

УДК 342.95

О СОЧЕТАНИИ ВЛАСТНО-ПОДЧИНЁННОГО И РАВНОПРАВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2016 г.

Т.А. Коротенко

Южно-Российский институт управления Академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ростов-на-Дону

adminpravo@uriu.ranepa.ru

Поступила в редакцию 01.09.2016

Анализируются вопросы сочетания властно-подчинённого и равноправного взаимодействия субъектов образовательных отношений в сфере высшего профессионального образования, основанного на положениях Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовой статус, взаимодействие субъектов образовательных правоотношений.

Интеграция российской системы высшего образования в европейское образовательное пространство должна сопровождаться повышением мобильности профессионального образования и ростом экспортного потенциала образования. При этом указанная интеграция должна проходить с учётом отечественного опыта и традиций, а академической мобильности студентов должно способствовать единое правовое пространство образовательных отношений в сфере высшего профессионального образования.

Повышение автономии высших учебных заведений и, как следствие, уменьшение степени вмешательства государственных органов в деятельность высших учебных заведений требует адекватного изменения административно-правового механизма управления системой высшего образования. Вместе с тем уход от избыточного государственного регулирования должен одновременно сопровождаться усилением и расширением локального вузовского нормотворчества в определённых законодательством об образовании рамках. Также необходимо отметить, что государственные органы не должны снимать с себя обязанностей в сфере высшего профессионального образования, а должны способствовать развитию вузовской автономии.

Указанное усугубляется тем, что правовое регулирование образовательных отношений на федеральном уровне характеризуется наличием определённых коллизий в образовательном праве, которые В.В. Кванина дифференцирует на: 1) связанные с неточным толкованием правовых конструкций; 2) имеющие место внутри образовательного законодательства, между образовательным и другими отраслями законода-

тельства; 3) имеющие место между законодательством и судебной практикой [1].

Актуальным в этой связи представлялось принципиальное положение, содержащееся в ст. 5 одной из ранних редакций проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и определявшее, как действовать в правовом поле в случае неурегулированности отдельных элементов правоотношений, о том, что в случае если отношения между участниками образовательных отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений не урегулированы законодательством об образовании и (или) соглашением сторон, права и обязанности участников таких отношений определяются исходя из общих начал и принципов правового регулирования отношений в сфере образования, а также принципов гуманности, разумности и справедливости [2]. К сожалению, в текст действующего Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» данное положение не вошло.

Как отмечается в литературе, «управленческие отношения в обществе никогда не проявляются в виде субъектно-объектных отношений, а имеют вид субъектно-субъектных отношений, поскольку объект управленческого воздействия тоже субъективен и способен к активной реакции на управленческое воздействие. Таким образом, управленческий процесс – это всегда взаимодействие, образующее совокупность прямой и обратной связи» [3]. В этой связи взаимодействие высшего учебного заведения, преподавателя и студента в ходе образовательных отношений представляет собой переплетение субъективных связей, среди которых

можно выявить двусторонние управленческие связи: «вуз – студент», «вуз – преподаватель», «преподаватель – студент».

Как справедливо отмечает О.Ю. Машков, «для успешной «настройки» механизма управления общественными отношениями в траектории вуз – обучающийся, необходимо исходить из сложившейся в настоящее время ситуации, из интересов государства, общества и человека в высшем профессиональном образовании. Тожественная расстановка ориентиров, диктуемых указанными нами силами, позволит внимательно вникнуть в суть отношений вуз – обучающийся, понять их истинные причины, в этом случае возможна выработка административно-правовых рычагов, адекватно и результативно регулирующих отношения между вузом и обучающимся» [4, с. 23].

Так, Г.С. Сапаргалиев указывает, что вуз и обучающийся являются в определённой степени равноправными сторонами. Администрация не только располагает управленческими правами, но и имеет определённые обязанности в отношении обучающихся. В отношениях же между педагогом и учащимся преобладает элемент равноправия, хотя имеется и управленческий элемент [5, с. 26].

Вместе с тем, по нашему мнению, в плоскости «вуз – обучающийся» или «преподаватель – обучающийся», несмотря на самое большое количество прав, предоставленных законодательством об образовании, студент в действительности имеет наименьшую степень воздействия на образовательные отношения. Более того, в большей степени воздействие направлено на него самого, и это свидетельствует о том, что в образовательных отношениях присутствуют методы власти и подчинения.

