

УДК 349+378.1

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сошникова Тамара Аркадьевна,

д-р юрид. наук, профессор, декан юридического факультета,

член Президиума Ассоциации юридических вузов,

e-mail: soshnikova.ta@mail.ru,

Московский гуманитарный университет, г. Москва

В статье рассматриваются некоторые проблемы правового регулирования высшего юридического образования. Особое внимание автор обращает на понятийный аппарат, который дан в действующем законе «Об образовании в Российской Федерации», в котором высшее образование не называется профессиональным, что, по мнению автора, не верно. На основе законодательства об образовании граждан России, обучаясь в организации высшего образования, профессию не получает, а учится по направлению «Юриспруденция». В статье поднимается проблема заочного юридического образования, которое гражданин мог получить ранее, но в настоящее время образование по заочной форме возможно только, если лицо получает второе высшее и последующее образование, с чем автор не согласен. Конституция РФ в ст. 43 предоставляет каждому право на образование, а государство поддерживает различные формы образования и самообразования. Ограничение права на получение высшего юридического образования по заочной форме, по мнению автора, не в полной мере позволяет реализовать человеку свое право на получение высшего образования.

Ключевые слова: высшее юридическое образование, закон «Об образовании в Российской Федерации», федеральные государственные образовательные стандарты по направлению «Юриспруденция» (уровень бакалавриата), (квалификация (степень) «магистр»)

PROBLEMS OF IMPROVING LEGISLATION ON EDUCATION IN MODERN RUSSIA

Soshnikova T.A.,

doctor of law, professor, dean of the faculty of law,

member of the Presidium of the Association of law schools,

e-mail: soshnikova.ta@mail.ru,

Moscow Humanitarian University, Moscow

Some problems of the legal adjusting of higher legal education are examined in the article. The special attention an author turns on a concept vehicle, that дан in a law in force “About education in Russian Federation”, in that higher education is not named professional, that, in opinion of author, not right. On the basis of legislation about education citizen of Russia, studying in organization of higher education, a profession does not get, and “Jurisprudence” studies to direction. The problem of in absentia legal education that a citizen could get before rises in the article, but presently education on an in absentia form maybe only, if a person gets the second higher and subsequent education, whatever an author agrees with. The constitution of Russian Federation in article 43 gives to each a right to education, and the state supports the different forms of education and self-education. Limit of right on the receipt of higher legal education on an in absentia form, to according to

Keywords: higher legal education, law “On education in Russian Federation”, federal state educational standards to direction Jurisprudence (level of baccalaureate), (qualification (degree) is a master’s “degree”)

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-36-42

Право на образование относится к числу важнейших прав человека. Оно закреплено во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Европейской социальной хартии и других важнейших международных документах.

Российская Конституция также закрепляет право каждого человека на образование. Причем в России гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Правовые, организационные и экономические основы образования в России, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, правовое положение участников отношений в сфере образования определяет Закон «Об образовании в Российской Федерации»¹.

Это уже второй российский закон, регламентирующий общественные отношения в сфере образования, принятый в «новой России». Первый закон «Об образовании» был принят в 1992 году². Законодательство об образовании постоянно развивается, но проблема его совершенствования своей актуальности не утратила. В СМИ и юридической литературе постоянно обращается внимание на необходимость повышения качества российского образования, а качество образования во многом зависит от законодательства в данной области.

Принимая во внимание, что в России многоуровневая система образования, можно утверждать, что в совершенствовании нуждается законодательство о дошкольном, школьном и высшем образовании. Но в одной публикации невозможно рассмотреть все актуальные проблемы, в этой связи в настоящей статье представляется целесообразным остановиться на некоторых проблемах правового регулирования высшего образования, тем более что автор данной публикации работает в системе высшего образования более 30 лет и на себе ощущает проблемы отечественного законодательства.

Прежде всего, хочется подчеркнуть, что современное законодательство, на наш взгляд, недостаточно уделяет внимания понятийному аппарату.

Закон «Об образовании» 1992 года под образованием понимал «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)».

