

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ
В СФЕРЕ ЮРИСПРУДЕНЦИИ КАК ГАРАНТИЯ ПРАВА
НА ВЫСШЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ**
T. Ю. Леонова

**FEDERAL STATE EDUCATIONAL STANDARDS IN LAW AS A GUARANTEE
OF THE RIGHT TO HIGHER LEGAL EDUCATION**
T. Yu. Leonova

В статье проведен анализ развития и становления федеральных государственных образовательных стандартов как одной из гарантий конституционного права граждан на образование, в том числе высшее профессиональное образование, с момента принятия Конституции РФ и до настоящего времени. Цель исследования заключается в анализе изменений государственного подхода в области стандартизации требований и условий к содержанию юридического образования. В статье сделаны выводы о значении федеральных государственных стандартов высшего профессионального образования в сфере юриспруденции в современных условиях развития рынка труда, выявлено, что сроки принятия указанных стандартов нарушаются, что отсутствие профессиональный стандарт в области юриспруденции, что негативно оказывается на качестве образования и его отчужденности от потребностей работодателей. Автор указывает и на недостатки существующей процедуры согласования федеральных образовательных стандартов высшего профессионального образования в сфере юриспруденции с потенциальными работодателями, отсутствием единой методики участия работодателей в процедуре разработки соответствующих стандартов и оценивания результатов освоения соответствующих образовательных программ.

The paper analyzes the development and formation of the Federal State Educational Standards as guarantees of one of the constitutional rights of citizens to education, including higher education, since the adoption of the Constitution of the Russian Federation and up to the present day. The purpose of the study is to analyze the changes in the state approach in the field of standardization requirements and conditions to the content of legal education. The author makes conclusions about the meaning of the Federal State Standards of higher education in Law in modern conditions of the labour market. The author discovered that the timing of the adoption of these standards is violated, the lack of professional standards in the field of jurisprudence exists, which negatively affects the quality of education and its alienation from the employers' needs. The author points at the shortcomings of the existing procedures for approval of Federal Educational Standards of higher education in Law with potential employers, the lack of a uniform methodology of employers' participation in the process of formulation of standards and evaluation of results of the educational programmes development.

Ключевые слова: образование, цели образования, конституционное право на образование, гарантии права на образование, федеральный образовательный стандарт, профессиональный стандарт, уровни образования, юридическое образование.

Keywords: education, aims of education, constitutional right to education, guarantees of the right to education, Federal Educational Standard, professional standard, levels of education, legal education.

Отношение государства и общества к назначению, сущности, системе и содержанию образования всегда будет находиться в постоянной трансформации, что соответствует потребностям развивающейся науки, техники, культуры – в этом смысле образование выступает определяющим фактором общественного, политического, культурного, социального и экономического прогресса и является фундаментальной ценностью. Такое понимание назначения образования позволяет расценивать человека как индивида способного нестандартно мыслить и принимать нестандартные решения.

Ценность образования давно осмысlena человечеством и признана на международном уровне в качестве базовой. Статья 26 Всеобщей декларации прав человека закрепляет, что образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и

основным свободам, должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между народами, расовыми и религиозными группами [3]. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования предусматривает, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и на большее уважение прав человека и основных свобод; оно должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами и всеми расовыми или религиозными группами. При этом дискриминация в образовании охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования [6]. Международный

пакт об экономических, социальных и культурных правах также фиксирует право каждого человека на образование, которое должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам; образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества [11]. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что никому не может быть отказано в праве на образование [7]. Аналогичные положения содержатся в Конвенции о правах ребенка [8]. ЮНЕСКО рекомендует рассматривать право на образование как элемент права на жизнь, права на развитие, права на непрерывное образование, которое должно реализовываться в течение всей жизни человека.

В России особое внимание качеству образования уделялось всегда. Особенно активно данные вопросы стали рассматриваться и регулироваться на государственном уровне в советский период, когда возникла необходимость выстраивания единой системы образования, установления единообразных критериев качества образования [9]. Для данного периода характерны государственная монополизация в сфере всех уровней и видов образования, четкая единая государственная политика в области образования, т. к. в советской системе образование предназначалось для обеспечения бесперебойной профессиональной деятельности человека в какой-либо одной отрасли или сфере деятельности на протяжении всей жизни [2].

В последние два десятилетия в российском обществе и государстве идут попытки модернизации системы образования с акцентом на современное мировое понимание предназначения образования, обусловленное быстрой сменой технологий, что позволяет говорить о формировании принципиально новой системы непрерывного образования, предполагающей постоянное обновление, индивидуализацию спроса и возможностей его удовлетворения. По справедливому мнению Л. Ю. Грудцыной, ключевой характеристической такого образования становится не только передача знаний и технологий, но и формирование творческих компетентностей, готовности к переобучению [1]. Иными словами, образование должно быть не ради образования, а должно выступать необходимой основой для получения профессии и как неизбежное следствие осуществление трудовой деятельности в соответствии с полученным образованием.

