



УДК 34.04
DOI

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

HISTORICAL ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF EDUCATIONAL RELATIONS IN RUSSIA

А.А. Гусева, В.В. Кутько

A.A. Guseva, V.V. Kutko

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Belgorod State University,
85 Pobeda St, Belgorod, 308015, Russia

E-mail: guseva_a@bsu.edu.ru; kutko@bsu.edu.ru

Аннотация

В статье рассматриваются исторические периоды формирования образовательного права как самостоятельной отрасли, совокупности норм, закрепленных в различных по своей юридической силе актах, анализируется нормативная база регулирования образовательных отношений на различных этапах функционирования отечественного государства. Предпринимается попытка периодизации становления и развития образовательного права с учетом различных классификационных критериев, таких как исторический этап существования государственно-правовой действительности, источник закрепления норм, регулирующих образовательные отношения, и другие. Исследование исторического пути нормативного регулирования образовательных отношений позволяет выявить тенденцию развития данного государственно-правового института, своевременно устранить негативные факторы, сопровождающие этот процесс, а также обеспечить эффективное нормативно-правовое регулирование образовательных отношений в России.

Abstract

The article deals with the historical periods of the formation of the educational law as an independent branch, the totality of the norms fixed in laws that differ in their legal force, the regulatory framework for the regulation of educational relations at various stages of the functioning of the home state is analyzed. An attempt is made to periodize the formation and development of educational law, taking into account various classification criteria, such as the historical stage of the existence of state-legal reality, the source of fixing the norms regulating educational relations and others. The study of the historical path of the legal regulation of educational relations makes it possible to identify the tendency of the development of this state-legal institution, to timely eliminate the negative factors that accompany this process, and to ensure effective regulatory and legal regulation of educational relations in Russia.

Ключевые слова: правовое регулирование, образовательное право, исторические аспекты, этапы становления.

Keywords: legal regulation, educational law, historical aspects, stages of formation.

Путь правового регулирования образовательных отношений в России имеет многовековую историю. Такая тенденция обусловлена, прежде всего тем, что правовое регулирование общественных отношений, входящих в сферу образовательной государственно-властной деятельности, обеспечивает эффективное и своевременное решение государственных задач.



Нормотворческая (в том числе законодательная) деятельность всегда образует первоначальный этап правового регулирования, к которому относятся также реализация правовых норм и правоприменение [Нашиц, 2014].

Правотворческая деятельность является одной из основополагающих сфер реализации государственных задач, выполняет функцию регулирования, упорядочения общественных отношений путем формирования правовых норм. Правотворчество является основой функционирования механизма правового регулирования. Не являются исключением и образовательные правоотношения, которые выступают объектом регулирования, нормотворческой деятельности различных государственно-властных структур.

Согласно действующему законодательству образование – объединенный единой целью процесс обучения и воспитания, приносящий пользу государству, обществу, семье и личности, а также система приобретенных знаний, умений, навыков, ценностей, опыта, компетенций определенной сложности для удовлетворения интеллектуальных, духовных, моральных, нравственных, творческих и профессиональных потребностей и развития, а также удовлетворение образовательных потребностей и интересов [ФЗ «Об образовании», Постановление Правительства РФ].

С точки зрения законотворческой деятельности наиболее продуктивным является XIX век, поскольку именно в этот период была сформирована и впоследствии усовершенствована законодательная база отечественного общего образования. Однако справедливости ради отметим, что предпосылки законодательного регулирования образовательных отношений возникли в более ранний период [Дорохова, 1982].

Важным этапом развития на Руси образования и просвещения стало книгопечатанье. Особенностью данного периода является отсутствие образовательных учреждений, практически отсутствовали и учебные заведения. Но несмотря на это, в стране имелись грамотные люди, развивалась самобытная культура и традиции. Анализ дореволюционной литературы позволяет сделать вывод о достаточно низком уровне образования населения нашей страны в исследуемый период [Дорохова, 2015].