В.М. Сырых отмечает, что решающее значение в возникновении образовательных отношений имеет воля образовательного учреждения. Так, оно самостоятельно и по своему усмотрению решает вопрос, с кем из желающих обучаться в данном учреждении следует вступать в образовательные отношения, а лицо, принятое в образовательное учреждение, обязуется обучаться по правилам, действующим в этом учреждении, и не может оговаривать себе каких-то особых, иных условий [6].

Совершенствование прав, обязанностей и ответственности высшего учебного заведения как субъекта образовательных правоотношений должно быть направлено на повышение эффективности институционального управления при изменении организационно-правовых форм деятельности в целях обеспечения развития экономической самостоятельности образователь-

ных учреждений, усиления их ответственности за конечные результаты деятельности, повышения результативности и прозрачности финансирования сферы образования.

Все основные задачи высших учебных заведений, предусмотренные законодательством об образовании, неразрывно связаны с обучающимися в них студентами. Так, высшее учебное заведение посредством получения высшего образования населением в лице студентов удовлетворяет их потребности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, развивает науки и искусства на основе их научных исследований, формирует у них гражданскую позицию, способность к труду и жизни, распространяет знания и повышает их образовательный и культурный уровень, сохраняет и приумножает нравственные, культурные и научные ценности общества. Таким образом, в системе образовательных правоотношений воля студентов является объектом воздействия со стороны норм законодательства об образовании, которые реализуются высшим учебным заведением в лице преподавателей. При этом основная часть проблем во взаимоотношениях студентов и высшего учебного заведения сводится к организации образовательного процесса.

Исследование властно-подчинённого взаимодействия между высшим учебным заведением и студентом, преподавателем и студентом вызывает особую актуальность в связи с тем, что финансовое обеспечение федеральных государственных высших учебных заведений будет осуществляться на основе федеральных нормативов в расчёте на одного обучающегося.

В данном случае необходимо рассматривать образовательные отношения со студентами как вытекающие из государственного задания учредителя высшего учебного заведения, т.е. высшее учебное заведение взяло на себя обязательство подготовить квалифицированного специалиста и должно его выполнить, приложив для этого все зависящие от него усилия. Однако не все преподаватели осознают важность этого.

В основе образовательных правоотношений находится связь между тем, кто обучает, и тем, кого обучают, т.е. педагогические отношения [7]. Такая связь устанавливается высшим учебным заведением путём утверждения распределения учебной нагрузки преподавателей и составления расписания учебных занятий.

Во взаимоотношениях преподавателя и студента очень часто могут возникать злоупотребления, прежде всего связанные с отсутствием надлежащего механизма контроля исполнения преподавателями и студентами своих взаимных обязанностей. Одним из способов соблюдения

беспристрастности в оценке знаний студентов является внедряемая в последнее время рядом высших учебных заведений система проведения промежуточной аттестации и текущего контроля успеваемости в форме компьютерного тестирования. В данном случае знания студентов оцениваются по заранее утверждённым высшим учебным заведением порогам (уровням) на основе тестовых заданий, разработанных кафедрами данного высшего учебного заведения. При этом преподаватель имеет право присутствовать при проведении тестирования в качестве наблюдателя за объективностью его проведения, не принимая участия в нем. Также заслуживает внимания опыт высших учебных заведений ряда европейских стран, где экзамены и курсовые работы принимает и оценивает не тот преподаватель, который читал лекции и проводил практические занятия, а другой преподаватель, в том числе и из других образовательных организаций.

Согласно федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования вуз обязан способствовать развитию социально-воспитательного компонента учебного процесса, включая развитие студенческого самоуправления, участие обучающихся в работе общественных организаций, спортивных и творческих клубов, научных студенческих обществ. Таким образом, в ходе пребывания в высшем учебном заведении студент участвует не только в образовательных отношениях, но и в иных отношениях с другими лицами, находящимися в высшем учебном заведении: другими студентами, другими преподавателями, работниками из числа учебно-вспомогательного и иного персонала и др. При этом из множества указанных отношений необходимо выделить те, которые имеют властно-подчинённый характер.

Властно-подчинённый характер преимущественным образом присутствует во взаимоотношениях между вузом и студентом. Так, вуз имеет право зачислять, переводить, отчислять студента, накладывать на него дисциплинарные взыскания, начислять стипендию, устанавливать обязанности и т.п., а студенту предоставляется право участвовать в управлении вузом, обжаловать действия (бездействие) администрации и т.п.