Цель политики модернизации образования состоит в обеспечении конкурентоспособности России на мировом уровне. Однако необходимо помнить, что любая модернизация должна сочетать сохранение лучших традиций отечественного просвещения и восприятие передовых наработок мирового сообщества в данной сфере, что позволит упрочить позиции Российской Федерации как высокообразованной страны, ее интеграции в мировое сообщество. В этом смысле необдуманное заимствование западных идей и подходов в вопросах образования не приведут к достижению целей модернизации. Как справедливо отметил профессор И. М. Мацкевич, мы не должны уповать только на зарубежный опыт, т. к. наша система обра-

зования должна быть направлена в первую очередь на подготовку специалистов для внутреннего рынка [12].

Для достижения целей перехода на качественно новый уровень восприятия образования, модернизация коснулась не только системы государственного управления образованием, но и законодательства в сфере образовательной деятельности.

Основной закон Российской Федерации, принятый 12 декабря 1993 года, закрепил на конституционном уровне правовой статус человека и гражданина, что ознаменовало наступление качественно нового подхода к регулированию правовых отношений между личностью и государством [10].

В соответствии со ст. 43 Конституции РФ каждый имеет право на образование. Данное конституционное начало носит общий характер, относится ко всем субъектам независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, возраста, состояния здоровья, наличия судимости, а также других обстоятельств и охватывает все возможные виды и формы получения образования. Право на образование является одним из наиболее значимых и важных социально-экономических и культурных прав человека, реализация которого является непременным условием для развития личности, общества и государства. Задача законодательства в области образования состоит в обеспечении и защите этого права, определение стратегии и основных направлений развития образования, его целей и задач, разграничение компетенции в области образования между органами государственной власти и органами управления образованием различных уровней.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. содержит легальное определение понятия «образование» [21]. Под ним понимается 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. Таким образом, образование – это непрерывный процесс, который сопровождает человека постоянно на протяжении всей его жизни и позволяет ему развиваться и реализовываться в обществе.

Конституционное право на образование включает в себя в том числе возможность получения высшего профессионального образования, в отношении которого Российской Федерацией полностью придерживается международных норм, гарантирующих получение высшего образования в зависимости от способностей и возможностей граждан. Россия предусматривает возможность получения на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственных

или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, если образование данного уровня гражданин получает впервые, но не гарантирует бесплатность и доступность его получения. Высшее образование имеет целью обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями личности, общества и государства. Иными словами высшее образование направлено на приобретение лицами различных профессиональных компетенций.

В новейшей отечественной государственности особое внимание уделяется не только закреплению прав и свобод человека и гражданина, но и установлению системы гарантит, которые делают эти права и свободы реально действующими. Гарантия в праве – это совокупность юридических норм, закрепляющих систему условий, средств, способов и процедур, обеспечивающих беспрепятственную и эффективную реализацию, охрану и защиту прав и свобод граждан.

В Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование, поэтому область образования провозглашается приоритетной. Одним из главных принципов, на которых основывается государственная политика России в области образования, является принцип единства федерального образовательного пространства, который в том числе реализуется через федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживающие различные формы образования и самообразования. Федеральные государственные образовательные стандарты устанавливают требования к содержанию и качеству образования всех степеней. Таким образом, за государством закреплена обязанность по установлению федеральных государственных образовательных стандартов различные формы образования и самообразования.

До введения в практику понятия «образовательный стандарт» требования и характеристики выпускников содержались в квалификационных характеристиках. Впервые понятие «образовательный стандарт» было введено Законом РФ «Об образовании», принятым 10 июля 1992 г. [5], хотя вопрос о единых стандартах высшего образования и до этого момента поднимался многократно в связи с появлением в рамках различных форм собственности большого числа вузов, подчас преследующих только коммерческие интересы в ущерб качеству образования, и необходимости установления единых формализованных требований [4]. Следует отметить, что при принятии Конституции РФ терминология трансформировалась с «образовательного стандарта» в «федеральный образовательный стандарт». Федеральный закон от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [22] конкретизировал основные положения Закона РФ «Об образовании» применительно к высшему и послевузовскому образованию. В настоящее время конституционные начала о федеральных государственных образовательных стандартах раскрываются в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации».

Федеральный государственный образовательный стандарт – это совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и(или) к профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Такие стандарты включены в систему образования и призваны обеспечить, во-первых, единство образовательного пространства Российской Федерации; во-вторых, преемственность основных образовательных программ; в-третьих, вариативность содержания образовательных программ соответствующего уровня образования, возможность формирования образовательных программ различных уровней сложности и направленности с учетом образовательных потребностей и способностей обучающихся; в-четвертых, государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения.

Федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и соответствующей направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения.

ФГОС ВПО включают в себя требования к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему; условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; результатам освоения основных образовательных программ; срокам получения образования с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий обучающихся. ФГОС ВПО могут разрабатываться также по профессиям, специальностям и направлениям подготовки по соответствующим уровням профессионального образования.

В соответствии с п. 7 ст. 11 Федерального закона «Об образовании в РФ» при формировании ФГОС профессионального образования учитываются пожелания соответствующих профессиональных стандартов. Постановлением Правительства РФ от 22 января 2013 года приняты правила разработки, утверждения и принятия профессиональных стандартов [13]. Приказами Минтруда России от 29 апреля 2013 г. № 170н [14], от 12 апреля 2013 г. № 148н [15] и от 12 апреля 2013 г. № 147н [16] были утверждены методические рекомендации по разработке профессионального стандарта, использованию квалификационных уровней, а также макет профессионального стандарта. Согласно данным документам проекты профессиональных стандартов могут разрабатываться объединениями работодателей, работодателями, профессиональ-

ными сообществами, саморегулируемыми организациями и иными некоммерческими организациями с участием образовательных организаций профессионального образования и других заинтересованных организаций. Проекты профессиональных стандартов обсуждаются с представителями работодателей, профессиональных сообществ, профессиональных союзов (их объединений) и других заинтересованных организаций. Также профессиональный стандарт до его принятия подлежит общественному обсуждению.

В области юриспруденции государственный стандарт первого поколения был принят в 1996 г., стандарт второго поколения появился в 2000 году, с 2010 г. применяется стандарт третьего поколения. В настоящее время юридическое сообщество ожидает выхода актуализированного стандарта третьего поколения, т. н. ФГОС 3+, хотя ранее предусмотренные сроки его появления нарушены.

Изначальной целью появления стандартов третьего поколения по юриспруденции, а также целью актуализации данного стандарта, являлось преодоление разрыва между высшим юридическим образованием, получаемым выпускниками в вузах, и требованиями работодателей, которые отмечают неподготовленность недавних выпускников к осуществлению профессиональной деятельности. Однако преодоление обозначенного разрыва невозможно принятием стандарта исходя только из представлений высшей школы о его содержании, даже научно обоснованных. Образовательные стандарты по юриспруденции должны быть скоординированы с профессиональными стандартами. Именно в таком контексте стандарты могут обеспечивать требуемое современным рынком труда качество образования. Необходимость разработки профессиональных стандартов в юриспруденции обсуждается давно, однако такие стандарты так и не появились [23].

В 2003 г. Российская Федерация присоединилась к Болонской декларации, что положило начало к переходу на уровневую систему высшего образования, в том числе при подготовке юристов. Необходимо отметить, что сфере подготовки юристов в России уделяется особо пристальное внимание со стороны государства [20]. В настоящее время в сфере юриспруденции действуют несколько федеральных стандартов высшего профессионального образования, в том числе с присвоением квалификации «магистр» [17], «бакалавр» [18], «кадры высшей квалификации» [19]. Указанные стандарты содержат характеристику направления подготовки, характеристику профессиональной деятельности выпускников, требования к результатам освоения соответствующих программ, их структуре и условиям реализации, а также оценку качества их освоения. Однако возникает вопрос, насколько наличие действующих федеральных образовательных стандартов в сфере юриспруденции выступает достаточной гарантией того, что получение соответствующего юридического образования приведет к конечной цели образования – профессиональной реализации и востребованности выпускника.

Многие авторы справедливо отмечают, что качество получаемого юридического образования ослож-

нилось после разделения системы подготовки юристов на уровневую систему. Во-первых, четко не идентифицируется место юристов-бакалавров в профессиональной среде. Формально такие выпускники имеют высшее юридическое образование, что позволяет им осуществлять соответствующую профессиональную деятельность, а значит, они имеют право занимать определенные должности. В то же время представители работодателей (правоохранительные органы, суды, адвокатура, нотариат, прокуратура и др.) однозначно дают понять, что уровня бакалавриата не достаточно для поступления на данную работу. При этом юридических препятствий для поступления на такую работу нет, но работодатель не заинтересован в таком сотруднике, т. к. полагает, что данный уровень высшего образования не дает достаточной квалификации. В данной ситуации, очевидно, что в большинстве случаев выпускники бакалавры будут поступать в магистратуру. В этом смысле цели функционирования магистратуры как второго уровня образования не будут достигнуты.

