

**Ю.Г. Арзамасов**

Профессор кафедры  
теории права  
и сравнительного  
правоведения  
факультета права  
Государственного  
университета —  
Высшей школы экономики,  
доктор юридических наук

## Проблемы правового регулирования образовательного процесса в современной России

(обзор материалов круглого стола)

*8 ноября 2009 г. на факультете права Государственного университета — Высшей школы экономики состоялся круглый стол «Проблемы правового регулирования образовательного процесса в современной России». В настоящем обзоре изложены основные положения доклада «Новеллы правового регулирования образовательного процесса в России», с которым выступила профессор Е.А. Певцова; его обсуждение участниками круглого стола. В своих сообщениях выступающие обозначили существующие проблемы правового регулирования образовательного процесса в России и высказали предложения по их решению.*

**Ключевые слова:** проблемы правового регулирования; образовательный процесс; качество образования; инновации

Организатором круглого стола «Проблемы правового регулирования образовательного процесса в современной России» выступила кафедра теории права и сравнительного правоведения Государственного университета — Высшей школы экономики.

С основным докладом «Новеллы правового регулирования образовательного процесса в России» выступила доктор юридических и педагогических наук, проректор по науке Российского университета кооперации, профессор Федеральной академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования Министерства образования и науки РФ Е.А. Певцова. Она обозначила проблемы реализации инноваций в образовательной деятельности и основные проблемы их правового регулирования.

Основные подходы к построению инновационного образования были сформулированы в Приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации, одобренных Правительством РФ в 2004 г. Перед отечественной системой образования были поставлены задачи обновления сети учреждений профессионального образования, доступности качественного школьного

образования, изменения образовательных стандартов, введения эффективных организационно-финансовых механизмов и информатизации общественного управления. Реальный прорыв в реализации этих подходов был совершен благодаря приоритетному национальному проекту «Образование». Принципами работы и в общем, и в профессиональном образовании стали опора на лидеров, участие общественных институтов и работодателей в формировании и оценке качества образовательных программ, проектные подходы «деньги в обмен на обязательства».

В сфере образования возникают и функционируют разнообразные общественные отношения, регулируемые нормами практически всех отраслей законодательства. Ключевое место среди них занимают образовательные отношения. В настоящее время по-прежнему очевидно отставание институтов российского законодательства об образовании и в целом правового регулирования отношений в этой сфере от потребностей образовательной практики.

Основы современной системы законодательства об образовании в России сформировались в начале 90-х гг. XX в. Принятие Закона РФ «Об образовании» (1992) и Конституции РФ (1993) имело огромное позитивное значение для развития отечественной системы образования. Они заложили правовые основы обновления отношений в этой сфере. Однако упорядоченную и сбалансированную систему законодательства об образовании сформировать не удалось. Преобладание и большой объем ведомственного нормотворчества обусловили неразвитость законодательных механизмов реализации и защиты права на образование и прав в образовании, существование серьезных пробелов и противоречий в правовом регулировании образовательных отношений, возникновение многочисленных конфликтов и споров. В последние годы обозначилась проблема коллизии законов об образовании, связанная с тем, что первые законодательные акты в этой сфере принимались в условиях, когда становление гражданского, бюджетного, налогового законодательства только начиналось.

Неоднократно предпринимались попытки внесения изменений в законодательство об образовании. С 1993 г. было выдвинуто около 200 соответствующих законодательных инициатив и принято более 20 федеральных законов. Положительным результатом этих усилий стало уменьшение количества декларативных норм, более точное разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование правовых механизмов по контролю за качеством образования. Вместе с тем предлагаемые поправки не всегда были согласованы с концепциями законодательных актов, в которые они вносились; принятие таких поправок способствовало возникновению новых коллизий и противоречий, которые негативно сказались на регламентации образовательных отношений. Например, с принятием Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации утратили силу ранее закрепленные в законодательстве об образовании нормы, устанавливавшие особенности правового статуса образовательных учреждений.