Отношения между вузом и преподавателем строятся прежде всего на основе трудовых отношений, однако они не лишены и административно-управленческого воздействия. Так, вуз имеет право утверждать в рамках федеральных государственных образовательных стандартов учебные планы и программы, по которым ведёт

обучение преподаватель, назначать преподавателя членом государственной аттестационной комиссии и т.п., а преподавателю предоставляется право участвовать в управлении вузом, обжаловать действия (бездействие) администрации и т.п.

Отношения между преподавателем и студентом имеют прежде всего образовательную (педагогическую) природу. Вместе с тем преподавание не ограничивается простой передачей знаний от преподавателя к студенту, преподаватель обладает властными полномочиями в отношении студента: имеет право не допустить его к экзамену, потребовать покинуть учебные занятия в случае нарушения дисциплины студентом и т.п., а студент, в свою очередь, имеет право выбора преподавателя и т.п.

О.Ю. Машков утверждает, что «управленческие процессы в сфере образовательных отношений вуз – обучающийся реализуются в пространстве неопределённости и непредсказуемости, поскольку объектом управления являются сознательные субъекты, обладающие собственной волей и интеллектом, стремлениями и мотивом» [4, с. 99]. Вместе с тем необходимо уточнить, что рамки воли участников образовательных отношений установлены государством в виде федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, и неопределённость и непредсказуемость в процессе обучения могут иметь место только в определённых случаях, предусмотренных указанными стандартами и предоставляющих право выбора.

Как отмечает Д.Н. Бахрах, там, где осуществляется власть, существует и подчинение; властным полномочиям, праву принимать обязательные для исполнения решения корреспондирует обязанность подчиняться чужой воле, выполнять команды; реальная власть существует только там, где имеется реальное подчинение [8]. Следует отметить, что указанное можно в полной мере отнести и к отношениям в сфере высшего образования между студентом и высшим учебным заведением, студентом и преподавателем. Г.С. Сапаргалиев и Е.Б. Баянов также отмечают наличие некоторого управленческого элемента в отношениях «преподаватель – студент» [5, с. 23]. Вместе с тем необходимо более чёткое установление границ властного волеизъявления в отношении студентов.

Основные принципы взаимодействия участников образовательных отношений закреплены в Рекомендации о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования:

– недопущение вмешательства, несовместимого со стоящими перед ними академическими задачами;

– обеспечение беспристрастного, справедливого и недискриминационного общения со студентами;

– проведение политики и принятие мер, направленных на обеспечение справедливого обращения с женщинами и меньшинствами и устранение сексуальных домогательств и расовых преследований;

– обеспечение того, чтобы учебной работе и исследовательской деятельности преподавателей не препятствовали насилие, запугивание или преследование;

– составление деклараций или кодексов по вопросам этики, которыми необходимо будет руководствоваться в преподавательской, научной и исследовательской деятельности и консультативно-лекторской работе.

Вместе с тем законодательство об образовании не закрепляет указанные принципы в качестве основополагающих в отношениях между высшим учебным заведением, преподавателем и студентом. Указанное свидетельствует о необходимости формирования нормативно-правовых основ взаимодействия в образовательных правоотношениях.

При этом необходимо отметить, что отсутствие такого важного принципа взаимодействия преподавателя и студента, как наличие кодекса по вопросам этики, приводит к тому, что нередко педагогические работники не признают аморальность своих действий, мотивируя своё поведение особенностями учебного процесса, а также неправильным восприятием их поведения учащимися. Как следствие, недооцениваются факторы, влияющие на безопасную коммуникацию субъектов образовательной среды [9]. Так, например, несколько студенток одного вуза обратились с жалобой на то, что преподаватель на занятиях часто затрагивает тему сексуальных отношений, задаёт им соответствующие вопросы, что негативно ими воспринимается и расценивается как понуждение к действиям сексуального характера. Однако преподаватель указал, что затронутые им темы предусмотрены рабочей программой спецкурса «История мировой культуры» и не выходят за пределы преподавательской этики [10]. Отчасти решение проблемы выстраивания правильного взаимодействия между преподавателями и студентами может лежать в плоскости своевременной и качественной профессиональной переподготовки педагогических кадров [11].

Д.Н. Бахрах относит студентов к членам административного коллектива [12]. Вместе с тем С.В. Куров отмечает, что действующее законо-

дательство не закрепляет учебную группу в качестве субъекта сферы образования и не учитывает по сути коллективного характера образования, образовательной услуги, в результате не принимаются во внимание довольно специфические права, интересы, возникающие в процессе коллективного взаимодействия обучающихся с образовательной организацией, педагогическими работниками [13]. Представляется, что законодательство об образовании должно раскрывать понятие и сущность учебной группы, функций её руководителя из числа студентов – старосты, поскольку российское высшее образование направлено, главным образом, не на индивидуальное, а на групповое обучение.