Во-вторых, поступление в магистратуру по направлению подготовки юриспруденция возможно без наличия базового юридического образования. Однако стандарт магистратуры не обеспечивает получение достаточных профессиональных компетенций для практикующего юриста. Недостаточно компетентный юрист не имеет необходимых общетеоретических представлений о государстве и праве, их особенностях и системе, не владеет достаточными знаниями базовых положений современного российского законодательства. Юрист должен уметь квалифицировать факты и обстоятельства, формировать правовую позицию и отстаивать ее, принимать решения в рамках поручаемых юридических дел, составлять процессуальные документы, давать квалифицированные юридические заключения и консультации по конкретным видам юридической деятельности, однако, эти требования к результатам образования содержатся в стандарте бакалавриата.

В-третьих, нормы действующего законодательства в сфере образования и стандарты в области юриспруденции предусматривают широкое привлечение работодателей как для оценивания содержания соответствующих образовательных программ, так и результатов освоения таких программ выпускниками, иными словами, для оценивания уровня сформированности компетенций будущих работников со стороны потенциальных работодателей. Однако не предлагается никаких унифицированных правил поведения ни со стороны образовательных учреждений, ни со стороны работодателей, что в конечном итоге приводит к формальному подходу для преодоления данных нормативных требований. Каждое образовательное учреждение по-своему понимает процесс получения необходимых согласований со стороны работодателей, что предает данному процессу некую хаотичность. Как правило, вузы обращаются к дружественным работодателям, что делает соответствующие отзывы на образовательные программы необъективными и никак не может улучшить качество образования. Полагаем, что необходима универсальная методика

привлечения работодателей к процедуре оценивания реализуемых образовательных программ в сфере юриспруденции и оценивания качества сформированности компетенций выпускников.

Таким образом, можно констатировать, что действующие федеральные образовательные стандарты высшего профессионального образования в сфере юриспруденции сами по себе не являются достаточной гарантией конституционного права граждан на

соответствующий вид образования. Необходима разработка единой для юридических вузов методики участия работодателей в процедуре разработки федеральных образовательных стандартов высшего профессионального стандарта и оценивания результатов освоения соответствующих образовательных программ. Также актуальным является принятие профессионального стандарта в области юриспруденции.

Литература

1. Грудцына Л. Ю. Бюджетные образовательные учреждения: реформирование и последствия перевода в автономные учреждения // Образование и право. 2011. № 2(18).
2. Грудцына Л. Ю. Экономические и правовые аспекты системы управления высшими учебными заведениями в России // Образование и право. 2012. № 4. С. 63 – 72.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля.
4. Долинская В. В. Новый Закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО (утратил силу) // Цивилист. 2013. № 3. С. 23 – 34.
5. Закон РФ от 10.07.1992 г. (ред. от 12.11.2012 г.) № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. 31 июля.
6. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 года) // Сайт Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Режим доступа: <http://www.unesco.org> (дата обращения: 31.01.2015).
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст.163.
8. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
9. Закон РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 245.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
11. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
12. Оводов А. А. Интервью с проректором Московского государственного университета имени О. Е. Кутафина, доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки РФ И. М. Мацкевичем // Юрист. 2013. № 9. С. 3 – 8.
13. Постановление Правительства РФ от 22.01.2013 г. (ред. от 23.09.2014 г.) № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 4. Ст. 293.
14. Приказ Минтруда России от 29.04.2011 г. № 170н «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке профессионального стандарта» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 8.
15. Приказ Минтруда России от 12.04.2013 г. № 148н «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов» // Российская газета. 2013. 13 июня.
16. Приказ Минтруда России от 12.04.2013 г. № 147н «Об утверждении Макета профессионального стандарта» // Российская газета. 2013. 5 июня.
17. Приказ Минобрнауки России от 14.12.2010 г. № 1763 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14.
18. Приказ Минобрнауки России от 04.05.2010 г. № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.
19. Приказ Минобрнауки России от 05.12.2014 г. № 1538 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации)» // Российская газета. 2015. 4 февраля.
20. Указ Президента РФ от 26.05.2009 г. № 99 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 22. Ст. 2698.
21. Федеральный закон от 29.12.2012 г. (ред. от 31.12.2014 г.) № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

22. Федеральный закон от 22.08.1996 г. (ред. от 03.12.2011 г.) № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

23. Щепанский И С. О необходимости и направлениях разработки профессиональных стандартов в юридической области // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 988 – 994.

Информация об авторе:

Леонова Тамара Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права КемГУ, GvozdevaT@yandex.ru

Tamara Yu. Leonova– Candidate of Law, Assistant Professor at the Department of Public and Administrative Law, Kemerovo State University.

Статья поступила в редакцию 10.02.2015 г.