

Интеграция медиаобразования в сложившуюся отечественную систему образования привела к тому, что детско-юношеская журналистика переняла некоторые традиционные черты российской школы, не всегда прогрессивные, в том числе авторитарную парадигму организации взаимодействия, субъект-объектный характер взаимоотношений между педагогом и учащимися: медиапедагоги перестают считать ценными опыт, убеждения, взгляды молодых и воспринимают издания как инструмент одностороннего воздействия на подрастающее поколение. Эта тревожная тенденция требует самого пристального внимания, поскольку при утверждении в редакциях детско-юношеских СМИ субъект-объектных отношений они не только перестают оказывать гуманизирующее воздействие на систему образования – утрачивается сам смысл издательской и публицистической деятельности школьников, сводится к нулю эффективность медиаобразования: творческая по своей природе деятельность не может осуществляться в рамках авторитарной модели, ориентированной на репродуцирование учащимися полученных от педагога готовых знаний.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Возчиков В. А.** Развитие коммуникативных умений студентов педвуза средствами журналистики : автореф. дисс. ... канд. пед. наук. – Барнаул, 1999. – 22 с.
2. **Дейкина А. Ю.** Развитие познавательных интересов дошкольников в процессе медиаобразования : автореф. дисс. ... канд. пед. наук. – Барнаул, 2000. – 22 с.
3. **Семилет Т. А.** Медиаобразование в контексте вызовов времени : материалы круглого стола (30 ноября 2007 г.) // Философия образования. – 2007. – № 4 (21). – С. 339–345.
4. **Шариков А. В.** Подростки-телекоммуникаторы: новый феномен национального телевидения России // Средства коммуникации и проблемы развития личности ребенка : материалы междунар. семинара (г. Звенигород, 16–17 июля 1993 г.). – М., 1995.
5. **Портал** школьной прессы [Электронный ресурс]. – URL: <http://lgo.ru/>

УДК 37.0 + 34

#### ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

**А. В. Пугачёв** (Новосибирск)

*В статье рассматривается понятие образования как совокупности общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования с точки зрения содержания правовых норм. На основе анализа правового регулирования делается вывод о необходимости законодательного закрепления более полного определения понятия «образование», его*

---

**Пугачёв Александр Викторович** – соискатель Научно-исследовательского института философии образования Новосибирского государственного педагогического университета.

630126, г. Новосибирск, ул. Виллюйская, д. 28.

E-mail: [pugachev-1967@mail.ru](mailto:pugachev-1967@mail.ru)

целей, а также механизма контроля образования как обучения, так и воспитания.

**Ключевые слова:** образование, воспитание, обучение, предмет правового регулирования, механизм контроля.

## THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF EDUCATION

A. V. Pugachyov (Novosibirsk)

*The article discusses the concept of education as a totality of social relations which are the subject of legal regulation, in terms of the content of legal norms. Based on the analysis of legal regulation, there is made a conclusion about the necessity of legal confirmation of a more complete definition of education, its objectives and the necessity of legislative introduction of a mechanism of control of education: both training and upbringing.*

**Key words:** education, upbringing, training, subject of legal regulation, control mechanism.

Понятие правового регулирования и его структура достаточно детально исследованы в теории права. Его сущность состоит в том, что государство, используя определенные средства – нормы права, воздействует на общественные отношения, добиваясь наиболее оптимального для развития общества в целом поведения субъектов этих отношений. В структуре правового регулирования большое значение имеют предмет, метод и механизм этого регулирования. Наибольший интерес, по нашему мнению, представляет предмет правового регулирования, поскольку понимание объективного содержания процесса развития общества, определения тенденций этого развития во многом предопределяет выбор методов правового регулирования, содержание его механизма.

Ведущая роль в исследовании предмета правового регулирования, безусловно, должна отводиться философии как учению о всеобщем, позволяющему всесторонне – с позиций онтологии, гносеологии, аксиологии, прагматики и др. – и полно осознать сущность происходящих в обществе процессов. Только осознав, что происходит в обществе в целом и в отдельных сферах общественной жизни, в каком направлении оно развивается, какое социальное устройство может возникнуть в результате этого развития, можно определиться с адекватным выбором средств воздействия на общественные отношения.

Правовое регулирование образования представляет собой сложный и многогранный процесс воздействия государства в лице уполномоченного субъекта посредством норм права на отношения в сфере образования. Предметом такого регулирования, как следует из приведенного определения, являются отношения в сфере образования. Эти отношения имеют сложную структуру, разнообразные аспекты которой исследовались в работах Б. О. Майера, Н. В. Наливайко, В. И. Панарина, Е. В. Покасовой, С. В. Бобрышева [1–4].

