Для обсуждения на заседании бюро

отделения философии образования

и теоретической педагогики РАО

**Социально-правовые проблемы педагогики и образования в современной России**

Сообщение Овчинникова Анатолия Владимировича,

доктора педагогических наук,

заместителя заведующего лабораторией

 истории педагогики и образования

ФГБНУ «Институт стратегии

развития образования Российской академии образования»

Важнейшим регулятором социальных отношений в сфере образования стали в постсоветской России два федеральных Закона: от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании» и от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об  образовании в Российской Федерации».

Двадцатилетие, которое прошло между изданием этих двух нормативно-правовых актов, было сложным периодом становления посткоммунистической российской государственности. Его особенность состояла в переплетении традиций и новаторства, либерального и  консервативного подходов к решению важнейших задач развития образовательной сферы страны.

Исторически образование в России, как и многие другие области социальной сферы, формировались как слаборегулируемые в правовом отношении области человеческого бытия. Несмотря на важность образования как социального института, от него, а также от субъектов, определяющих его развитие, в адрес органов государственной власти не поступали запросы по  формированию системы нормативного регулирования образовательных отношений. И только в сравнительно близкое время нормативно-правовое регулирование образовательной деятельности стало одной из приоритетных задач органов государственной власти.

Данное положение можно объяснить тем, что формально-правовая составляющая базовых оснований системы российского законодательства сложно и длительно усваивается на российской ментальной почве. И  это  обстоятельство наглядно отражается на человеческих (собственно педагогических) отношениях в сфере образования и культуры, в которых роль нравственного, неформального регулирования велика. Негативным проявлением этого становится развитие правового нигилизма среди участников образовательного процесса. Педагоги, школьники и родители очень часто не придают должного внимания формально-правовым вопросам организации образования, иногда даже специально подчеркивая их  второстепенную роль в творческом педагогическом процессе.

Однако к этому следует отнестись критически. Современная образовательная политика Российской Федерации исходит из обратного, активно развивая нормативную базу образования. Возникает проблема между обязанностью четко следовать норме закона и наличием в ряде случаев необходимости нарушить эту норму в интересах достижения педагогической целесообразности. При этом **возникает риск искажения смысла правовой нормы,** что может повлечь негативные последствия для участников конкретного образовательного правоотношения. Тем самым может сложиться такая ситуация, при которой искажается главный смысл права, заключающейся в создании механизма, обеспечивающего реальное равноправие в пользовании образовательными благами.

Педагогика как область научного познания мира не может быть предметом правового регулирования, однако она испытывает влияние правовой сферы, поскольку предметом педагогики выступает педагогическая деятельность, которая, как и любая социальная деятельность является объектом правового регулирования.

Социально-правовое регулирование осуществляется различными способами и формами. В большинстве случаев оно приходит в сферу образования и воспитания извне и выражает потребности общества к  надлежащему порядку отношений и взаимодействия субъектов. В любом случае социально-правовое регулирование представляет систему действий, направленных на установление должного поведения неинституциональных субъектов отношений.

Макроуровень регулирования задается содержанием нормативно-правовых актов федерального уровня, вокруг которых формируется педагогический дискурс, питая идеями и концепциями современную педагогическую мысль, которая порой далека от положений, закрепленных в действующем образовательном законодательстве.

Со времени, когда образование стало доступным, постоянно возникают социально-правовые проблемы его организации и функционирования. Эти  проблемы, хотя и существуют на протяжении длительного времени, не  всегда оперативно выявляются, а тем более решаются педагогами, органами, осуществляющими руководство образованием, представителями научного сообщества. Часто эти проблемы развиваются до критического состояния, порождая деформации образовательной сферы и трудности проведения реформ, многие из которых терпели крах из-за своей декларативности, отступления от норм реального правового регулирования существующих в разное время образовательных систем. Это обстоятельство подрывало, прежде всего, авторитет государственной власти.

Традиционно образование выступает в роли основополагающего элемента культуры, оказывающего громадное влияние на формирование ценностных ориентаций людей разных поколений. На процесс проведения реформ образования в России влияет уровень правовой культуры и  особенности ее восприятия педагогами, родителями и учащимися. До сих пор она остаётся если не низкой, то своеобразной. Это связано с  определёнными морально-нравственными нормами, в частности, пониманием справедливости в обыденном смысле, без учёта формально-правовых моментов, которые часто бывают неизвестны участникам образовательного процесса. Кроме того законы об образовании принимаются в ряде случаев без надлежащей педагогической экспертизы. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что данная проблема остается практически неизученной.

