспечения единого образовательного пространства в Европе представлены на рис. 2.

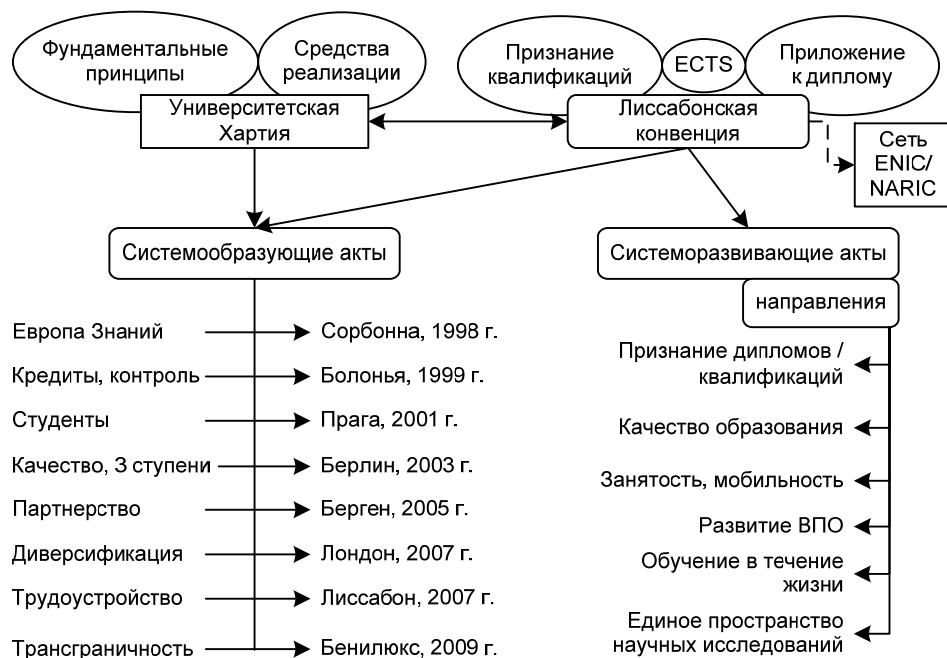


Рис. 2. Нормативно-правовые основы формирования единого Европейского образовательного пространства

Подводя итог, можно констатировать, что в целом нормы, регулирующие образовательные правоотношения в РФ, соответствуют одному из требований системности: они связаны общим предметом правового регулирования и относительно согласованы между собой. Однако в полной мере согласованности в таком значительном массиве норм достичь не удастся, поэтому здесь имеются и пробелы, и несоответствия, и противо-

речия. Конечно, для устранения указанных недостатков необходимо вносить изменения и дополнения в действующее законодательство с учетом направлений государственной политики в области образования, но этого недостаточно. Необходима научно обоснованная систематизация образовательно-правовых норм.

Литература

1. Борзилова Л. В., Матушанский Г. У. Образовательное законодательство в России – ретроспективный взгляд // Вестн. Казан. гос. энергет. ун-та. 2009. № 2. С. 134–143.

2. Борзилова Л. В., Матушанский Г. У. Правовые основы регулирования высшего образования в Российской Федерации // Вестн. Казан. гос. энергет. ун-та. 2009. № 3. С. 98–108

3. Лондонское коммюнике министров высшего образования «К Европейскому пространству высшего образования: откликаясь на вызовы глобализованного мира». Conference of European Higher Education Ministers (London, 17–18 May 2007) [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.sgu.ru/node/30371>.

4. Национальная доктрина образования в Российской Федерации. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/46741>.

5. Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М.: Центр образовательного законодательства РФ, 2002. 340 с.

6. Теория права и государства: учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева. М.: Право и Закон, 1996. 424 с.

7. Ширин С. С. Ключевые аспекты документов Болонского процесса. Международные образовательные связи: онлайн-конференция, 2007 г. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://mgs.org.ru/?p=39>.

8. Ягофаров Д. А. Правовое регулирование системы образования: учеб. пособие. М.: Владос, 2008. 399 с.