

УДК 378

СБЛИЖЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Д. В. Галушко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 6 июля 2018 г.

Аннотация: в статье анализируются некоторые аспекты процесса приведения законодательства Российской Федерации, регулирующего сферу высшего образования, в соответствие с определенными нормами права Европейского союза, основу которых составляет Болонский процесс. Автор рассматривает развитие Болонского процесса и выделяет его характерные черты. Были подвергнуты анализу основные нормативные акты, принятые в правовой системе РФ, для реализации положений Болонского процесса. Особое внимание уделено вопросам внедрения основных механизмов Болонского процесса в России.

Ключевые слова: Европейский союз, Российская Федерация, аппроксимация, высшее образование, Болонский процесс.

Abstract: the article focuses on some aspects of the process of legal approximation of the Russian legislation regulating the sphere of higher education to the relevant norms of the European Union law based on the Bologna acts. The author examines development of the Bologna process, defining its main features. The system of basic normative acts adopted within the legal system of the Russian Federation according to the Bologna Process is analyzed. Particular attention is paid to the implementation of the main mechanisms of the Bologna process in Russia.

Key words: European Union, Russian Federation, approximation, higher education, Bologna process.

Аппроксимация российской правовой системы с правовым порядком Европейского союза, в основном, базируется на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 г., учреждающем партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой (далее – СПС) [1]. На основе данного Соглашения должна быть реализована концепция создания четырех общих пространств между Россией и ЕС: общего европейского экономического пространства, общего пространства внешней безопасности, общего пространства свободы, безопасности и правосудия, а также общего пространства науки, образования и культуры. Данные четыре пространства должны появиться на базе СПС и на основе инструментов и механизмов, предусмотренных СПС. Как отмечает С. Ю. Кашкин, инструмент сближения законо-

дательства, предусмотренный ст. 55 СПС, также должен стать опорной точкой их формирования [2, с. 10].

Реализация соответствующих положений документов о сотрудничестве между РФ и ЕС позволяет формировать основу для реформирования отечественной правовой системы и ее развития в контексте самых передовых нормативных тенденций. Это в полной мере относится к сфере науки и образования.

Знания и инновации становятся главными факторами конкурентоспособности национальных экономик в нарастающих мировых процессах глобализации. Осознание эволюционности цивилизационного развития этих процессов в Европейском союзе дало толчок разворачиванию двух взаимосвязанных стратегических инициатив – Болонской декларации 1999 г. [3] и Лиссабонской стратегии 2000 г. [4]. Российская Федерация присоединилась к Болонской декларации, а следовательно к Болонскому процессу, в 2003 г. Его цель – сблизить и гармонизировать образовательные системы стран Европы, создать единое европейское пространство высшего образования. Участие нашей страны в Болонском процессе дает возмож-

* Данная статья подготовлена в рамках реализации проекта программы Жана Монне «Аппроксимация права ЕС и РФ» (Проект «EU-Russia Law Approximation» PROJECT NUMBER-564684-EPP-1-2015-1-RU-EPPJ-MOMODULE).

© Галушко Д. В., 2018

ность осуществить структурные преобразования высшего образования по согласованной системе критериев, стандартов и характеристик, что позволяет России быть частью европейского образовательного и научного пространства.

Начало его можно отнести еще к принятию 9 февраля 1976 г., когда Советом Министров ЕС была принята Резолюция о программе сотрудничества в сфере образования [5]. Одновременно с политическим объединением стран Европы в рамках ЕС была разработана концепция создания единого европейского образовательного и научного пространства. Основу этого интеграционного процесса, который стал предысторией Болонского, составляют три важных документа: Великая хартия университетов (*Magna Charta Universitatum*) [6], Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе (Лиссабон, 1997) [7], Сорбоннская совместная декларация о гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования (Париж, Сорбонна, 1998) [8]. Болонский процесс официально начался в 1999 г. с подписания Болонской декларации. Представители 29 европейских стран собрались в итальянском городе Болонья на празднование 900-летия старейшего университета в Европе и подписали декларацию о построении так называемого «Европейского пространства высшего образования» (ЕПВО) [9].

Согласно целям Болонского процесса, до 2010 г. образовательные системы стран-участниц должны быть изменены, чтобы способствовать:

- облегченному переезду граждан с целью дальнейшего обучения или трудоустройства в ЕПВО;
- росту привлекательности европейского высшего образования;
- расширению Европы и обеспечению дальнейшего развития как стабильного, мирного, толерантного общества и т. д.