Участники образовательных отношений, главные субъекты образовательного права, еще не научились жить, а тем более грамотно осуществлять правовые отношения в период превращения их  в  динамическую регулируемую систему, а не идеологический постулат. Формирование новой правовой культуры существенно отстает от этих социальных процессов, происходящих в образовательной сфере.

Вместе с тем, реальный уровень, а главное − ценностно-правовая ориентация участников образовательного процесса и лиц, принимающих решения в области реформирования образования являются решающим фактором, от которого зависит его эффективность. В тоже время системные просчёты реформ образования негативно влияют на развитие правовой культуры общества. Это проявляется в снижении в общественном сознании авторитета государственной политики в области образования. Принятие необоснованных решений, приводит к тому, что государство слабо выполняет свою главную социально-политическую функцию – формирование гражданина страны, исполняющего законы государства, уважающего традиционные нормы поведения и взаимоотношений между гражданами, государством, обществом в целом и отдельными социальными институтами.

В процессе научного анализа этой проблемы, возникают вопросы и  иного плана, собственно научного, теоретико-методологического. Один из  них состоит в том, что формирование нового, информационного общества и нового вида научной рациональности – постнеклассического, а также следуемые за этим изменения образовательных отношений и их нормативно-правового обеспечения, пока медленно входят в образовательную сферу, а  также в исследования ученых-педагогов и юристов.

В Российской Федерации образовательное законодательство развивается по сложившейся традиции, в которой отдается приоритет узконормативному принципу трактовки правовых явлений. Однако в  последние годы в правоведении стало заметным влияние постнеклассических идей, что в определенной мере влияет на  законотворческий процесс, правоприменительную практику и развитие теоретических представлений об образовательном праве и образовательном законодательстве.

В частности, известный отечественный теоретик права И.Л. Честнов отмечает, что: «В эпоху постсовременности формальная определенность права − это гибкая, подвижная, контекстуально обусловленная структура, воспроизводимая дискурсивными практиками людей – носителей статуса субъектов права» [9; 355]. Отметим, что такой постмодернистский подход, совсем не чужд для отечественной правовой традиции в области образования и заслуживает внимания и рационального использования в нормотворческой деятельности.

Взаимодействие педагогической и правовой сфер общественной жизни происходит через образовательные правоотношения, которые регулируются нормами образовательного права, а также смежных отраслей права.

В то же время этот процесс идет не прямолинейно. Большое влияние оказывает процесс деструкции правовой и педагогической сфер, прежних ценностных идеалов и смыслов. Педагогика теряет право на универсальное толкование проблем обучения и воспитания – таково мнение философов постмодерна, с которым нельзя не считаться. Возникает трудность обеспечения единства образовательного пространства в условиях многозначности его восприятия. Субъект образовательного пространства на  определенном этапе развития выступает в качестве автора собственных законов поведения, интерпретирующего общие, наработанные долгим опытом коллективного сотворчества социальные нормы.

 Насколько эта интерпретация соответствует другим, в том числе и  юридически значимым интерпретациям и каковы будут в итоге личностно-общественные результаты, достигнутые обучающимся, может показать только время и реальная оценка, полученная от различных, социально значимых для конкретного субъекта сообществ. Задача педагогической науки в таких условиях сводится к выработке теоретических положений и  стратегических концепций, направленных на формирование у личности способности адекватно принимать и продвигать свое я, не противореча общепринятым нормам морали и нравственности.

В подвижных условиях современной жизни и научного поиска социально-правовые проблемы современного образования и педагогики должны стать предметом научно-педагогического изучения во  взаимодействии с другими социальными дисциплинами, прежде всего – юридическими, а также историческими, которые позволят в полном объеме представить особенности генезиса проблемы и будут способствовать её  эффективному научному решению.

Таким образом, можно констатировать, что:

1. Реальное действие права на образование в современных социально-политических условиях существует в прерывном пространстве различных его слоев и их интересов.
2. Не существует единого понимания и толкования правовой нормы в  области образования, что обеспечивает возможность развития творческих педагогических процессов, а, следовательно,− педагогического знания и познания.
3. Наметился практический поворот в социальных представлениях о  праве, когда повышается роль личностного своеобразного фонового знания о праве.

Среди многочисленных социально-правовых проблем современного российского образования выделяются две наиболее актуальные. Их  детальная разработка поможет вывести современное отечественное образование в число лидирующих в современном мире.