XVI–XVII век ознаменован развитием так называемой концепции «народного» образования [Сырых, 2016]. Для второй половины XIX века было характерно в целом негативное отношение к созданию воскресных школ и различных других образовательно-просветительских учреждений для народа, что было отражено в докладной записке III Отделения.

25 июня 1863 г. были утверждены Правила, в соответствии с которыми учреждались публичные лекции и литературные чтения в крупных городах. Положение о начальных училищах от 14 июля 1864 г. разрешало открывать воскресные школы, основной целью которых было предоставить начальные знания и навыки для обоих полов низших сословий, которые не имели возможности посещать образовательные учреждения ежедневно. Однако обучение представителей мужского пола проходило отдельно от женского.

Анализ развития образовательных отношений в XIX веке осложняет отсутствие статистических данных в этой области. Поэтому можно лишь частично восстановить картину состояния просветительской и образовательной деятельности среди населения страны. Несмотря на несомненные успехи в области внешкольного образования, следует констатировать все еще большой разрыв между реальными потребностями общества и существующей системой образования и просвещения. Такая ситуация во многом обусловлена наличием правительственных ограничений в организации внешкольной работы. Зимой 1895–1896 гг. в Москве прошел II Всероссийский съезд деятелей по техническому и профессиональному образованию, на котором также рассматривались вопросы обеспечения учебного процесса, воспитательной и просветительской работы. Должное внимание вопросам образования и просвещения было уделено и на торгово-промышленном съезде, прошедшем в 1896 г. в Нижнем Новгороде.

Для середины 1890-х гг. характерна тенденция массовой демократизации внешкольного образования. В конце 1890-х – начале 1900-х гг. повсеместно открываются классы для



рабочих в воскресных школах, библиотеки, аудитории для народных чтений и другие подобные учреждения, построенные на средства фабрикантов и промышленников, бесплатные для граждан. Если во внешкольной просветительской работе наблюдались хотя бы незначительные положительные изменения, то в отношении повышения грамотности, образования взрослых таких шагов не предпринималось вовсе. Только к середине XIX в. ряд видных деятелей того времени, таких как В.Г. Белинский, Н.И. Пирогов, Л.Н. Толстой и другие, стали публично высказывать свое мнение о данной проблеме.

В конце XIX в. на средства различных благотворительных обществ и частных лиц открываются частные библиотеки, библиотеки при школах и бесплатные читальни, первая из которых была открыта в Москве в 1885 г. и носила имя И.С. Тургенева [Ягофаров, 2017].

Первая Всероссийская перепись населения 1897 г. показала весьма печальную картину: из 126 млн опрошенного взрослого трудоспособного населения грамотными оказались всего 21,1 %. Такая ситуация требовала принятия срочных мер, направленных на повышение общекультурного уровня населения страны.

Система образовательных учреждений для взрослого населения была представлена прежде всего воскресными школами, которые существовали в основном в городах. Их деятельность регулировалась Положением о начальных народных училищах от 25 мая 1874 г. [Сапаргалиев, 1992]. Второй разновидностью учреждений, входивших в систему образовательных организаций для взрослых, являлись воскресные и вечерние курсы. Они действовали на основании Положения о городских училищах 1872 г. Особенностью данных учреждений было то, что занятия в них проходили в свободное от работы время. Третий тип образовательных учреждений для взрослых составляли дополнительные классы при церковноприходских школах, открывавшиеся с разрешения архиереев. Такие классы действовали на основании Правил от 13 июня 1884 г. и отличались достаточно обширным набором изучаемых дисциплин, в некоторых из них изучались даже иностранные языки.

Следующим элементом системы образовательных учреждений были земские повторительно-дополнительные классы, открытые в Воронежской, Тамбовской, Тверской и многих других губерниях. Основная задача подобных заведений оставалась прежней – повышение грамотности и образованности взрослого работающего населения. Также некоторые авторы в качестве самостоятельного элемента системы образовательно-просветительских учреждений выделяют обычные школы, поскольку они играли значительную роль в повышении уровня образованности населения страны [Сапаргалиев, 1987].