Проведенные исследования состояния современного образования позволяют сделать вывод о необходимости структурного изменения суще-

ствующего механизма правового регулирования образования как не в полной мере соответствующего основной цели правового воздействия – формированию наиболее благоприятной для устойчивого развития общества, его стабильности, социальной модели. Данный вывод с логической неизбежностью вытекает из характеристик складывающихся общественных отношений в сфере образования.

Основополагающей характеристикой общественных отношений в сфере образования является содержание самого понятия «образование». Толкование термина «образование» разнообразно – от образования как процесса формирования у субъекта мира (внешнего и внутреннего, материального и духовного), позволяющего правильно организовать свою жизнь [4, с. 9] до образования как процесса оказания услуг гражданско-правового характера.

Принципиальное отличие вышеуказанных подходов к толкованию термина «образование» состоит в том, что в первом случае образование предполагает процесс целенаправленного воздействия на субъекта образовательной деятельности с целью формирования его мировоззрения, осознания им основных ценностей, самоидентификации. Другой подход к определению образования является выражением идей постмодернизма, в частности так называемой школы предложений, согласно которым необходимо упразднить общеобязательность школы, поскольку это пренебрежение правом на самоопределяемое обучение [1, с. 72]. К сожалению, Конституция Российской Федерации не вносит в данный вопрос ясности. В статье 43 Конституции РФ упоминается только термин «образование» и не раскрывается его содержание, хотя конституционные нормы должны определять основные начала законотвorchества, излагать основные принципы, на базе которых будут издаваться федеральные законы и иные нормативные правовые акты.

Необходимо констатировать, что в числе доводов, оправдывающих существование постмодернистского подхода к пониманию сути образования, числятся отдельные законодательные положения.

Так, в принятой в 1995 г., в период активного законотвorchества и правовой реформы, части второй Гражданского кодекса РФ [7] было впервые законодательно введено понятие «услуги по обучению», имеющие возмездный характер. Услуги по обучению, исходя из содержания ч. 2 ст. 779 ГК РФ, находятся в одном ряду с услугами связи, медицинскими услугами, а также аудиторскими, информационными и консультативными. Таким образом, законодатель невольно поставил знак равенства между обучением как основной составляющей образования и аудитом, связью и др. Не умаляя значения перечисленных видов услуг, следует отметить, что значение обучения несопоставимо выше для общества, его стабильности и успешного развития, нежели туристические или ветеринарные услуги, также предусмотренные ч. 2 ст. 779 ГК РФ.

Кроме того, неубедительной представляется ссылка на некачественную юридическую технику конструирования правовой нормы. При необходимости государство в лице законодательного органа имеет возможность поставить акценты посредством юридической техники, выделяя

наиболее значимые правила поведения (правовые нормы) в кодифицированных правовых актах.

Так, например, в главе 49 Гражданского кодекса РФ содержатся правовые нормы, регулирующие отношения, возникающие при заключении и выполнении договора поручения. По своей правовой природе предусмотренная договором поручения обязанность поверенного выполнить за вознаграждение определенные юридические действия чрезвычайно близка обязанности оказать определенные услуги, предусмотренные ст. 779 ГК РФ. Вместе с тем, отмечая общую правовую природу договоров оказания услуг и поручения, теория гражданского права выделяет особый – доверительный характер договора поручения, в силу которого данный вид обязательств выделен законодателем в отдельную главу.

Еще до принятия части второй Гражданского кодекса РФ законодателем было сформулировано важнейшее, законообразующее положение, относящееся к правовому регулированию в сфере образования. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [6] Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной. Данное положение должно было быть учтено в процессе разработки части второй ГК РФ, однако этого сделано не было.

Допустимо предположение, согласно которому законодатель, включая услуги по обучению в перечень вышеприведенных услуг, подразумевал ту часть обучения, которая не входит в понятие «образование», поскольку не учитывал второй основной составляющей – воспитания – или считал ее несущественной. Примером такого обучения может служить деятельность физических и юридических лиц, оказывающих разнообразные услуги – от обучения работе с отдельными компьютерными приложениями до обучения вождению на автомобиле. Однако указанные услуги по обучению должны быть разграничены с образовательными услугами законодательно, путем издания самостоятельного кодифицированного правового акта, введения в существующие кодифицированные правовые акты отдельных правовых норм и т. д. В противном случае неоднозначное толкование существующих норм права может привести (а по существу уже привело) к искаженному восприятию понятия «образование» и его содержания.

Как уже упоминалось, образование в самом общем толковании включает процесс воспитания и обучения. Данное положение закреплено во введении к Закону РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»: «Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)» [см. : 6]. Таким образом, законодатель определил, что обучение как процесс передачи преподавателем обучаемому знаний, привития навыков, формирования умений, необходимых для выполнения социальной функции и воспитание как процесс формирования у обучаемого мира (внешнего и внутреннего, материального и духовного) имеют одинаково важное значение.