***1. Педагогические и правовые проблемы цифровизации образования.***

Переход к активному информационному обеспечению образовательной деятельности повлек развитие процесса цифровизации образовательной среды. Эти объективные условия коренным образом изменяют многие направления педагогической деятельности, формулируют новые вопросы и формируют новые смыслы педагогической науки и  практики. В число приоритетных ставятся вопросы правового регулирования поведения не просто субъектов образования, а субъектов новой реальности – цифровой.

В условиях интенсивной цифровизации образования на порядки возрастает насыщенность банка знаний, которыми может воспользоваться человек как в процессе самостоятельного обучения, так и в сотрудничестве с  педагогом. Важнейшая проблема нынешнего образования заключается в  том, что общественное осознание сущности цифровых процессов, а  тем  более их нормативное регулирование происходят гораздо медленнее, чем развитие самих процессов.

В ходе использования информационно-коммуникационных технологий в образовательных целях формируется новый тип обучения, правовое регулирование которого представляется затруднительным. Среди причин этого следует выделить фактическое отсутствие субъект-субъектных отношений, которые являются основой отношений правовых.

 На сегодняшний день в Российской Федерации принято более 100  нормативных актов, регулирующих вопросы цифровизации, однако до  сих пор в стране отсутствует единый документ, содержащий правовые основания для организации этого процесса в сфере образования. К тому же изменения в  Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», касающиеся цифровизации образования до сих пор не  вносились. На  федеральном уровне этот термин фактически отсутствует, несмотря на  то, что этот процесс уже идет значительное время и породил большое число родовых понятий, которые нуждаются в оперативном придании им  легального правового статуса. «Если мы вводим в  законодательство новый термин, − отмечает Г.З. Мансуров, заведующий кафедрой гражданского права УрГЭУ, − он должен означать только то  явление, которого ранее не было. Из всех вариантов толкования термина «цифровизация» уникальным, новым является только термин «блокчейнизация» (внедрение платформенных решений)», (<https://www.usue.ru/novosti/cifrovizaciya-i-pravo-problemy-vzaimodejstviya/> Дата обращения 10.01.2020).

В паспорте национального проекта «Образование» конкретно не определены виды цифровых технологий, которые должны применяться в системе образования. В таких организационно-правовых условиях введение цифровых технологий в образовательный процесс не  будет способствовать реализации основного принципа отечественного образовательного законодательства, заключающегося в сохранении единого образовательного пространства страны.

К тому же следует добавить, что, несмотря на то, что цифровизация образования является длительным, проектом общегосударственного масштаба, в процессе его правового обеспечения встречаются существенные затруднения, которые обусловлены, прежде всего, уже введёнными в  действие нормативными актами, не позволяющими эффективно использовать цифровые технологии в образовании.

На сегодняшний день существуют организационно-правовые барьеры, препятствующие эффективному созданию правовой базы цифровизации образования. Больше всего это выражается в отсутствии четкого порядка в  использовании цифровых технологий.

Некоторые авторы также отмечают отсроченные риски, которые могут ожидать систему образования, например, цифровая трансформация, заключающаяся в изменении порядка создания и деятельности образовательной организации и образовательного процесса [4,20].

Необходимо отметить снижение уровня усвоения материала при  использовании цифрового обучения, что снижает качество образования, особенно детей из слабозащищенных слоёв населения. Это в свою очередь нарушает гарантию общедоступности в получении образования.

Решение правовых проблем цифровизации образования должно способствовать получению каждым обучающимся качественного знания на  основе персонализации, разработки собственной траектории обучения с  необходимым применением цифровых технологий.

В таких условиях возникает важная организационно-педагогическая задача, состоящая в том, чтобы создать компактный, но исчерпывающий набор нормативно-методических материалов, на основе которых осуществлять регулирование процесса обучения в условиях его  цифровизации. Соответствующие изменения будут перманентно вноситься в образовательное законодательство, преобразуя отношения между субъектами новых по своей природе отношений.

Для развития цифровизации в сфере образования необходимы не  только новшества в образовательном законодательстве, но  и  формирование новых образовательных институций, с помощью которых будет осуществляться регулирование, направленное на решение новых прорывных задач социально-экономического развития.

Очевидно, что полная реализация этой задачи возможна лишь на  уровне конкретной образовательной организации. В силу этого обстоятельства правовое регулирование цифровизации образования должно осуществляться на уровне каждой образовательной организации с учетом ее  специфики и традиций развития. Со временем опыт реализации локальных нормативных актов в процессе реализации образовательных программ и иной деятельности учащихся может быть капитализирован в  качестве интеллектуальной собственности конкретной образовательной организации. Такая деятельность способна принести определенный педагогический результат в случае товарного использования результатов интеллектуальной деятельности, полученных от практики использования цифровых средств обучения.