Список литературы

1. Кванина В.В. Коллизии в современном образовательном законодательстве: теоретико-методологические аспекты исследования и преодоления // Право и образование. 2005. № 4. С. 53.
2. Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации. <http://mon.gov.ru>.
3. Белов В.Г., Смольников В.Г. Исследование систем управления. М., 2000. С. 35–36.
4. Машков О.Ю. Правовые основы взаимодействия вуза и обучающегося: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006.
5. Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б. Правовые основы развития народного образования. Алма-Ата, 1983.
6. Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000. С. 19–20.
7. Витвицкая Л.А. Развитие взаимодействия субъектов образовательного процесса университета: Автореф. дис. ... докт. пед. наук. Оренбург, 2012.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: ЭКСМО, 2007. С. 145–146.
9. Омаров М.М. Взаимодействие субъектов образовательного процесса как условие формирования культуры безопасности // Известия Дагестанского государственного педагогического университета. Психолого-педагогические науки. 2015. № 2. С. 51–53.
10. Феофилактов А.С. Проблемы теории и практики увольнения работника, выполняющего воспитательные функции, за совершение аморального проступка // Трудовое право. 2009. № 6.
11. Казакова М.А. Принципы андрогогического взаимодействия субъектов образовательного процесса в профессиональной переподготовке педагогических кадров // Вестник Оренбургского государственного университета. 2016. № 2. С. 26–28.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002.
13. Куров С.В. К разработке механизма защиты прав субъектов образовательной деятельности // Право и образование. 2007. № 6. С. 29–30.

**ABOUT THE COMBINATION OF SUBORDINATED AND EQUITABLE INTERACTION
BETWEEN SUBJECTS OF EDUCATIONAL RELATIONS
IN THE SPHERE OF HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION**

T.A. Korotenko

The article examines the combination of the subordinated and equitable interaction between subjects of educational relations in the sphere of higher professional education, based on provisions of the Federal Law of December 29, 2012 No. 273-FZ «About education in the Russian Federation».

Keywords: administrative and legal regulation, administrative legal status, interaction between subjects of educational legal relations.

References

1. Kvanina V.V. Kollizii v sovremennom obrazovatel'nom zakonodatel'stve: teoretiko-metodologicheskie aspekty issledovaniya i preodoleniya // Pravo i obrazovanie. 2005. № 4. S. 53.
2. Oficial'nyj sajt Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii. <http://mon.gov.ru>.
3. Belov V.G., Smol'nikov V.G. Issledovanie sistem upravleniya. M., 2000. S. 35–36.
4. Mashkov O.Yu. Pravovye osnovy vzaimodejstviya vuza i obuchayushchegosya: Dis. ... kand. jurid. nauk. Habarovsk, 2006.
5. Sapargaliev G.S., Bayanov E.B. Pravovye osnovy razvitiya narodnogo obrazovaniya. Alma-Ata, 1983.
6. Syryh V.M. Obrazovatel'noe pravo kak otrasl' rossijskogo prava. M., 2000. S. 19–20.
7. Vitvickaya L.A. Razvitie vzaimodejstviya sub"ektov obrazovatel'nogo processa universiteta: Avtoref. dis. ... dokt. ped. nauk. Orenburg, 2012.
8. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. M.: EhKSMO, 2007. S. 145–146.
9. Omarov M.M. Vzaimodejstvie sub"ektov obrazovatel'nogo processa kak uslovie formirovaniya kul'tury bezopasnosti // Izvestiya Dagestanskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. Psihologo-pedagogicheskie nauki. 2015. № 2. S. 51–53.
10. Feofilaktov A.S. Problemy teorii i praktiki uvol'neniya rabotnika, vpolnyayushchego vospitatel'nye funkcii, za sovershenie amoral'nogo prostupka // Trudovoe pravo. 2009. № 6.
11. Kazakova M.A. Principy androgogicheskogo vzaimodejstviya sub"ektov obrazovatel'nogo processa v professional'noj perepodgotovke pedagogicheskikh kadrov // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. 2016. № 2. S. 26–28.
12. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov. M.: NORMA, 2002.
13. Kurov S.V. K razrabotke mekhanizma zashchity prav sub"ektov obrazovatel'noj deyatel'nosti // Pravo i obrazovanie. 2007. № 6. S. 29–30.