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

Какова смысловая нагрузка отнесения образования к общественно значимым благам? Государство обязано обеспечить реализацию прав своих граждан на получение образования. Это не божья благодать, дарованная небом, это законное право, а значит, у государства имеется обязанность создать такие условия, при которых каждый человек может это право реализовать. В юридической литературе обращено внимание на «размытые» социальные обязательства со стороны государства, плохо прописанные принципы лицензирования учебных заведений. Слабо проработаны нормативные правовые акты о контрольно-надзорных процедурах, которые умножают коррупцию и увеличивают количество вузов, дающих некачественное образование³.

В соответствии со ст. 10 Закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – закон «Об образовании») в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования:

- 1) среднее профессиональное образование;

¹ См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2019).

² См.: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 13.02.2009) «Об образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

³ См.: Проблемы российского образования [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.nsportal.ru/shkola/raznoe/library/2016/01/05/problems-rossiyskogo-obrazovaniya> (дата обращения: 20.06.2019).

- 2) высшее образование – бакалавриат;
- 3) высшее образование – специалитет, магистратура;
- 4) высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Прежний закон об образовании предусматривал наличие в системе образования следующих основных уровней высшего **профессионального** образования:

- 1) начального профессионального образования;
- 2) среднего профессионального образования, в том числе интегрированные образовательные программы среднего профессионального образования в области искусств;
- 3) высшего профессионального образования (программы бакалавриата, программы подготовки специалиста и программы магистратуры);
- 4) послевузовского профессионального образования.

С учетом этих изменений в основных понятиях возникает вопрос: разве теперь бакалавр юриспруденции не является профессионалом, какое образование он получает, как должна именоваться его специальность, если в дипломе выпускника бакалавриата написано «юрист»? Юрист – это что – специальность, профессия? Наше высшее образование перестало быть профессиональным? Но обучение производится не по специальности, как предусматривалось в прежнем законодательстве, а по направлению «Юриспруденция». Вузам пришлось вносить изменения в свои уставы, образовательные программы, а эксперты Росособнадзора устанавливают несоответствие законодательству вузовских документов, в которых находят аббревиатуру «ФГОС ВПО».

Видимо, не случайно из-за такой терминологии возникла проблема с назначением на должность судьи выпускника бакалавриата, имеющего высшее юридическое образование, но не по специальности, а по направлению «Юриспруденция» (степень, квалификация «бакалавр»). Несмотря на разъяснение Министерства образования РФ, данное в письме от 01.09.2003 № 14-52-1018ин/15⁴, бакалавров юриспруденции судьями так ни разу и не назначали, а в 2015 году внесли изменения в Закон «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии со ст. 4 которого предусмотрено, что судьей может быть гражданин Российской Федерации: имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция» (в ред. Федерального закона от 06.04.2015 № 69-ФЗ).

Но проблема осталась не решенной и подобная ситуация продолжает развиваться в настоящее время, что подтверждает судебная практика.

Так, С.А. Баранов обратился в суд с административным иском о признании незаконным решения квалификационной коллегии судей Белгородской области от 21 июля 2017 года об отказе ему в рекомендации на вакантную должность судьи Свердловского районного суда города Белгорода. Административный истец полагал, что имеющееся у него высшее юридическое образование по специальности «Правоохранительная деятельность» соответствует высшему юридическому образованию по специальности «Юриспруденция», к тому же он имеет ученую степень кандидата юридических наук, что подтверждается соответствующим дипломом. Решением Белгородского областного суда от 20 сентября 2017 года ему отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации посчитала решение суда правильным и не нашла оснований для его отмены. В обоснование своей позиции коллегия указывает, что в перечни специальностей и направлений подготовки высшего образования, утвержденные приказом Министерства образования и науки России от 12 сентября 2013 года № 1061, включена, в том числе укрупненная группа направлений подготовки и специальностей 40.00.00 «Юриспруденция», к которой отнесены направление подготовки «Юриспруденция» с присвоением квалификаций «бакалавр» и «магистр», а также специальности 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности» с присвоением квалификации «юрист», 40.05.02 «Правоохранительная деятельность» с присвоением квалификации «юрист», 40.05.03 «Судебная экспертиза» с присвоением квалификации

⁴ См.: Письмо Минобразования РФ от 01.09.2003 № 14-52-1018ин/15 «О праве лиц, имеющих степень бакалавра юриспруденции, на занятие должности судьи» // Бюллетень Минобразования РФ. – 2003. – № 11.