В процессе медленного, но поступательного развития процесса цифровизации экономики и социальной сферы российского общества стали приниматься нормативные акты и изменяться уже действующие. Так,  в  Гражданский кодекс Российской Федерации была введена статья 141.1, названная «Цифровые права», вступившая в действие с 1 октября 2019  г. Согласно этой норме такими правами обладает человек (в  т.ч.  несовершеннолетний), в процессе осуществления действий в  информационных системах. В п.2 этой статьи вводится понятие «обладатель цифрового права». Оно представляется подвижным, поскольку определяется нормативными актами конкретной информационной системы, в  которой в определенный момент действует субъект права. И в этой связи представляется целесообразным сосредоточить усилия на грамотном, профессиональном толковании этой нормы совместными усилиями представителей педагогики и юриспруденции. Ведь в такой формулировке затаилась опасность получения чрезмерных прав на обработку личной информации неопределенного круга лиц операторами информационных систем. Более того, контент данных систем может противоречить общепринятым нормам морали, наносить ущерб правам человека и ребенка, оставляя широкий простор для нарушений действующего законодательства, пресечь которые оперативно не смогут ни педагогическое сообщество, ни  правоохранительные органы.

В этой связи возникает и социально-педагогическая проблема, касающаяся ответственности взрослого за пользование несовершеннолетним цифровыми правами, гарантированными ему законодательством Российской Федерации.

Состав ведомственных нормативных актов, регулирующих проблемы цифровизации образования к настоящему времени не велик. Следует отметить Распоряжение Министерства просвещения России № Р-24 от 1  марта 2019 г. «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и функционированию центров цифрового образования «IT-куб».

В целом процесс цифровизации стал одной из основополагающих тенденций развития современного российского образования. На его основе формируется открытое поле образования − безграничная образовательная среда, в которой находится множеством субъектов, осуществляющих свободную деятельность в рамках субъективно понимаемых моральных ценностей и образцов правового поведения. Естественно, что  регулирование социальных норм в таких условиях традиционными способами и методами было бы крайне затруднительно.

Вместе с тем цифровизация ставит еще одну важную социально- педагогическую и правовую проблему. Формирование личной истории в  результате выбора индивидуальной образовательной траектории и  последовательное пошаговое ее раскрытие в цифровом пространстве должны быть педагогически целесообразны и юридически оформлены. Игнорирование этих положений приведет к нарушению личных прав ребенка и его родителей, например, на тайну частной жизни.

На всех уровнях необходимо продолжить разработку нормативно-правовых актов, которые обеспечили бы регулирование следующих вопросов:

* Правовое обеспечение процесса использования сетевых ресурсов в образовательных целях и выбора индивидуального образовательного маршрута обучающегося.
* Правовые основания, социально-правовые и нравственные последствия «чипизации» детей и подростков.
* Взаимодействие «старых» и «новых» институтов образования во имя общего блага.
* Изменение образовательных правоотношений в связи с  развитием робототехники и искусственного интеллекта, выход правового пространства образования из поля классических общественных отношений.
* Правовая защита результатов коллективной и  индивидуальной интеллектуальной деятельности в сфере образования в условиях цифровизации.
* При создании механизмов прорывного регулирования, допускающих обоснованный риск, состоящий в прекращении использования не отмененных правовых норм, не допускать нарушений общепринятого порядка регулирования образовательных отношений.

Отдельного внимания требует вопрос правового образования школьников, который должен перейти в разряд стратегических, перспективных. Важно разработать теоретико-методологические основы  такой организации правового обучения и  воспитания, которые взрастят поколения граждан, воспринимающих закон и право не только как гражданскую, но и нравственную, а также экономическую ценность. Помочь  школьнику понять и пропустить через свою душу и свой интеллект ценности, смыслы и пользу правового отношения к  действительности, задача куда более важная, чем дать сведения о статьях различных кодексов и  другую информацию, которую можно извлечь, набрав нужное слово в  поисковой системе.

 ***3. Образовательные услуги. Четверть века дискуссий***

Главная причина многолетних дискуссий об этом понятии кроется в  российских образовательных традициях. На протяжении многих веков образование и просвещение в нашей стране рассматривалась как высокая духовная миссия по передаче культурного наследия и  человеческого опыта молодым поколениям.