Учитывая вышеприведенное положение и особое значение образования в жизни общества можно с уверенностью предположить, что важней-

шие правила поведения как в области обучения, так в области воспитания должны быть законодательно закреплены в правовых нормах в равной степени. Однако анализ содержания правовых актов, регулирующих правоотношения в области образования, свидетельствует об обратном.

Так, глава I Закона РФ «Об образовании», раскрывающая общие положения, в числе принципов государственной политики в области образования называет «гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье». Изложением этого аспекта характеристики воспитания как неотъемлемой и значимой части образования законодатель и ограничился. Другие нормы данной главы, а также иные главы Закона РФ «Об образовании», в сущности, регламентируют только порядок обучения, правовой статус субъектов образования и организационно-экономические вопросы образовательной деятельности.

В Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» термин «воспитание» не употребляется вообще. В ч. 2 ст. 8 указанного федерального закона, содержащей перечень основных задач высшего учебного заведения, приводятся следующие задачи вуза:

- формирование у обучающихся гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии;
- сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества [5].

Представляется, что подобное чрезвычайно краткое изложение отдельных аспектов воспитательного процесса при достаточно детальном регулировании процесса обучения свидетельствует о неготовности (или о нежелании) государства в лице органа законодательной власти ясно и конкретно изложить цели, задачи воспитания в частности и образования в целом. Также вышеизложенные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что государство в правовом регулировании воспитания как основной составляющей образования ограничилось декларативными нормами и не создало действенного механизма контроля реализации указанных норм, хотя и объявило образование приоритетным. Вместе с тем пример такого механизма контроля имеет место: в ст. 38 Закона РФ «Об образовании» говорится, что «государственный контроль качества образования осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования, в форме государственной (итоговой) аттестации выпускников аккредитованных образовательных учреждений, а также в форме плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки обучающихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в аккредитованных образовательных учреждениях или научных организациях и их филиалах» [6].

В приведенной цитате предельно ясно указаны и субъекты контроля, и его формы, что свидетельствует о действительном намерении государ-

ства контролировать процесс обучения и фиксировать его итоги. При этом нет оснований утверждать, что правовое регулирование в области воспитания отсутствует. Примером такого правового регулирования может служить отдельная сфера образования – военная. На курсантов, слушателей военных учебных заведений в полной мере распространяются требования Общевоинских уставов. В ст. 16–19 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации 10 ноября 2007 г. № 1495, излагаются обязанности военнослужащего, выполнение которых достигается только целенаправленной и кропотливой воспитательной работой командиров (начальников):

- дорожить воинской честью и боевой славой Вооруженных Сил, своей воинской части, честью своего воинского звания и войсковым товариществом, с достоинством нести высокое звание защитника народа Российской Федерации;

- быть честным, храбрым;

- проявлять патриотизм, способствовать укреплению мира и дружбы между народами, предотвращению национальных и религиозных конфликтов;

- уважать честь и достоинство других военнослужащих, выручать их из опасности, помогать им словом и делом, удерживать от недостойных поступков, не допускать в отношении себя и других военнослужащих грубости и издевательства;

- соблюдать правила воинской вежливости, поведения [8].

При этом необходимо отметить, что вышеуказанные положения УВС ВС РФ, как следует из анализа их содержания, базируются на том, что мировоззрение, соответствующее основным ценностям общества, основные нормы морали, нравственности у лица, поступающего на военную службу, уже сформированы при прохождении предыдущих этапов образования.

Уставом внутренней службы ВС РФ предусмотрен и действенный механизм контроля воспитания. Так, согласно ст. 75 УВС ВС РФ командир (начальник) отвечает за воспитание, морально-психологическое состояние подчиненного личного состава, а в соответствии с требованиями ст. 78 командир обязан постоянно воспитывать подчиненных военнослужащих, для чего:

- формировать и поддерживать у них сознание святости и нерушимости Военной присяги (обязательства), отвагу, выдержку, находчивость, бдительность, чувство войскового товарищества и взаимовыручки;

- повышать культуру межнационального общения; заботиться о сплочении воинского коллектива и укреплении дружбы между военнослужащими различных национальностей; учитывать их национальные чувства, вероисповедание, традиции и обычаи [8].

При сопоставлении данного примера правового регулирования воспитания в военном образовании с гражданским образованием невольно возникают вопросы: кто отвечает за формирование у обучаемого в гражданском учебном заведении большинства из вышеперечисленных качеств (без учета военной специфики)? кто конкретно ответственен за формирование мировоззрения учащегося?