Следствием процессов модернизации стала кардинальная структурно-функциональная перестройка системы образования, связанная с изменением понятия государственных образовательных стандартов, введением обязательного общего образования, переходом в рамках Болонского процесса к двухуровневой системе высшего образования, созданием условий для развития непрерывного образования. Существенным фактором изменений в системе образования является также реформи-

рование межбюджетных отношений и в целом государственного управления в России. Осуществляемые в рамках этих процессов меры способствуют появлению новых «действующих лиц» в образовании и изменению соотношения публичных и частных интересов в этой сфере. Объем и характер происходящих изменений предполагают не только внесение поправок в законодательство об образовании, но и пересмотр всего механизма правового регулирования.

Включившись в Болонский процесс, Россия признала его основные принципы.

• Признание иностранных степеней / дипломов / квалификаций ввиду их сопоставимости.

- Свобода выбора курса обучения в любой точке Европы.
- Мобильность студентов, преподавателей, ученых.
- Наличие прозрачных и эффективных систем контроля качества.

Одновременно наша страна столкнулась с множеством проблем, в частности:

- трудности в сопоставлении уровня квалификации и качества образования;
- информационный вакуум — клуб, обязанность или необходимость?
- кредит — учебный час;
- различные иерархии квалификаций;
- различия в принципах разработки учебной документации;
- различия в системах разработки стандартов;
- различия в принципах преподавания: индивидуальное / коллективное;
- знания — практика, применение знаний;
- различия в системах подтверждения и контроля качества;
- язык преподавания и уровень владения языком;
- неодинаковая трактовка терминов и понятий;
- образовательную среду формирует вуз / рынок;
- различия в системах трудового законодательства и доступа к профессии;
- мобильность требует немалых денег.

В настоящее время определены основные пути преодоления проблем:

• создание лабораторий поиска (двойные дипломы, франшиза, программы 3+1, 4+2 и т.д.);

• выстраивание языковой политики с учетом европейской квалификационной рамки;

- подготовка молодых преподавателей к составлению заявок на гранты;
- проведение семинаров по актуальным темам — **GATS, контроль качества, интеллектуальная собственность.**

Решение данные вопросов требует качественного правового регулирования образовательных отношений.

В обсуждении доклада Е.А. Певцовой приняли участие сотрудники кафедры теории права и сравнительного правоведения Государственного университета — Высшей школы экономики и студенты, обучающиеся по магистерской программе «Публичное право», которые сделали свои комментарии и сообщения.

Вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения факультета права Государственного университета — Высшей школы экономики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации В.Б. Исаков обратил внимание на проблему соотношения ценности юридических знаний с

дипломом юриста. Эта проблема в наше время отличается особой остротой, поскольку рынок труда перенасыщен дипломированными юристами с низким уровнем правовых знаний.

А.С. Туманова (доктор юридических и исторических наук, профессор) остановилась на проблеме использования поддельных дипломов о высшем образовании, отметив, что государству следует строже осуществлять контроль в этой сфере.

В своем выступлении Ю.Г. Арзамасов (профессор, доктор юридических наук) подчеркнул, что в сфере регулирования жизненно важных для человека образовательных отношений особую роль играет «указное» нормотворчество. Проблема заключается в том, что воспитательная составляющая недостаточно просматривается в содержании указов, регулирующих образовательные отношения. Помимо этого, сами указы не всегда являются «образцами законности», в них имеют место дефекты как содержательного, так и технико-юридического плана (множественность, коллизионность, пробельность и т.п.). Важной проблемой является также их экспертиза на коррупциогенность.

Представляется целесообразным решить следующие задачи:

- определяя особенности образовательных отношений, разработать и принять указы, направленные на предотвращение коррупции;
- ввести обязательное законодательное регулирование большей части образовательных отношений, которые до сих пор регулируются ведомственными нормативными актами;
- систематизировать нормативные правовые акты, регулирующие сферу образования, устранив пробелы и противоречия;
- отойти от декларативных норм в конкретных правоотношениях;
- конкретизировать и уточнить предметное содержание комплексных институтов образовательного права как способов взаимосвязи образовательного права с другими отраслями права.