«судебный эксперт», 40.05.04 «Судебная и прокурорская деятельность» с присвоением квалификации «юрист». Однако действующим законодательством не предусмотрено приравнивание различных по значению понятий «направление подготовки», «специальности» и «укрупненные группы направлений подготовки и специальностей». Материалы дела не содержат доказательств наличия у административного истца высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция»⁵.

О.И. Виляк делает совершенно справедливый вывод о сложившейся ситуации. Он пишет: «Таким образом, складывается ситуация, вызывающая по меньшей мере недоумение, когда предусмотренное в Законе Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” требование к судьям о наличии высшего юридического образования (что в полной мере соответствует требованию ст. 119 Конституции Российской Федерации) в то же время предусматривает специальность “Юриспруденция”, по которой вузы юристов готовить не могут в силу отсутствия такого государственного образовательного стандарта»⁶.

С введением в действие закона № 273-ФЗ от 29.12.2012 «Об образовании» принят целый ряд подзаконных актов, в числе которых федеральные государственные стандарты.

Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата) утвержден Приказом Минобрнауки России от 01.12.2016 года № 1511 и введен в действие с 01 сентября 2017 года (далее – ФГОС)⁷.

Хорошо, что ФГОС предусматривает получение образования по программе бакалавриата только в образовательной организации высшего образования (далее – организация). Как известно, закон «Об образовании» допускает возможности получения образования и на предприятии, и у индивидуального предпринимателя. Однако, в соответствии с п. 3.2 ФГОС обучение по программе бакалавриата в организации осуществляется в очной, очно-заочной и заочной формах обучения, а согласно примечанию к этому пункту, обучение по программе бакалавриата допускается в заочной форме только при получении лицами второго или последующего высшего образования.

В юридической литературе на этот счет были высказаны многочисленные замечания⁸. Конституция РФ предоставила каждому право на образование, которое гражданин может использовать по своему усмотрению. Нигде не ограничены формы получения образования. Нельзя не согласиться с А.И. Розенцвайг, которая пишет, что «для многих заочное обучение является единственным доступным способом повысить свою ценность на рынке труда». Это, в первую очередь, касается работников правоохранительных органов, получивших среднее профессиональное образование в ведомственных колледжах и желающих обучаться по заочной форме в вузе, принимая во внимание режим их труда и материальную обеспеченность. Но, конечно, речь можно вести не только о таких работниках, а о любом человеке нашей великой России, когда гражданин по семейным либо другим обстоятельствам не может обучаться в очной или очно-заочной форме. Кроме того, отдельными авторами замечена тенденция, когда федеральные стандарты, принятые органом исполнительной власти, влекут необходимость внесения изменения в федеральный закон, а должно быть наоборот: «в действующей системе правового регулирования (ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”) нормативные правовые акты исполнительной власти должны приниматься на основании и во исполнение, в частности, федеральных законов»⁹.

⁵ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.02.2018 № 57-АПГ17-8 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Виляк О.И. О конституционализации юридического образования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 8. – С. 3–16.

⁷ См.: Приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 (ред. от 11.01.2018) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 “Юриспруденция” (уровень бакалавриата)» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

⁸ См., например: Розенцвайг А.И. Новеллы федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата) // Образование в современном мире: стратегические инициативы: сборник научных трудов Всероссийской научно-методической конференции с международным участием / отв. ред. Т. И. Руднева (г. Самара, 14 апреля 2017 г.). – Самара: Изд-во Самарского университета, 2017. – С. 302–307.