Характеризуя в целом XIX век, можно констатировать, что основы реформирования системы отечественного образования были заложены еще Екатериной II. Отличительным признаком данного периода является заимствование зарубежного опыта, интеграция в европейское образовательное пространство. Главным достижением реформаторской деятельности в XIX веке можно считать создание национальной системы образования. Был разработан и систематизирован массив нормативно-правовых актов в сфере образования и просвещения, частично ликвидированы сословные ограничения в обучении.

Победа Февральской буржуазно-демократической революции не внесла существенных изменений в осуществление внешкольной учебно-просветительской работы, однако некоторые улучшения все же имелись. Революционные события 1905–1907 гг. вынудили правительство отменить ряд ограничительных мер в сфере внешкольной просветительской деятельности. Согласно изданному в апреле 1905 г. Циркуляру отменяется ранее введенная «временная мера» по установлению полномочий Министерства внутренних дел по утверждению уставов всех вновь создаваемых обществ, в том числе занимавшихся образовательной и просветительской деятельностью. В 1906–1907 гг. появляется новый тип просветительских учреждений – народные университеты, открывавшиеся в крупных городах.

Советский период нормативного регулирования образовательных отношений весьма многогранен и в некоторых вопросах даже противоречив, поскольку существование цензуры, например, заметно тормозило развитие образовательного процесса, а последующая



либерализация общественных отношений не сразу дала свои положительные плоды в сфере просвещения и образования. На основе ретроспективного анализа можно разграничить определенные этапы развития образовательного права и законодательства в общем контексте становления российской правовой системы.

Так, А.В. Овчинников выделяет следующие периоды развития и регулирования отечественных образовательных отношений:

– зарождение и генезис отечественных этнических традиций образовательной деятельности на основе педагогической культуры и педагогических наработок различных наций, населявших территорию России (IX–XII вв.);

– духовно-нравственный период образовательной политики единого централизованного Русского государства. Основной характеристикой данного периода можно назвать нормативное закрепление ценностей и острая необходимость повышения культурного уровня населения, на которую обратило внимание даже государство (XIV–XVII вв.);

– симбиоз правовых традиций России и западной модели организации школьного образовательного процесса. Законодательное закрепление некоторых новшеств, заимствованных в зарубежных странах (XVIII в.);

– период реформирования отечественных образовательных отношений. Несомненным достижением данного этапа является бурная законотворческая деятельность, результатом которой стало создание единой нормативной базы регулирования системы образования (XVIII–XIX вв.).

– развитие и закрепление на государственном уровне, принципов, идей и ценностей образования, воспитания и просвещения подданных Российской империи (XIX – начало XX вв.) [Овчинников, 2016].

По нашему мнению, рассмотренная периодизация отражает специфику развития и законодательного регулирования отечественных образовательных отношений, однако нуждается в дополнении, поскольку охватывает временной промежуток до начала XX века, обходя вниманием советскую и современную эпоху.

В связи с этим целесообразным считаем выделять следующие этапы:

– досоветский период (с IX по начало XX вв.) характеризуется законодательной работой, в результате которой закрепляются основные принципы и задачи образовательно-просветительской деятельности, частично устраняются сословные ограничения в образовании, начинает формироваться целостная иерархическая система образования в стране;

– советский период (с 1917 г. по 1991 г.) ознаменован масштабным реформированием системы образования. Происходит формирование новых видов образовательных учреждений и системы органов управления деятельностью образовательных учреждений. Создается новая концепция государственной образовательной политики, направленная на постепенное преодоление классовых противоречий;

– постсоветский или современный период (с 1992 г. по настоящее время) характеризуется заимствованием зарубежного опыта, реформированием системы образования, интеграционными процессами.

