

## ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

*Я.В. Борисенко*

### **Отдельные аспекты нормативного регулирования образовательной деятельности (пробелы и коллизии российского законодательства о высшем образовании)**

Одно из основных направлений социального развития Российской Федерации – движение к знаниям, повышение уровня образованности населения в целом и образования в частности. Это обусловлено в первую очередь социальным характером нашего государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих свободное развитие человека (п. 1 ст. 7 Конституции РФ), а также отдельными конституционными правами человека и гражданина.

Однако следует отметить, что Россия не только вправе и может, но в некоторой степени и должна проводить политику преобразования и развития образовательной системы в силу принятых на себя обязательств, возникших из международных договоров, участником которых она является.

Предшествующими данному обстоятельству явились весомые события на межгосударственном (а конкретнее на Европейском) уровне [1].

Речь идет о следующих конвенциях и других международных документах:

– Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты 1953 года (ETS N 15), и Протокол к ней 1964 года (ETS N 49);

- Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования 1956 года (ETS N 21);
- Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций 1959 года (ETS N 32);
- Международная конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в арабских и европейских государствах бассейна Средиземного моря 1976 года;
- Конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах европейского региона 1979 года;
- Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского образования 1990 года (ETS N 132).

Фундаментальные основополагающие принципы организации и общие тенденции будущего развития высшего образования изложены в Болонской Великой Хартии университетов 1988 года [2].

Одним из наиболее значимых правовых документов международного сотрудничества в сфере образования новейшего периода истории развития Европейского пространства является принятая в 1997 г. в Лиссабоне Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе (ETS N 165) [3]. Российская Федерация подписала Конвенцию 7 мая 1999 г., ратифицировала Федеральным законом от 4 мая 2000 г. № 65-ФЗ.

Данная Конвенция, кроме прочего, способствовала введению в практику признания иностранных дипломов/квалификаций таких новаторских принципов, как «существенные различия в образовании», безусловное право заявителя на подачу апелляции в случаях непризнания, обязанность компетентных органов аргументировать и доказывать обоснованность принятия того или иного решения по признанию. Кроме того, содержание Конвенции фиксирует отказ от таких понятий, как «нострификация» и «эквивалентность» в пользу единого тер-

мина «признание». Значение этого факта трудно переоценить, несмотря на кажущуюся идентичность терминов. Происходит переход к совершенно иным, чем прежде, принципам и практике оценки документов об образовании. В их основе лежит не выявление близости или различий перечней дисциплин (содержания) сравниваемых образовательных программ, а сопоставление всей совокупности знаний заявителя, полученных в результате всех видов предшествующего образования с точки зрения наличия у него возможности освоить программу последующего уровня. Беспрецедентным достижением Конвенции является создание постоянно действующего международного форума в сфере образования в лице Сети ENIC/NARIC (Европейских информационных центров по академическому признанию) [4].

Следующий шаг к интеграции европейского образовательного пространства произошел 25 мая 1998 г. в Париже (Сорбонна). Была принята Совместная декларация о гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования четырех министров, представляющих Великобританию, Германию, Францию и Италию (Сорбонская декларация) [5]. Участники декларации согласились одобрить создание общей системы образования, нацеленной на улучшение внешнего признания и облегчение мобильности учащихся, на расширение возможностей их трудоустройства. Было принято решение создать Зону европейского высшего образования, где национальные особенности и общие интересы могут взаимодействовать и усиливать друг друга для выгоды Европы, ее учащихся и, в более общем смысле, ее граждан. Участники декларации призвали остальные государства – члены Союза и другие европейские страны – присоединиться к ним для достижения этой цели, а все европейские университеты – объединиться для усиления положения Европы в мире путем плавного регулируемого улучшения и модификации образования для своих граждан. Основными положениями данного документа ста-

ли предложения в области международного взаимного признания степеней высшего образования для профессиональных целей с использованием перспективных директив Европейского союза. Для международного сравнения и эквивалентности должны существовать два основных цикла: постепенный (то есть до получения первой академической степени) и послестепенный. В этой системе требуемый уровень инноваций и гибкости может быть достигнут через использование семестров и кредитов (как это сделано в схеме ECTS). Это обеспечит проверку правильности полученных кредитов для тех, кто выбирает первоначальное образование или продолжение обучения в различных европейских университетах и кто хотел бы иметь возможность получить степень в любое удобное для себя время в течение жизни.