Нужно отметить, что Болонский процесс не предусматривает создания полностью идентичных систем образования в разных странах, он направлен только на укрепление взаимосвязей и улучшение взаимопонимания между разными образовательными системами. Достижением Болонского процесса является создание для каждой страны-участницы условий для сравнения своих образовательных систем и понимания их уникальности и самобытности. Болонский процесс – это интеграция ради самоидентификации и самосознания себя в европейском контексте.

Целью Болонского процесса является создание европейского научного и образовательного пространства для повышения конкурентоспособ-

ности европейской высшей школы, главным же приоритетом Лиссабонской стратегии – превращение Европы в динамичную экономику знаний. Фактически мероприятия по реализации обоих механизмов сотрудничества направлены на развитие интеллектуального потенциала европейского региона, а именно – на его формирование и использование для стабильности экономического роста, увеличение количества новых рабочих мест для высококвалифицированных работников, а также обеспечение социального согласия европейского общества.

На всех этапах внедрения Болонского процесса провозглашалось, что он является добровольным, полисубъектным, основанным на ценностях европейского образования и культуры, не нивелирующим национальные особенности образовательных систем разных стран Европы, многовариантным, гибким, открытым, постепенным. Однако не стоит и идеализировать Болонский процесс – он характеризуется противоречивостью и сложностью.

Присоединившись к Болонскому процессу, Россия инициировала целый ряд мер нормативного характера в отношении обеспечения соответствия отечественного законодательства положениям Болонской декларации. Изначально Правительство РФ одобрило «Приоритетные направления развития системы образования Российской Федерации» [10], среди которых были следующие:

- удовлетворение запросов современного рынка труда к программам профессионального образования (введение профессиональных стандартов к 2008 г., новых образовательных стандартов – к 2010 г.);
- изменение понятия и структуры государственного образовательного стандарта (расширение свобод образовательных организаций, переход на «рамочные» образовательные стандарты);
- введение двухуровневого высшего профессионального образования;
- создание условий для академической мобильности студентов (внутренней и внешней);
- обеспечение условий для образования в течение всей жизни;
- кредитно-модульное построение профессиональных образовательных программ.

15 февраля 2005 г. Министерством образования и науки России был издан Приказ «О реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации», которым утвержден План мероприятий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессио-

нального образования Российской Федерации на 2005–2010 годы [11].

В Плате был определен целый ряд приоритетных мероприятий, вот некоторые из них:

- внесение изменений в законы «Об образовании в РФ» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании в РФ»;

- разработка, утверждение и введение в действие государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования третьего поколения, сформированных на основе компетентностного подхода и системы зачетных единиц;

- обязательное использование системы зачетных единиц (ECTS);

- создание системы сопоставимых критериев, методик и технологии оценки качества образования с целью обеспечения гармонизации российской системы оценки качества образования с европейскими системами;

- содействие развитию академической мобильности студентов и преподавателей вузов; и др.

В настоящее время стремление к обеспечению соответствия Болонскому процессу пронизывает все меры нормативно-правового регулирования сферы высшего образования в Российской Федерации. В частности, в Концепции федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 2765-р [12], в качестве одного из главных результатов реализации Программы указано, что в рамках мероприятия по разработке и распространению в системе профессионального образования новых технологий и форм организации учебного процесса путем создания нормативно-методической базы, повышения квалификации руководителей и научно-педагогических работников, аналитического сопровождения и поддержки данных процессов предусматривается реализация основных требований Болонского процесса во всех организациях высшего образования и среднего профессионального образования.

Основными инструментами Болонского процесса является множество различных механизмов, например, национальные рамки квалификаций, трехуровневая система высшего образования, Европейская система накопления и переноса зачетных единиц (ECTS), механизмы признания периодов обучения в других вузах; и др. Рассмотрим вопросы имплементации некоторых из этих механизмов в Российской Федерации подробнее.

В 2007 г. Решением Европейского Парламента в рамках Европейского союза была утверждена

Европейская рамка квалификаций для образования и обучения на всем протяжении жизни (ЕРК) [13], которая позволяет сопоставлять квалификации и образовательные степени, а также создает основу для взаимного признания программ высшего образования различных стран. Национальные рамки квалификаций (НРК) уже сформированы в большинстве европейских стран. В Российской Федерации внедряется Национальная система квалификаций (НСК), т. е. комплекс взаимосвязанных документов, государственно-общественных институтов и мероприятий, в частности, состоящий из Национальной рамки квалификаций, отраслевых рамок квалификаций, профессиональных стандартов [14] и других компонентов. НРК России разработана на основании Соглашения и взаимодействия Министерства образования и науки РФ и Российского союза промышленников и предпринимателей с учетом опыта построения Европейской рамки квалификаций. Следует отметить, что в полной мере данные меры еще не разработаны и не внедрены.