Заслуживающей внимания является периодизация, предложенная Г.У. Матушанским и Л.В. Борзиловой. Согласно мнению данных ученых следует выделять следующие этапы развития и нормативного регулирования образовательных отношений:

– допетровская эпоха (XIX–XVII вв.) характеризуется прежде всего тем, что образование носило элитарный характер, к этому процессу допускались немногие. Типичными формами образовательно-воспитательной работы были индивидуальное обучение, а так же преобладание прикладных наук с возможностью применения полученных знаний в практической деятельности;

– период абсолютизма (XVIII – начало XIX вв.) имел следующие черты: сословный характер образовательного процесса, формирование особого слоя педагогов, осуществляв-



ших учебно-просветительскую деятельность на профессиональной основе, интеграция в европейское образовательное пространство путем заимствования зарубежных наработок в сфере обеспечения образовательного процесса; зарождение науки как особой профессиональной сферы накопления знаний, разработки новых концепций и теорий; учреждение университетов;

– буржуазная монархия (середина XIX – XX вв.) характеризуется формированием слоя интеллектуальной элиты, сохранением сословно-избирательного подхода к образованию, государственный контроль и государственное регулирование образовательного процесса;

– советская республика (1917–1931 гг.) – формирование государственной идеологии, обязательное подчинение ей всего учебного процесса; вводится новый термин «трудовое воспитание», совместное обучение лиц женского и мужского пола, полное исключение из учебных программ религиозно-ценностной составляющей, планирование учебного процесса, разработка образовательных программ;

– государственно-партийный социализм (1931 – начало 60-х гг.) – разработка единой системы принципов образовательно-воспитательного процесса; унификация образовательных программ, единообразие и безальтернативность их содержания; коллективный, недифференцированный подход к учебной работе;

– кризис социализма (1960–90-е гг.) создание разветвленной сложной бюрократической системы управления образованием, зарождение концепции мультикультурности и антиидеологизированности образовательного процесса [Л.В. Борзилова, Г.У. Матушанский, 2009].

По нашему мнению, данную периодизацию следует дополнить современным этапом развития отечественной системы регулирования отношений в сфере образования. Современный этап российской образовательной системы можно условно именовать интеграционным. Основной задачей сегодня является вхождение в единое образовательное пространство, провозглашенное Болонской декларацией [Sykes, Schneider, Plank. 2012]. Российская образовательная система, как это неоднократно отмечалось крупными международными экспертами, является одной из самых развитых образовательных систем в мире. Однако в контексте меняющегося общества образовательная система должна быть способна адаптироваться к быстрым преобразованиям новых реалий, к фазе длительного эволюционного реформирования. Основная цель присоединения России к болонскому образовательному процессу заключается в заимствовании положительного европейского опыта с одновременным сохранением традиций и опыта отечественного образовательного процесса [Касьянов, 2000].

Появление болонского процесса как явления в мировом образовательном пространстве связывают с 1999 г., когда министры образования 29 европейских государств подписали Болонскую декларацию. Цель болонского движения заключается в приведении систем высшего образования, входящих в болонское пространство стран, к гармонизации и согласованию [Лондонское коммюнике министров высшего образования].

Создание Европейского пространства высшего образования путем заимствования и согласования положительных разработок стран-участниц болонского процесса должно обеспечить повышение мобильности и возможностей трудоустройства выпускников высших учебных заведений, что обеспечивает конкурентоспособность болонского высшего образования в мировом масштабе [Koski, Reich, 2007]. Кроме того, за счет реализации партнерских программ обучающимся предоставляется возможность получать любую из трех ступеней образования в различных вузах-партнерах, что делает выпускника более конкурентоспособным и квалифицированным [Gullatt, Tollett, 1997].

Для создания единого образовательного пространства системы высшего образования стран-участниц болонского процесса должны быть приведены в соответствие друг с другом, необходимо создать систему сопоставимых степеней, разработать систему зачетных единиц, развивать экономическую мобильность, преодолевая препятствия, мотивировать и стимулировать европейское сотрудничество в обеспечении качества оказания образовательных услуг [McClelland, 2013].



Подводя итог, отметим, что отечественное регулирование образовательных отношений прошло долгий путь, результатом которого стала в целом согласованная иерархическая система нормативно-правовых актов, закрепляющая базовые понятия, принципы, формы и иные основополагающие категории осуществления образовательно-воспитательной деятельности в Российской Федерации [Борзилова, Матушанский, 2010]. Однако продолжающаяся образовательная реформа свидетельствует, что необходима дальнейшая законодательная работа, достижение согласования федерального и регионального законодательства в сфере образования, а также научное обоснование и разработка концепции государственной образовательной политики [Ширин, 2007].