В октябре того же 1998 года в Париже проведена Всемирная конференция по высшему образованию. На ней было уделено особое внимание тому, что все государства совместно с их правительствами, парламенты и другие руководящие органы власти должны разработать комплекс мероприятий перспективного и текущего характера по обеспечению требований Всеобщей декларации прав человека в сфере образования [6, с. 29]. Результатом претворенных в жизнь образовательных инноваций стала Совместная декларация европейских министров образования, принятая в Италии в г. Болонья 19 июня 1999 г., получившая название Болонская конвенция [7].

Становление «болонского» периода инициировано не для начала новых реформ, а для приведения к общему знаменателю или, говоря другими словами, для более тщательной стыковки существующих систем высшего образования в условиях геополитического и экономического формирования единой Европы. В Болонской конвенции координируется взаимодействие по сближению существующих образовательных стандартов и параметров при условии сохранения высокого уровня качества. Среди основных задач, сформулированных в Болонской кон-

венции, особое значение придается введению в действие таких механизмов осуществления заявленных целей, как принятие системы легкопонижаемых и сопоставимых академических квалификаций; внедрение Общеευропейского приложения к диплому о высшем образовании для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования; переход на двухуровневую систему подготовки – бакалавр (undergraduate) и магистр (graduate); введение системы кредитов по типу ECTS (европейская система зачетных единиц), рассматриваемой в качестве средства поддержки крупномасштабной студенческой мобильности [8, с. 74].

В Праге в мае 2001 г. в рамках интеграции национальных систем высшего образования в единое европейское образовательное пространство были внесены следующие основные направления взаимодействия: обучение в течение всей жизни и обеспечение привлекательности европейского пространства высшего образования.

Российская Федерация подписала настоящую Декларацию 19 сентября 2003 г. на Берлинской встрече министров образования и официально присоединилась к процессу формирования единого общеευропейского образовательного процесса. На конференции была обозначена еще одна целевая установка: формирование единого европейского научного пространства. Обучение на докторском уровне стало рассматриваться как третья ступень (цикл) обучения в системе высшего образования европейских стран.

В силу взятых на себя международных обязательств Россия должна провести реорганизацию национальной системы образования. Решение данных задач невозможно без правового оформления инновационных отношений. Сейчас предпринимаются попытки систематизации, анализа и оценки формирующегося инновационного законодательства, прежде всего в системе образования. Попытаемся проанализировать иннова-

ционный образовательный процесс в рамках присоединения России к Болонской конвенции.

Некоторые авторы, изучающие правовое регулирование образовательной деятельности в РФ, утверждают, что сегодня наша страна, хотя и «маленьким шажками», но тем не менее переходит в правовое поле европейской системы образования [9]. Однако даже беглый анализ российских нормативно-правовых инноваций в области образования и их сопоставление с требованиями Болонской конвенции позволяет сделать вывод о том, что Россия к установленному сроку (2010) далеко не справляется с принятыми на себя обязательствами в полном объеме.

Если обобщить российский законодательный опыт перехода к европейской системе со времени присоединения к Болонскому процессу, то среди действенных шагов в достижении этой цели следует выделить:

- изменения, внесенные в национальное законодательство об образовании [10], касающиеся перехода российских вузов с образовательных программ специалитета на направления подготовки бакалавриат/магистратура;

- объявление Президентом РФ 5 сентября 2005 г. о старте приоритетного национального проекта «Образование», реализация которого была названа в числе основных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной перспективе [11];

- во исполнение данного проекта были приняты некоторые нормативно-правовые акты различных органов власти РФ и ее субъектов [12].