⁹ См.: Виляк О.И. О конституционализации юридического образования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 8. – С. 3–16.; Канцеляров А.В. Закон о статусе судей требует корректировок // Администратор суда. – 2017. – № 3. – С. 38–40.

На наш взгляд, ограничения прав граждан на получение высшего профессионального образования могут быть установлены исключительно федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, как это предусмотрено в Конституции РФ (п. 3 ст. 55).

Что касается магистратуры по направлению «Юриспруденция», то здесь именно федеральный государственный стандарт называется «федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (ФГОС ВПО)»¹⁰, т.е. в магистратуре обучающиеся получают высшее профессиональное образование, что, по нашему мнению, следует признать совершенно верным. Высшее образование – это профессиональное образование, оно дает выпускнику профессию, по которой тот будет иметь право работать.

В стране уже более пяти лет идет разработка профессиональных стандартов. Но для юридических кадров таких профессиональных стандартов до сих пор не утверждено, за исключением стандарта следователя-криминалиста¹¹. Между тем, в Закон «Об образовании» внесены изменения (ст. 11 и ст. 73), в соответствии с которыми формирование требований ФГОС к результатам освоения основных профессиональных образовательных программ должно осуществляться в соответствии с профессиональными стандартами, правда, при их наличии, и требованиями рынка труда¹².

Профессиональных стандартов юриста практически не разработано, однако профессиональные стандарты педагогов уже утверждены¹³. Они предусматривают, что при отсутствии педагогического образования необходимо дополнительное профессиональное педагогическое образование; дополнительная профессиональная программа может быть освоена после трудоустройства. Рекомендуются обучение по дополнительным профессиональным программам по профилю педагогической деятельности не реже одного раза в три года. Таким образом, получается, что профессор, доктор юридических наук, Заслуженный деятель науки РФ, имеющий стаж преподавательской работы более 40 лет, должен пройти курсы дополнительного профессионального педагогического образования, несмотря на то, что его должность отнесена к категории «научно-педагогические кадры». Как представляется, это напрасная трата денежных средств государством и вузом.

При подготовке бакалавров и магистров юриспруденции должен применяться компетентностный подход. Действующие стандарты предусматривают в процессе обучения получение обучающимися определенных компетенций. Задача состоит в процессе подготовки юристов в большей мере использовать практикоориентированный подход. С этим можно и нужно согласиться. Но возникает вопрос, как в процессе обучения определить сформированность таких компетенций, как способность добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2) или способность свободно пользоваться русским и иностранным языками как средством делового общения (ОК-4). Такие компетенции необходимо сформировать в магистратуре. Но ведь это пока студенты, хотя такое слово сейчас тоже не в моде – обучающиеся. Нет пока требования к юрисконсульту или даже судье об обязательном знании иностранного языка. А при проведении проверок экспертами Рособнадзора вузы должны доказывать, что все компетенции, предусмотренные ФГОС, у выпускника сформированы.

Можно понять, что такое лабораторный практикум по криминалистике, но организовать лабораторный практикум по актуальным проблемам конституционного права, по нашему мнению, вряд ли возможно. Безусловно, должны быть деловые и ролевые игры, занятия в интерактивных формах, но название в ФГОС лабораторного практикума по всем дисциплинам учебного плана магистратуры

¹⁰ См.: Приказ Минобрнауки РФ от 14.12.2010 № 1763 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»)» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mon.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

¹¹ См.: Приказ Минтруда РФ от 23.03.2015 № 183н (ред. от 12.12.2016) «Об утверждении профессионального стандарта «Следователь-криминалист»».

¹² См.: *Крылов К.Д.* Новации общих требований к совершенствованию юридического образования // Высшее образование для XXI века: материалы XIII Международной научной конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2017. – С. 22–26.

¹³ См.: Приказ Минтруда России от 08.09.2015 № 608н «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования»» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

(п. 7.13), представляется, включено только с одной целью: установить несоответствие требованиям ФГОС при проверках.