Безусловно, каждый из этапов имеет свои особенности, поэтому их комплексное изучение, как представляется, позволит максимально полно выявить особенности законодательной регламентации отечественного образовательного процесса, обозначить положительный опыт нормативного регулирования в свете продолжающейся в России образовательной реформы.

Список литературы References

1. Об образовании: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018). СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

On education: Federal law of 29.12.2012 № 273-FZ (as amended on 03.08.2018). SZ the Russian Federation. 2012. № 53 (part 1). St. 7598 (in Russian).

2. О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания: Постановление Правительства РФ от 17.02.2014 № 120. СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 816.

About the order of carrying out pedagogical examination of projects of regulatory legal acts and regulatory legal acts concerning questions of training and education: the Order of the Government of the Russian Federation of 17.02.2014 No. 120. SZ the Russian Federation. 2014. No. 8. St. 816 (in Russian).

5. Борзилова Л.В., Матушанский Г.У. 2010. Нормативно-правовые основы регулирования высшего образования в России при вхождении в болонский процесс. Образование и наука, 8 (76): 42-52.

Borzilova L.V., Matushanskij G.U. 2010. Normativno-pravovye osnovy regulirovaniya vysshego obrazovaniya v Rossii pri vhozhdenii v bolonskij process [Normative and legal basis for the regulation of higher education in Russia when entering the Bologna process]. *Obrazovanie i nauka*, 8 (76): 42–52 (in Russian).

6. Борзилова Л.В., Матушанский Г.У. 2009. Образовательное законодательство в России – ретроспективный взгляд Вестник Казанского государственного энергетического университета, 2: 134–143.

Borzilova L.V., Matushanskij G.U. 2009. *Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo v Rossii – retrospektivnyj vzglyad* [Legislation on education in Russia – a retrospective view]. *Vestnik Kazanskogo gosudarstvennogo ehnergeticheskogo universiteta*, 2: 134–143 (in Russian).

5. Борзилова Л.В., Матушанский Г.У. 2009. Правовые основы регулирования высшего образования в Российской Федерации. Вестник Казанского государственного энергетического университета, 3: 98–108.

Borzilova L.V., Matushanskij G.U. 2009. *Pravovye osnovy regulirovaniya vysshego obrazovaniya v Rossijskoj Federacii* [Legal basis of regulation of higher education in the Russian Federation]. *Vestnik Kazanskogo gosudarstvennogo ehnergeticheskogo universiteta*, 3: 98–108 (in Russian).

7. Дорохова Г.А. 2015. Законодательство о народном образовании (теоретические проблемы совершенствования). М., Наука: 247 с.

Dorohova G.A. 2015. *Zakonodatel'stvo o narodnom obrazovanii (teoreticheskie problemy sovershenstvovaniya)* [Legislation on public education (theoretical problems of improvement)]. М., Наука: 247 p. (in Russian).

8. Дорохова Г.А. 1982. Теоретические проблемы совершенствования законодательства о народном образовании. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М.: 410 с.

Dorohova G.A. 1982. *Teoreticheskie problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o narodnom obrazovanii* [Theoretical problems of improving legislation on public education]. *Avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk*. М.: 410 p. (in Russian).



9. Лондонское коммюнике министров высшего образования «К Европейскому пространству высшего образования: ответы на вызовы глобализованного мира». Пер. с англ. (Conference of European Higher Education Ministers (London, 17–18 May 2007)). Available at: http://www.nihe.bsu.by/images/ehea/London_2007.pdf (accessed 28 August 2018).

Londonskoe kommyunike ministrov vysshego obrazovaniya «K Evropejskomu prostranstvu vysshego obrazovaniya: otklikayas' na vyzovy globalizovannogo mira» [London communiqué of Ministers of higher education "Towards the European higher education area: meeting the challenges of a globalized world"]. Per. s angl. (Conference of European Higher Education Ministers (London, 17–18 May 2007)). Available at: http://www.nihe.bsu.by/images/ehea/London_2007.pdf (accessed 28 August 2018) (in Russian).