Следует отметить, что по достижении 2010 года многие аналитики констатируют не только многочисленные проблемы и недоработки российской системы правового регулирования в сфере образования, ее несоответствие требованиям Болонской конвенции, но и весьма слабую исполнительную дисциплину соблюдения норм даже имеющихся законодатель-

ных актов, регулирующих образовательную деятельность [13]. Кроме того, справедливой и адекватной критике подвергается как законодательная, так и исполнительная деятельность государственных органов всех уровней в области образования, в действиях которых зачастую усматриваются признаки нарушений законодательства РФ не только об образовании, но также и антимонопольного законодательства [14].

Не ставя своей целью критику российских органов власти, системы нормотворчества, отдельных законодательных актов и в целом правовой системы, а также признавая, что за истекший период все-таки наметились положительные (хотя и недостаточные) тенденции развития и преобразования в данных областях, попытаемся выделить и проанализировать имеющиеся некоторые несоответствия российской системы правового регулирования образования требованиям Болонского процесса и внести предложения, которые, по нашему мнению, могли бы способствовать их устранению.

1. Одним из ключевых положений Болонской декларации является принятие системы сопоставимых степеней, в том числе, через внедрение приложения к диплому для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования.

В настоящее время из всей многотысячной армии российских вузов лишь немногие фактически присоединились к данной декларации и имеют практическую возможность обеспечивать своих выпускников не только дипломами о высшем профессиональном образовании, но и сертификатами соответствия и признания этих документов в международном образовательном и научном пространстве. Неисполнение Российской Федерацией болонских требований в полной мере к 2010 году существенно ограничивает возможности интеграции единого европейского образовательного пространства для

всех выпускников российских вузов, включая даже те, которые добросовестно стремятся к их исполнению.

Решение данной проблемы, по мнению автора, представляется возможным путем законодательного закрепления обязанности каждого российского вуза по обеспечению своих выпускников соответствующими документами международного образца. Такое требование следует включить в перечень необходимых условий для положительного прохождения вузом процедур лицензирования, аттестации и аккредитации.

2. Помимо бакалавра и магистра, третий уровень – «доктор» – отдельно не упоминался в Болонской декларации, так как вначале считалось, что только незначительное число магистров сможет перейти на этот уровень. На Берлинской конференции министров, отвечающих за высшее образование в европейских странах, в 2003 г. было принято решение включить в эту диаду третий уровень – «доктор». На конференции Европейской ассоциации университетов в Граце (2003) делегаты, в основном ректоры европейских университетов, обратились к правительствам стран Европы с призывом «полностью признавать докторский уровень в качестве третьего цикла Болонского процесса».

Несмотря на существенные изменения системы российского образования в области введения двухциклового обучения: постепенного и послестепенного, усматривается явное несоответствие российских степеней образования второго уровня (магистр, кандидат наук, доктор наук) соответствующим европейским степеням (магистр, доктор). Результатом такой несопоставимости является существенное ущемление за рубежом прав российских граждан, имеющих степень кандидата наук.

Российская степень кандидата наук не признается на международном пространстве эквивалентной европейской степени доктора, которой она фактически соответствует по уровню освоения знаний. Однако очевидно, что сопоставление данной степени европейской степени магистра абсурдно и ставит под



сомнение целесообразность обучения в аспирантуре и получения соответствующего уровня образования.

Помимо указанного выше, существует и негативный аспект обратной связи: европейская степень доктора признается в РФ эквивалентной российской степени доктора наук. На практике эта коллизия дает возможность получения данной степени в РФ фактически исключая процесс обучения в аспирантуре и необходимость предварительного получения степени кандидата наук, если обучение хотя бы на последнем уровне происходит за рубежом.

Вопрос об абсолютном исключении из российской учебно-научной системы степени кандидата наук и института аспирантуры является довольно спорным. Многие авторы небезосновательно опасаются, что такое решение может существенно отрицательно отразиться на уровне образования и научного развития не только соответствующего контингента, но и в целом российского общества. Однако представляется возможным устранение данного негативного аспекта путем внесения изменений в соответствующую терминологию образовательной системы без изменений основных ее компонентов. Для этого следует переименовать действующий институт аспирантуры в докторантуру, с присвоением по окончании соответствующего курса обучения квалификации «Доктор». Действующую же докторантуру следует рассматривать как следующую ступень повышения уровня образования с присвоением по ее окончании соответствующих повышающих степеней, квалификаций и званий (например «Доктор наук», «Доктор академических наук» и т.д.). При этом процесс проведения такого обучения, соответствующих аттестационных процедур и присвоение соответствующих степеней следует законодательно установить прерогативой исключительно научных организаций, а не учебных заведений.