Прямого ответа на эти вопросы в современном законодательстве РФ, к сожалению, нет. Анализ содержания законодательства, регулирующего отношения в сфере образования, показывает, что в отсутствие законодательно определенного субъекта, наделенного полномочиями и обязанностями в сфере воспитания, воспитательные функции неизбежно выполняет преподаватель. При этом указанный субъект образовательной деятельности действует даже без ясно выраженных государством ориентиров и его поведение регулируется только декларативными, неконкретными нормами, то есть преподавателю фактически предоставлено право самостоятельно выбирать как указанные ориентиры, так и средства их достижения. Преподаватель самостоятельно определяет, признавать ли ему какие-либо общезначимые цели воспитания в частности и образования в целом, основанные на общезначимых ценностях и нормах, или отказаться, как следует из постмодернистской идеологии, от них вообще. Таким образом, стабильность развития общества, его социальное устройство поставлено в зависимость от случайного выбора субъекта, выполняющего воспитательные функции.

Законодательством не предусмотрен, как уже упоминалось выше, и действенный механизм контроля процесса воспитания. Если существующая в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, а также органах исполнительной власти, где предусмотрена военная служба, административная вертикаль с отлаженным механизмом контроля выполнения подчиненным военнослужащим своих обязанностей со стороны командира (начальника) является гарантией достижения целей воспитания в военном образовании, то согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» преподавателю предоставлено право преподавать учебный предмет по своему усмотрению. Иными словами, в рамках существующего правового регулирования общегражданского образования невозможно проконтролировать, как именно формируется мировоззрение у обучаемого, осознает ли он основные человеческие ценности, идентифицирует ли себя как неотъемлемую часть общества.

В условиях распространения идей постмодернизма такое положение представляет опасность для всего общества. Как точно отмечено Б. О. Майером, Е. В. Покасовой, Н. В. Наливайко, «без адекватного понимания и адекватного реагирования на происходящие процессы каждый из нас (и страна в целом) может в один незаметный момент перейти системную границу стабильности и устойчивости <...> и оказаться в таком мире, по сравнению с которым период реформ начала 1990-х гг. покажется образцовым в плане социального устройства» [1, с. 76].

Каким же представляется адекватное реагирование на происходящие в обществе в целом и в образовании в частности процессы в контексте правового регулирования указанной сферы общественной жизни? Ответ на этот вопрос сложен и неоднозначен, и времени на его поиск отведено не так много, поскольку риск того, что субъектами, ответственными за воспитание обучаемых, формирование у них мировоззрения, соответствующего интересам общества, основным ценностям и нормам, станут лица,

не признающие эти ценности и нормы и являющиеся вольными или невольными участниками тотальной системы оглушения, возрастает год от года.

Предпринимаемые в последнее время попытки изменить ситуацию путем введения в образовательный процесс дополнительных предметов и учебных дисциплин, декларируемых как направленных на формирование у обучаемых мировоззрения, соответствующего интересам общества, явно недостаточны, поскольку в отсутствие ясно выраженных в правовых нормах основных положений (ориентиров и направлений) по формированию образа внешнего и внутреннего мира эти дополнительные дисциплины могут стать простой передачей определенной информации.

В числе мер адекватного реагирования, безусловно, должно быть кардинальное изменение механизма правового регулирования образования, в процессе которого необходимо устранить дисбаланс между воспитанием и обучением (с точки зрения правового регулирования): прежде всего законодательно закрепить понятие образования, раскрыть его основные признаки, далее на законодательном уровне (поскольку именно этот уровень позволяет достичь общеобязательности поведения) сформулировать не только цели обучения, но и цели воспитания как неотъемлемой части образования. На основе сформулированных целей образования должны быть законодательно определены задачи и соответствующие обязанности конкретных субъектов образовательной деятельности. Кроме того, надлежит создать и законодательно закрепить механизм контроля образовательного процесса, включающий контроль обучения как процесса приобретения навыков, умений и формирования знаний, так и контроль воспитания как процесса формирования мировоззрения обучаемого, привития общезначимых ценностей и норм.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Майер О. Б., Наливайко Н. В., Покасова Е. В.** Постмодернизм в образовании – очередной этап в адаптации социума? // *Философия образования.* – 2008. – № 2. – С. 69–76.
2. **Бобрышов С. В.** К вопросу о построении системы гражданского образования и воспитания // *Философия образования.* 2003. – № 7. – С. 202–209.
3. **Наливайко Н. В.** Философия образования в онтологических и аксиологических аспектах // *Философия образования.* 2003. – № 7. – С. 26–35.
4. **Панарин В. И.** Тенденции развития отечественного образования (социально-философский анализ): монография. – Новосибирск: СО РАН, 2008. – 260 с.
5. **Федеральный закон** от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // *Собрание законодательства РФ* от 26.08.1996. № 35, ст. 4135.
6. **Закон РФ** «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-I // *Российская газета.* – 1992. – № 172. – 31 июля.
7. **Гражданский кодекс** Российской Федерации (часть вторая) // *Собрание законодательства РФ* от 29.01.1996. № 5, ст. 410.
8. **Указ** Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 19.11.2007. № 47 (1 ч.), ст. 5749.