В настоящее время требуется обеспечить системное регулирование отношений в сфере образования, привести законодательство в соответствие с нормами и принципами международного права.

«Указное» нормотворчество уделяет весьма мало внимания и защите прав человека в сфере образования. Это замечание относится прежде всего к правам граждан в образовании. Действующая нормативная база не позволяет разрешать возможные конфликты в защите прав отдельных видов субъектов сферы образования — граждан, образовательных организаций, публично-правовых образований. Кроме того, правовая неурегулированность общественных отношений в сфере образования, нечеткость юридических норм, регулирующих соответствующие социальные ситуации, не позволяют напрямую применять возможные средства и способы защиты прав участников образовательной деятельности хотя бы по причине отсутствия формального юридического закрепления этих прав в нормативных правовых актах.

Основные препятствия на пути создания правозащитной среды в сфере образования возникают в связи с отсутствием прямого оформления в действующем законодательстве об образовании оснований и мер правовой ответственности по многим направлениям образовательной деятельности.

Одна из главных особенностей правового регулирования отношений в сфере образования заключается в том, что здесь присутствуют правоотношения разных правовых отраслей — административного, гражданского, финансового, трудового, семейного права. Такое положение объясняется многоотраслевым характером сферы образования. В то же время ядро области образования составляют образовательные отношения, а в центре правового регламентирования находятся собственно образовательные правоотношения, совмещающие диспозитивные и императивные начала.

Из этого следует, что полностью потенциал «указного» нормотворчества в сфере регламентации образовательных отношений не исчерпан. Однако всех проблем регламентации образовательного процесса посредством «указного» нормотворчества не решить, поскольку указы Президента имеют, в большинстве случаев, временный характер (пока не будет принят федеральный закон). Наиболее важным документом, способствующим оптимизации правового регулирования образовательного процесса в России, является Образовательный кодекс. По нашему мнению, он может стать системообразующим нормативным документом, определенной нормативной базой для образовательного права. Принятие такого документа устранил имеющиеся пробелы и коллизии, будет способствовать формированию новой отрасли права, придаст образовательным отношениям большую значимость. В дальнейшем мы будем наблюдать прямое взаимодействие между Образовательным кодексом и общественными отношениями в сфере образования, что отразится на диалектике социума в целом.

Студентка 1-го курса Е. Батусова, обучающаяся по магистерской программе «Публичное право», остановилась на проблеме выбора критериев качества образования. Одним из важных составляющих понятия «качество жизни» является образование. Государственная власть, которая не принимает активного участия в формировании современной политики в области образования, рискует тем, что страна окажется в проигрыше. При современных темпах мирового развития и обострения конкуренции Россия, не уделяя внимания образовательному процессу, может быстро утратить свои позиции на международной арене. Государство, разрабатывая политику в области образования, должно учитывать не только потребности в кадрах на конкретном этапе развития страны, но и смотреть дальше в будущее.

Предоставление образовательных услуг как на коммерческой основе, так и финансируемых государством, должно строго отслеживаться государством для предотвращения снижения качества образования. При этом критерии качества образования могут быть рассмотрены с разных сторон: оценка уровня преподавателей, их готовности передать знания; оценка конечного результата их деятельности — выпускника, его знаний, его социальной ориентированности, конкурентоспособности, востребованности на рынке труда.

Конечно, проще всего оценивать подготовленность преподавательского состава через количественные показатели: число выпущенных учебников, опубликованных статей и прочитанных на различных конференциях докладов, число защитившихся аспирантов и докторантов. А качество знаний, приобретенных выпускниками, — через проверку остаточных знаний студентов, число медалистов и победителей олимпиад, число студентов, получивших предложения о трудоустройстве.