3. Российская система высшего образования должна стать похожей на европейскую, кроме прочего, путем полного от-

каза от зачетов учебных программ по часам и ввести единую систему зачетных единиц, или кредитов, распространенную в Европе. В настоящее время в ряде вузов [15] идет внедрение ECTS и других элементов Болонского процесса, а некоторые высшие учебные заведения уже полноценно участвуют в нем.

Однако полный переход на указанную систему зачетов в настоящее время затруднен не пассивностью российских вузов, а несоответствием правового пространства. В частности, действующие в РФ государственные образовательные стандарты фактически исключают возможность отказа вуза от зачетов учебных программ по часам и полный переход на систему кредитов.

В настоящее время очевидна назревшая необходимость разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования третьего поколения, сформированных на основе компетентного подхода и системы зачетных единиц.

4. Следует также уделить внимание такому явлению, как «интегрированный» магистр, то есть интегрированный учебный план, который ведет непосредственно к степени уровня магистра. Эта идея сформулирована в Обращении съезда европейских ректоров в Саламанке (2001). Представители некоторых направлений подготовки вполне обоснованно полагают, что их курс образования по определенным направлениям подготовки нельзя разделить на уровни «бакалавр» и «магистр»; в этом случае считается вполне приемлемым в порядке исключения брать абитуриентов на учебу сразу на пять-шесть лет с вручением диплома магистра; уровень «бакалавр» выделяется, но не является выпускным, и считается недопустимым уйти из вуза после трех-четырёх лет, равных курсу бакалавра.

Российские вузы на практике лишены такой возможности в силу отсутствия соответствующих норм в законодательстве. Такое положение представляется правовым пробелом и требует соответствующего нормативного регулирования.

5. В настоящее время недоработкой российского правового поля, касающегося не получения диплома о высшем образовании, а его дальнейшего использования, является отсутствие в номенклатурном перечне, определяющем круг должностей, для занятия которых необходимо наличие высшего образования, дифференциации по его уровням. Фактически это уравнивает в практике применения уровни бакалавра и магистра, что представляется нецелесообразным.

Степень бакалавра, хотя и является, согласно разъяснениям бывшего Министерства труда РФ, высшим образованием, в некоторой мере должна ограничивать свободу трудоустройства человека, ее получившего, в сравнении со степенью магистра.

Например, вероятно, выпускники вузов с дипломом бакалавра не должны допускаться к преподавательской работе в системе высшего образования, занимать особо значимые должности, предполагающие получение дополнительных знаний и образования более высокого уровня.

6. Подытоживая все вышеизложенное, следует обозначить, что одним из приоритетных направлений реализации принципов современной образовательной политики России должно являться совершенствование правовых основ сферы образования и образовательной деятельности. Очевидно, что действующее законодательство, регулирующее отношения в сфере образования и связанных с ней иных сферах общественной жизнедеятельности, уже не отражает реальной ситуации не только на международном, но и на внутрисударственном пространстве. Ясно, что нужен принципиально новый подход.

В данной связи представляется правильным и обоснованным не только внесение изменений и дополнений в соответствующие правовые области, но и их объединение, приемлемой формой которого могла бы стать кодификация норм об образовании и образовательной деятельности.

В 2003 г. уже был предложен и опубликован проект Кодекса РФ об образовании, который представлял собой заметное достижение правотворческой деятельности [16]. Такой акт подготовлен впервые в России и мог стать вторым в мире, ведь в настоящее время Кодекс об образовании действует только во Франции. К сожалению, такая концептуальная модель была отвергнута и представляется, что напрасно и необоснованно. В Кодексе об образовании вполне можно детально и эффективно прописать действующие образовательные реалии, восполнить имеющиеся пробелы законодательства, устранить существующие коллизии и четко дать им соответствующее правовое обоснование.