10. Касьянов М. 2000. Национальная доктрина образования в Российской Федерации. Российская газета. <https://rg.ru/2000/10/11/doktrina-dok.html> (дата обращения: 18 августа 2018).

Kas'yanov M. 2000. Nacional'naya doktrina obrazovaniya v Rossijskoj Federacii [National doctrine of education in the Russian Federation]. Rossijskaya gazeta. <https://rg.ru/2000/10/11/doktrina-dok.html> (data obrashcheniya: 18 avgusta 2018) (in Russian).

11. Нашиц А. 1974. Правотворчество: Теория и законодательная техника. М., Прогресс: 256 с.

Nashic A. 1974. Pravotvorchestvo: Teoriya i zakonodatel'naya tekhnika [Theory and Legislation]. M., Progress: 256 p. (in Russian).

12. Овчинников А.В. 2010. Образовательное право и законодательство в дореволюционной России. Образование и общество, 6 (65): 87-91.

Ovchinnikov A.V. 2010. Obrazovatel'noe pravo i zakonodatel'stvo v dorevolucionnoj Ros-sii. [Educational law and legislation in pre-revolutionary Russia]. Obrazovanie i obshchestvo, 6 (65): 87-91 (in Russian).

13. Сапаргалиев Г.С. 1992. Основания возникновения правоотношений в области народного образования. Известия Казахской ССР. Серия «Общественные науки», 4: 81–89.

Sapargaliev G.S. 1992. Osnovaniya vzniknoveniya pravootnoshenij v oblasti narodnogo obrazovaniya [Foundations of the emergence of legal relations in the field of public education]. Izvestiya Kazahskoj SSR. Seriya «Obshchestvennye nauki», 4: 81–89 (in Russian).

14. Сапаргалиев Г.С. 1987. Отношения по воспитанию и обучению – предмет правового регулирования. Советское государство и право, 8: 121–126.

Sapargaliev G.S. 1987. Otnosheniya po vospitaniyu i obucheniyu – predmet pravovogo regulirovaniya [Relationships in education and training – the subject of legal regulation]. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 8: 121–126 (in Russian).

15. Сырых В.М. 2016. Введение в теорию образовательного права. М.: Центр образовательного законодательства РФ: 40 с.

Syryh V.M. 2016. Vvedenie v teoriyu obrazovatel'nogo prava [Introduction to the theory of educational law]. M.: Center of educational legislation of the Russian Federation: 40 p. (in Russian).

16. Ширин С.С. Ключевые аспекты документов Болонского процесса. Международные гуманитарные связи: онлайн-конференция. URL: <http://mgs.org.ru/?p=39>. (дата обращения: 03.06.2018).

Shirin S.S. Key aspects of the documents of the Bologna Process. International educational relations: an online conference. Available at: <http://mgs.org.ru/?p=39> (accessed 03 June 2018) (in Russian).

17. Ягофаров Д.А. 2017. Правовое регулирование системы образования. М., Владос: 399 с.

YAgofarov D.A. 2017. Pravovoe regulirovanie sistemy obrazovaniya [Legal regulation of the education system]. M., Vldos: 399 p. (in Russian).

18. Gary Sykes, Barbara Schneider, David N. Plank the Role of Law in Educational Policy Formation, Implementation, and Research. New York, 2012. 1064 p.

19. David E. Gullatt, John R. Tollett. Journal of Teacher Education Educational Law: A Requisite Course for Preservice and Inservice Teacher Education Programs. Volume 48. Issue 2: 129–135.

20. James C. 2013. McClelland. Autocrats and Academics. Education, Culture, and Society in Tsarist Russia. Chicago, University of Chicago Press, 150 p.

21. William S. Koski, Rob Reich. 2007. When «adequate» is not: the retreat from equity in educational law and policy and why it matters. Emory Law Journal. Vol. 56. Issue 3. C. 545–617.