Безусловно, качество подготовки юридических кадров будет выше, если к организации обучения привлечены работодатели. ФГОС бакалавриата и магистратуры предусматривают, что к учебному процессу должно быть привлечено не менее 5% преподавателей из числа действующих руководителей и ведущих работников профильных организаций, предприятий и учреждений. Это совершенно правильно, с такой постановкой задачи никто не спорит. Представители работодателей должны иметь возможность участия в разработке и реализации рабочих учебных планов на следующий учебный год с учетом пожеланий работодателя и прогнозов развития рынка юридических услуг на перспективу; в разработке и реализации авторских курсов и программ дисциплин в рамках рабочего учебного плана; в организации практики студентов и магистрантов, участия в проводимых совместных научных мероприятиях, в заседаниях ГЭК и т.п. Однако следует иметь в виду, что руководители и ведущие работники, особенно коммерческих организаций, весьма занятые люди и им очень трудно на регулярной основе проводить занятия в вузе. Поэтому, на наш взгляд, было бы более правильным в ФГОС указать не руководителей, а представителей работодателей или представителей профильных организаций. В таком случае к учебному процессу в вузе могли бы быть привлечены работники, которых порекомендуют руководители профильных организаций.

Есть и еще серьезная проблема с привлечением работодателей к образованию. Они, как правило, не имеют педагогического стажа работы, а значит, не имеют право читать лекции. Поэтому организовать авторский курс, пусть даже силами директора организации, вряд ли получится.

В заключение следует подчеркнуть, что необходимость совершенствования правового регулирования высшего юридического образования, обеспечения его ясности, непротиворечивости и внутренней согласованности обусловлены конституционной значимостью задач, стоящих перед Российским государством по обеспечению прав и свобод человека, которые являются высшей ценностью и определяют смысл, содержание и деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Поэтому при разработке нормативных правовых актов органы государства должны учитывать традиции организации высшего юридического образования в нашей стране, а также современное состояние экономики и потребности рынка труда.

Список литературы

1. *Виляк О.И.* О конституционализации юридического образования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 8. – С. 3–16.
2. *Канцеляров А.В.* Закон о статусе судей требует корректировок // Администратор суда. – 2017. – № 3. – С. 38–40.
3. *Крылов К.Д.* Новации общих требований к совершенствованию юридического образования // Высшее образование для XXI века: материалы XIII Международной научной конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2017. – С. 22–26.
4. *Розенцвайг А.И.* Новеллы федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата) // Образование в современном мире: стратегические инициативы: сборник научных трудов Всероссийской научно-методической конференции с международным участием / отв. ред. Т. И. Руднева (г. Самара, 14 апреля 2017 г.). – Самара: Изд-во Самарского университета, 2017. – С. 302–307.

References

1. *Vilyak O.I.* O konstitucionalizacii yuridicheskogo obrazovaniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2018. – № 8. – S. 3–16.
2. *Kancelyarov A.V.* Zakon o statuse sudej trebuet korrekcirovok // Administrator suda. – 2017. – № 3. – S. 38–40.
3. *Krylov K.D.* Novacii obshchih trebovanij k sovershenstvovaniyu yuridicheskogo obrazovaniya // Vyshee obrazovanie dlya XXI veka: materialy XIII Mezhdunarodnoi nauchnoi konferencii / отв. ред. Т.А. Soshnikova. – М.: Izd-vo Moskovskogo Gumanitarnogo universiteta, 2017. – S. 22–26.

4. *Rozencvajg A.I.* Novelly federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego obrazovaniya po napravleniyu podgotovki 40.03.01 "Yurisprudenciya" (uroven' bakalavriata) // *Obrazovanie v sovremennom mire: strategicheskie iniciativy: sbornik nauchnyh trudov vserossijskoj nauchno-metodicheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem* / otv. red. T. I. Rudneva (Samara, 14 aprelya 2017 g.). – Samara: Izd-vo Samarskogo universiteta, 2017. – S. 302–307.