При таком подходе из поля зрения совершенно выпадает вопрос нравственного воспитания нового поколения. Государство может создать отличные условия для

получения образования разных степеней, поощрять современные методы и формы обучения, внедрять новые подходы в образовательный процесс. Однако при этом нельзя упускать из виду, что необходимо подготовить специалиста, который бы остался работать в России и внес свой вклад в ее развитие. Необходимо не просто давать знания, а воспитывать гражданина своей страны. Это невозможно сделать только новыми техническими средствами, новыми формами обучения и внедрением разнообразных образовательных приемов. Необходимо усилить нравственный аспект в образовании. И эта составляющая должна быть равной, если не большей.

Но как это оценить качественно? Вероятно, тестированием, направленным на выявление портрета выпускника, его нравственных, душевных и духовных качеств. Результат такого тестирования будет не менее значим для оценки качества выпускаемых из стен учебного заведения специалистов, чем средний балл, полученный выпускниками на экзамене.

Конечно, большинство потенциальных потребителей образовательных услуг при выборе отечественного или зарубежного вуза (при прочих равных условиях) предпочтут выбрать зарубежный, что, вне всякого сомнения, акцентирует вопрос «утечки мозгов». Для предотвращения этой проблемы предлагается открывать российские отделения иностранных образовательных учреждений.

Студентка 1-го курса Н.С. Суслина, обучающаяся по магистерской программе «Публичное право», в своем выступлении также остановилась на проблемах разработки критериев оценки качества образования. Такие критерии имеют ряд существенных преимуществ при сборе необходимой информации и помогают выстроить логичную, доступную систему оценки и анализа полученных данных. Однако складывается впечатление, что чем больше делается попыток создать универсальную систему оценки образовательного процесса, тем больше истинный образовательный процесс отдаляется от выдвигаемых критериев. Последние утверждаются на федеральном уровне, об этом уведомляются соответствующие «субъекты». Пытаясь соответствовать выдвигаемым критериям, на деле не всегда и не сразу получается так, как необходимо. «Выглядеть хуже других» никто не желает и не всегда может себе это позволить, поэтому при подготовке отчетов «субъект» описывает реальную ситуацию как можно ближе к требуемой (желаемой). Федеральная власть, получая отдаленные от действительности результаты по «желаемым» критериям от всех «субъектов», подводит «желаемые» результаты.

В итоге на основании полученных результатов выстраиваются абсолютно оторванные от действительности прогнозы, и осуществляется планирование. Возникают опасения, что по мере роста разрыва между качественными показателями и реальными результатами последующие цели станут еще менее достижимы. Пример тому — введение новой системы оплаты труда педагогическим работникам. В современных условиях заработная плата педагогических работников напрямую зависит от соответствия определенным критериям, при этом условия для реализации данных критериев у работников разные, а требования одни для всех. Итог — анализ проводится на соответствие критериям, людей увольняют, сокращаются заработные платы, а то, что для реализации данного соответствия в отдельных районах нет социально-экономических условий, мало учитывается. Например, при увольнении опытных педагогов за отсутствие качества преподавания по причине их несоответствия новым образовательным стандартам на смену им зачастую сложно

найти молодых специалистов, а если таковые и находятся, то надолго они не задерживаются. Получается замкнутый круг.

Таким образом, упрощая систему сбора и анализа информации, происходит отдаление в плане анализа существенных деталей и жизненных ситуаций. Если анализировать критерии качества образования в целом, законодателю следует учитывать и эту погрешность.