Начало термину «образовательные услуги» было положено в Законе Российской Федерации «Об образовании» 1992 г. Тогда это было сделано с  целью правового закрепления рынка платных услуг. Такое направление в  образовательной правовой политике, шедшей в русле ВТО и  неолиберальной идеологии, в частности выполнения Маастрихтских соглашений и рекомендаций Всемирного банка по сокращению бюджетных расходов и увеличению доли частного финансирования в высшем образовании. Такое понимание образовательных услуг вызвало отторжение у  отечественных педагогов.

До принятия Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации» 2012 г. термин «образование» и «образовательные услуги» употреблялись в качестве синонимов. Во избежание терминологической путаницы авторитетными юристами было введено понятие «публичные услуги образования» и выделена их специфика:

* непосредственность контакта;
* нематериальный характер;
* неотделимость субъекта от услуги;
* невозможность накопления и перераспределения;
* непостоянство качества;
* непрерывности и адресность.

Теоретики права небезосновательно считали образовательной услугой практически всю образовательную деятельность. В доказательство своих положений они приводили различные аргументы и классификации. В целом в первое десятилетие XXI века сложилась весьма пестрая картина взглядов на образовательные услуги. Для достижения возможности хотя бы небольшого консенсуса была предложена классификация образовательных услуг по двум основаниям: степень публичности и статус субъекта. Платные образовательные услуги стали выступать в роли публичных образовательных услуг.

Введение в 1990-е годы термина образовательные услуги было объяснимо фактом подготовки и принятия Гражданского Кодекса Российской Федерации, поскольку лишь тип договора об оказании возмездных услуг мог быть применим к образовательной сфере.

В действующем законе «Об образовании в Российской Федерации» формально термин «образовательные услуги» стал относиться исключительно к платным образовательным услугам. Между тем, платность не является обязательным критерием услуги. Допустимо заключать договор безвозмездного оказания услуг. В этом случае физическое или юридическое лицо, осуществляющее образовательную деятельность, будет оказывать образовательную услугу бесплатно.

Министром образования и науки Российской Федерации О.Ю.  Васильевой во время выступления в Госдуме 27 сентября 2017 г., было заявлено о необходимости исключить сведение деятельности к оказанию услуг и ввести для образовательных организаций особый статус.

 Несмотря на то, что с принятием Закона об образовании в  Российской Федерации 2012 г. вопрос с пониманием услуг в сфере образования был решен, образование как сфера услуг продолжает существование. Это происходит из-за того, что согласно статье 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», к которым относятся и образовательные организации, они  создаются для оказания услуг в социальной сфере. Данная норма была повторена и в Федеральном законе от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Без изменения этой нормы термин «услуга» из  образовательного законодательства уйти не сможет. Однако эта правовая коллизия не должна влиять на высокое отношение к образованию, традиционно существующее в российском государстве и не быть предметом непродуктивных дискуссий и критики власти.

Литература.

1. Ивашевский С.Л. Правовая культура в условиях реформирования отечественного образования// [Вестник Нижегородской правовой академии](https://elibrary.ru/contents.asp?id=34546004). 2017. [№ 13 (13)](https://elibrary.ru/contents.asp?id=34546004&selid=30561365). С. 21-22.
2. Ивашевский С.Л. Социальные риски современных образовательных реформ// [Вестник Нижегородской правовой академии](https://elibrary.ru/contents.asp?id=34049796). 2014. [№ 2 (2)](https://elibrary.ru/contents.asp?id=34049796&selid=22917652). С. 20-21.
3. Кирилловых А.А. Комментарий к федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации № 273-ФЗ (Постатейный). М. Книжный мир, 2013.
4. Мальцев Г.В. Нравственные основания права. Изд.2-е. М. Изд-во СГУ, 2009. - 552 с.
5. Мальцев Г.В. Социальные основания права/ Г.В. Мальцев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 800 с.
6. Наумов В.Б. Право в эпоху цифровой трансформации: в поисках решений// Российское право. Образование. Практика, Наука. 2018. №6. С. 4 -11.
7. Пичугина В.К., Безрогов В.Г. Образование и забота о себе в эпоху метамодерна//Вестник ПСТГУ IV: Педагогика. Психология.2015. Вып. 3(38). С.116-128.
8. Пугачев А.В., Наливайко Н.В. Социально-философские основы правового образовательного пространства в современной России. Монография. Отв. ред. В.В. Целищев Т. XLIV. Приложение к журналу «Философия образования». Новосибирск. Изд-во СО РАН. 2015.
9. Честнов И.Л. Постклассическая теория права. Монография. Сб. Изд. дом «Алеф-Пресс», 2012.
10. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Правовые и организационные барьеры для цифровизации образования в Российской Федерации //Российское право: образование, практика, наука.2018.№6.С.18-23.