Следует отметить успехи во внедрении трехуровневой структуры высшего образования Российской Федерации. В частности, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» [15] закрепил положения о нормативных сроках освоения образовательных программ. Прежде в законодательстве были закреплены точные сроки обучения по программам высшего образования: бакалавриат – 4 года, магистратура – 2 года. Согласно ч. 7 ст. 12 указанного федерального закона, организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам (за исключением образовательных программ высшего образования, реализуемых на основе образовательных стандартов, утвержденных образовательными организациями высшего образования самостоятельно), разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Так, согласно п. 3.3 Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 – Юриспруденция (уровень бакалавриата) [16] срок получения образования по программе бакалавриата в очной форме обучения, включая каникулы, предоставляемые после прохождения государственной итоговой аттестации, вне зависимости от применяемых образовательных технологий составляет 4 года; в очно-заочной или заочной формах обучения вне зависимости от

применяемых образовательных технологий увеличивается не менее чем на 6 месяцев и не более чем на 1 год, по сравнению со сроком получения образования по очной форме обучения. Конкретный срок получения образования и объем программы специалитета, реализуемый за один учебный год, в очно-заочной или заочной формах обучения, по индивидуальному плану определяются организацией самостоятельно в пределах сроков, установленных настоящим пунктом.

В сфере высшего юридического образования также находит свое проявление находящаяся в рамках Болонского процесса национальная допустимость и целесообразность. Так, наряду с ФГОС по программам бакалавриата и магистратуры были приняты федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования по специальности 40.05.02 – Правоохранительная деятельность (уровень специалитета) [17] и по специальности 40.05.01 – Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета) [18]. Данные документы определили срок обучения по очной форме в пять лет.

Федеральный закон 2012 г., установив трехуровневую структуру высшего образования, также приравнял аспирантуру к одному из циклов обучения. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 108 послевузовское профессиональное образование в аспирантуре (адъюнктуре) было приравнено к высшему образованию – подготовке кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Исходя из этого, программы аспирантуры стали разрабатываться и реализовываться образовательными и научными организациями:

- в соответствии с Перечнем направлений подготовки в аспирантуре, утвержденным Приказом Минобрнауки России (гармонизированным с международным классификатором отраслей наук Организации экономического содействия развитию (ОЭСР) – FOS-2007 [19]) [20];

- на основе ФГОС по направлениям подготовки в аспирантуре, утвержденных приказами Минобрнауки России, или на основе образовательных стандартов, самостоятельно устанавливаемых образовательными организациями высшего образования, которым дано такое право в соответствии с федеральным законодательством, причем в ФГОС определены необходимые выпускнику аспирантуры современные универсальные компетенции, а также компетенции исследовательской и преподавательской деятельности.

Например, согласно федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования по направлению подготовки

40.06.01 – Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации) [21], в результате освоения образовательных программ аспирантуры по итогам государственной итоговой аттестации выпускникам будет присваиваться квалификация «Исследователь. Преподаватель-исследователь» с выдачей соответствующего диплома.

Ключевым аспектом развития системы образования в Европейском союзе является обучение в течение жизни. В России формирование системы обучения в течение жизни находится пока на начальной стадии. Тем не менее данный вид образования нашел свое отражение в отечественном законодательстве. В соответствии с ч. 7 ст. 10 закона «Об образовании в РФ» 2012 г. система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования. Однако необходимые организационные, нормативные и методические механизмы реализации данной законодательной нормы до сих пор не созданы.

В рамках Болонского процесса очень большое внимание уделяется обеспечению качества образования. В частности, национальная система обеспечения качества реализуется через системы лицензирования и аккредитации.

В соответствии с ч. 1 ст. 91 закона «Об образовании в РФ» 2012 г. образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности с учетом особенностей, установленных настоящей статьей. Лицензирование образовательной деятельности осуществляется по видам образования, уровням образования, профессиям, специальностям, направлениям подготовки (для профессионального образования), подвидам дополнительного образования. Согласно ч. 1 и 2 ст. 92, государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, за исключением образовательных программ дошкольного образования, а также по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с образовательными стандартами. Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федераль-

ным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

Для конкретизации данных законодательных положений и регламентации соответствующих процедур были приняты подзаконные акты: постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» [22] и постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» [23], которые утвердили соответствующие Положения.