В своем выступлении студентка 1-го курса Я.В. Власенко, обучающаяся по магистерской программе «Публичное право», остановилась на проблемах нормативного закрепления требований, предъявляемых к преподавателям. Обеспечение высокого качества образования должно базироваться, с одной стороны, на основе сохранения его фундаментальности, а с другой — на его соответствии актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства. Новые реалии качества высшего образования в России потребовали провести переоценку концептуальных приоритетов его стратегического развития, существенно повысить роль системы управления качеством в образовательной деятельности<sup>1</sup>. Одним из путей повышения качества учебного процесса и усиления заинтересованности обоих субъектов обучения (учителя и ученика) является пересмотр процедуры оценивания работы профессорско-преподавательского состава и модернизация системы повышения квалификации. В настоящее время ректораты российских университетов, руководство кафедр и отделы кадров по работе с сотрудниками сталкиваются с постоянными трудностями при определении соответствия квалификации того или иного преподавателя его должностному положению.

Однако в основном нормативном документе, которым пользуется большинство российских вузов — «Нормативно-правовом справочнике по бухгалтерскому учету в сфере образования и науки», приводятся исключительно формальные критерии оценки деятельности педагогов:

- образование (не менее высшего);
- наличие / отсутствие ученой степени;
- наличие / отсутствие ученого звания;
- длительность трудового научно-педагогического стажа.

Данные критерии оценки и тарификации преподавателей (за исключением длительности стажа работы) основываются на раз и навсегда разработанных показателях. Безусловно, наличие ученых степеней и званий вызывает должное уважение, но эти факторы не всегда отражают педагогическую культуру преподавателя, нацеленность на постоянное самообучение и совершенствование. Проблема может быть и в том, что не всегда опытный педагог, получивший различные звания 30–40 лет назад, может служить эталоном соответствия требованиям современного информационного общества. Проведя большую часть своей профессиональной жизни в условиях званиевой парадигмы преподавания, он может сопротивляться современным изменениям, используя весь свой авторитет.

Перед законодателем встает рациональный вопрос — стоит ли закреплять в нормативных правовых актах требование, касающееся обязательного получе-

---

<sup>1</sup> См.: Аулова Н.В. Значение и основные направления системы качества в управлении вузом // Актуальные вопросы современного образования. Материалы III Международной научно-практической заочной конференции Москва — Ульяновск, 18 апреля 2008 г. Т. II. М.; Ульяновск, 2008. С. 143.

ния педагогами высшей школы подготовки в сфере преподавания? Теоретики и практики пока не могут прийти к единому мнению по данной проблеме. На современном этапе можно отметить только определенные шаги, ведущие к ее решению. Примером является приказ Министерства образования № 180 от 24 января 2002 г., утвердивший Государственные требования к минимуму содержания и уровню подготовки для получения дополнительной квалификации «Преподаватель высшей школы». В нем говорится, что назначением данной программы выступает комплексная психолого-педагогическая, социально-экономическая и информационно-технологическая подготовка к педагогической деятельности в высшем учебном заведении. Принимая во внимание тенденцию к направлению все большего числа вузовских работников на программы по освоению данной квалификации, можно предположить, что законодательство будет изменяться в дальнейшем по линии необходимости получения преподавателем именно педагогического образования.

Непонятным остается ограниченное нормативное закрепление критериев деятельности преподавателя, которые находят отражение в приоритетном национальном проекте «Образование»: «Высокое качество результатов обучения и воспитания», «Эффективное использование современных образовательных технологий» и др.<sup>2</sup> Данные критерии вполне успешно могут применяться к деятельности преподавателей всех звеньев системы образования.

Проблемам систематизации образовательного законодательства посвятила свое выступление А.Е. Швец (студентка 1-го курса магистратуры, направление «Публичное право»). Главный недостаток образовательного законодательства — наличие огромного количества нормативных правовых актов. Это обусловлено тем, что образовательные правоотношения имеют комплексный характер. С одной стороны, они включают собственно образовательные отношения, т.е. отношения, которые устанавливаются между обучающимися, образовательными учреждениями, педагогическими работниками и органами государственной власти с целью получения образования соответствующего уровня. С другой стороны, в области образования имеют место управленческие (административные), трудовые, гражданско-правовые, социальные отношения. Такая ситуация создает огромные сложности при реализации и применении образовательных норм органами государственной власти и образовательными учреждениями.