Безусловно, российский Кодекс об образовании должен включить в свое содержание основные постулаты Болонской конвенции в качестве основополагающих принципов.

Целевые установки, определенные Болонской декларацией, широко признаны и используются в качестве основы для инновационного развития высшего образования большинством стран мира, особенно европейского пространства. Поэтому в целом представляется целесообразным для России продолжение болонского пути, ведь на самом деле это уникальная возможность, предоставляемая студентам, преподавателям, научным и административным работникам, приобщиться к богатствам европейского пространства высшего образования, включая его демократические ценности, многообразие культур, языков и систем высшего образования.

### **Список литературы**

1. Здесь и далее приводится лишь частичный перечень объединений, собраний и конференций международного характера, а также принятых при их проведении международных документов в области образования и образовательной деятельности. Более подробно данный вопрос широко освещен в

научной литературе (см. например *Грудцына Л.Ю.* Болонский процесс и его влияние на административно-правовое управление вузами России // «Образование и право». 2009. № 10. Октябрь). Далее по тексту детально рассматриваются и анализируются лишь конвенции и иные акты, имеющие, по мнению автора, наиболее важное значение.

2. Великая Хартия Европейских университетов // <http://www.russianenic.ru/int/bol/charter.html>

3. Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165 (Лиссабон, 11 апреля 1997 г.)) // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 39. Ст. 3836, в Бюллетень международных договоров. Ноябрь 2000. № 11.

4. *Гребенникова И.Д.* Инновационные аспекты современного образовательного процесса в контексте присоединения России к Болонской конвенции (правовой анализ) // Юридическое образование и наука. 2007. № 1.

5. Совместная декларация о гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования четырех министров, представляющих Великобританию, Германию, Францию и Италию. Париж (Сорбонна). 25 мая 1998 г. <http://www.bologna.mgimo.ru>

6. *Бурцев А.К., Звонова В.А.* Болонский процесс. Основополагающие материалы. М., 2006.

7. Зона Европейского высшего образования. Совместное заявление европейских министров образования («Болонская декларация») (Болонья, 19 июня 1999 г.) <http://www.bologna.mgimo.ru>

8. *Байдено В.И.* Болонский процесс: Курс лекций. М., 2004.

9. См. например: *Гребенникова И.Д.* Инновационные аспекты современного образовательного процесса в контексте присоединения России к Болонской конвенции (правовой анализ) // Юридическое образование и наука. 2007. № 1.

10. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

11. Текст ПНП «Образование» - <http://www.mon.gov.ru/pro/rpro/4156/>

12. Например: Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг. – утверждена Правительством Российской Федерации; Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 89 «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 925; Приказ Минобрнауки РФ от 15 февраля 2005 г. № 40 «О реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации» и др.

13. См., например, *Т. Сильвестрова*. Результаты проверок реализации национального проекта «Образование» // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2009. № 7. Июль.

14. Современная антимонопольная политика в сфере образования. Доклад руководителя Федеральной антимонопольной службы И. Артемьева на заседании Российского общественного совета по развитию образования 21 апреля 2009 г.

15. Это, в частности: Московский государственный институт международных отношений (университет) // <http://www.mgimo.ru>; Государственный университет – Высшая школа экономики // <http://www.hse.ru>; Московский государственный институт стали и сплавов (технологический университет) // <http://www.misis.ru>; Московский государственный университет // <http://www.msu.ru>; Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права // <http://www.mifp.ru>; Российская экономическая академия // <http://www.rea.ru>;

Российский университет дружбы народов // <http://www.rudn.ru>; Современная гуманитарная академия // <http://www.muh.ru>; Санкт-Петербургский государственный университет // <http://www.spbu.ru>; Санкт-Петербургский государственный университет информационных технологий, механики и оптики // <http://bologna.ifmo.ru>; Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет // <http://www.etu.ru>

16. Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть (Проект. С изменениями и дополнениями) / Отв. ред. В.М. Сырых. М., 2003.