Федеральный закон [15] в ст. 95 также предусматривает возможность проведения независимой оценки качества образования. Кроме того, ч. 1 ст. 96 устанавливает, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, могут получать общественную аккредитацию в различных российских, иностранных и международных организациях. Часть 4 ст. 96 закрепляет возможность прохождения профессионально-общественной аккредитации основных профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения и (или) дополнительных профессиональных программ как признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших такие образовательные программы в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность, отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля.

Таким образом, действующее российское законодательство предусматривает целостную систему различных процедур обеспечения качества образования:

- лицензирование образовательной деятельности;
- государственный контроль (надзор) в сфере образования;
- государственную аккредитацию образовательной деятельности, обязательную для всех образовательных учреждений;
- общественную аккредитацию образовательных организаций независимыми организациями;

– профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ работодателями, проводимую на добровольной основе;

– независимую оценку качества образования, проводимую в целях определения соответствия предоставляемого образования потребностям физического или юридического лица, в интересах которых осуществляется образовательная деятельность.

В заключение следует отметить, что работа по сближению российского законодательства с нормативными предписаниями Европейского союза в сфере высшего образования должна быть продолжена, а имеющиеся успехи и достижения сохранены и развиты. Однако новые вызовы мы должны принять не только перенося на нашу почву европейский опыт, но и предлагая европейскому сообществу свои работы, достижения, предложения, свое видение проблем. Нужно достичь гармоничного сочетания европейских новшеств и лучших отечественных традиций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, 1997 г. – Режим доступа: https://russiaeu.ru/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf
2. Кашкин С. Ю. Стратегия и механизмы гармонизации законодательства России и Европейского Союза как ключевые компоненты их эффективного взаиморазвития в XXI веке / С. Ю. Кашкин. – М. : Российско-Европейский Центр Экономической Политики, 2006.
3. The Bologna Declaration of 19 June 1999. – Mode of access: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf
4. Lisbon Strategy, 2000. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
5. Resolution of the Council and the ministers for education meeting within the Council of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education, OJ C 38, 19.2.1976.
6. The Magna Charta Universitatum. – Mode of access: <http://www.magna-charta.org/>
7. Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, 1997. – Mode of access: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165>
8. Sorbonne Joint Declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system, 1998. – Mode of access: <http://www.ehea.info/>

media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf

9. The Bologna Declaration of 19 June 1999 of the European Ministers of Education. – Mode of access: <http://www.ehea.info/cid100210/ministerial-conference-bologna-1999.html>

10. Министерство образования и науки Российской Федерации: «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации». – Mode of access: <http://www.edu.ru/news/alert/17934/>

11. О реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации : приказ Минобрнауки РФ от 15 февраля 2005 г. № 40. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 2765-р, утверждающее Концепцию федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы. – Режим доступа: <https://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4952>

13. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning // ОJ C 111, 6.5.2008. P. 1–7.

14. О Правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов : постановление Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) : приказ Минобрнауки России от 1 декабря 2016 г. № 1511. – Режим доступа: <https://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/9604>

17. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего об-

разования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета) : приказ Минобрнауки России от 16 ноября 2016 г. № 1424. – Режим доступа: <https://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/9609>

18. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета) : приказ Министерства образования и науки РФ от 19 декабря 2016 г. № 1614. – Режим доступа: <http://fgosvo.ru/uploadfiles/fgosvospec/400501.pdf>

19. Field of science and technology classification–2007. – Mode of access: <https://www.oecd.org/science/inno/38235147.pdf>

20. Об утверждении перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования : приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 12 сентября 2013 г. № 1061 (г. Москва). – Режим доступа: <https://rg.ru/2013/11/01/obr-napravlenia-dok.html>

21. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации) : приказ Министерства образования и науки РФ от 5 декабря 2014 г. № 1538. – Режим доступа: <http://fgosvo.ru/uploadfiles/fgosvoaspism/400601.pdf>

22. О государственной аккредитации образовательной деятельности» (вместе с «Положением о государственной аккредитации образовательной деятельности») : постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 (ред. от 18.01.2018). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности») : постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 (ред. от 18.01.2018). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет
Галушко Д. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории государства и права,
международного права и сравнительного право-*

*E-mail: galushkodv@gmail.com
Тел.: 8(473) 255-84-92*

*Voronezh State University
Galushko D. V., PhD in Law, Associate Professor
of the Theory of State and Law, International Law and
Comparative Law Department*

*E-mail: galushkodv@gmail.com
Tel.: 8(473) 255-84-92*