Результаты исследований эффективности федеральных законов об образовании свидетельствуют о наличии в системе нормативных правовых актов по вопросам образования значительного числа пробелов, противоречий, излишних декларативных норм, неоправданного дублирования одних и тех же норм в нескольких актах. Кроме этого можно отметить недостаточно конкретное определение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ в области образования; отсутствие федеральных законов, разработка которых была предусмотрена Законом РФ «Об образовании» и Федеральным законом от 16 августа 1996 г. № 125 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Имеет место неполнота регулирования образовательных отношений нормами федеральных за-

---

<sup>2</sup> Реализация приоритетного национального проекта «Образование» по направлению «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»: Методические рекомендации. М., 2007. С. 31–33.



конов и регулирование их подзаконными нормативными правовыми актами; ряд норм права носит декларативный характер, обусловленный отсутствием надлежащего механизма их реализации в конкретных отношениях.

Сравнительно-правовой анализ законов об образовании ряда субъектов Федерации выявил их общий недостаток — принятие норм по вопросам, отнесенным к компетенции федеральных органов. Вторжение в сферу, составляющую предмет ведения Российской Федерации, осуществляется двумя способами:

- воспроизведение, полностью или частично, норм Закона РФ «Об образовании»;
- принятие норм, противоречащих федеральным законам.

Также следует отметить несоответствие законодательства об образовании нормам международного права, общепринятой терминологии международных актов (ЮНЕСКО, ОЭСР, ООН), требованиям законодательной техники, современным потребностям человека и общества.

Решением указанных проблем может стать систематизация образовательного законодательства. Например, существуют предложения по объединению двух существующих законов в единый федеральный закон об образовании в Российской Федерации. Наиболее идеальной и эффективной формой систематизации образовательного законодательства является, безусловно, его кодификация. Очевидны положительные моменты кодификации образовательного законодательства. Согласно Концепции проекта Кодекса РФ об образовании основными задачами законопроекта являются:

- создание правовых гарантий реализации конституционного права граждан на получение качественного образования;
- обеспечение единого правового пространства в сфере образования;
- формирование нормативно-правовой базы системы образования в соответствии с задачами ее модернизации;
- систематизация законодательства об образовании с целью устранения противоречий, повторов, пробелов;
- создание Кодекса РФ об образовании как базового закона отрасли образовательного законодательства;
- приведение законодательства об образовании РФ в соответствие с нормами международного права.

Кодификация образовательного законодательства приведет к закреплению приоритетов и мер реализации политических стратегий в области образования, определенных в Национальной доктрине образования в Российской Федерации до 2025 г. Положительным моментом одного из проектов Кодекса об образовании, разработанного в 2003 г., является попытка закрепить нормы, которые призваны регулировать специфику применения в образовательной сфере норм гражданского, административного, трудового и иных отраслей права. Данные положения не дублируют и не вводят новое регулирование тех правоотношений, которые уже закреплены в Трудовом или Гражданском кодексе, их предназначение — конкретизировать уже существующие правовые нормы.

Российское образовательное законодательство требует скорейшего совершенствования посредством его систематизации. Наиболее идеальной и эффективной формой систематизации образовательного законодательства будет являться его кодификация. Но с принятием Образовательного кодекса следует немного подо-

ждать, пока продолжается вхождение России в Болонский процесс, завершение которого намечено на 2010 г. Работу над созданием Образовательного кодекса необходимо проводить параллельно, чтобы он вступил в действие в 2011–2012 гг.

В.Б. Исаков подвел итоги выступлений, подчеркнув, что состоялся важный и нужный разговор, в котором участвовали как преподаватели, так и студенты, и что подобные встречи необходимо практиковать в дальнейшем.

Контактные данные автора: [kafedratgp@hse.ru](mailto:kafedratgp@hse.ru)