

Законодательное обеспечение академических свобод в европейских государствах

С.С. Ветохин,
профессор РИВШ БГУ
Д.Ю. Ермолаев,
аспирант РИВШ БГУ

Одной из важных проблем развития белорусского общества является обеспечение качественного образования для граждан. В этой связи перед государством остро стоит вопрос совершенствования системы регулирования отношений в образовательной сфере. Достижение этих целей ожидается на основе принципа академических свобод, поощряющего инициативу каждого участника образовательного процесса.

В настоящей работе изучена степень реализации данного принципа в законодательстве различных европейских государств, исследовано законодательное закрепление академических свобод на различных уровнях государственного управления. Такой анализ позволяет оценить тенденции развития и политику каждой страны в сфере высшего образования, степень реализации рекомендаций международных деклараций (Magna Charta of European Universities, Лимская декларация и Синайское заявление), приемлемые формы реализации законодательных инноваций в разных странах на различных уровнях государственного управления. Результаты анализа могут быть полезны в плане развития демократических отношений в высшей школе республики.

Академические свободы

Говоря о понятии «академические свободы», необходимо констатировать, что единого определения не существует. Это является следствием различий образовательных систем, в которых возникли и развивались данные определения. Приведем несколько наиболее распространенных.

Академические свободы можно определить как право для всех участников вузовской жизни (преподаватели, научные работники, студенты, администраторы) определять свои образовательные и научные запросы самостоятельно, а также свободу научной и педагогической деятельности [1].

Академические свободы трактуют также как реализацию прав личности в академической среде, а именно – свободу выражать свое мнение и обмениваться таковыми (свобода слова), свободу выбора руководителя советом учебного заведения (демократические выборы), свободу распоряжаться результатами научной или педагогической деятельности (авторское право), а также доступность высшего образования (равноправие граждан) [2].

Реализация академических свобод признается некоторыми авторами важнейшим системообразующим принципом, на котором основаны упорядочение, передача и верификация знаний [3].

Принцип академических свобод может также включать свободу научной и педагогической деятельности от политических, философских и эпистемологических мнений, хотя их собственные интересы могут вести в том же направлении [4].

Анализ определений термина «академические свободы» показывает существенную размытость основных понятий в данной сфере. На этой основе строятся лингвистические конструкции, сохраняющие логику в диапазоне зависимостей. Использование подобных конструкций без должного анализа таит в себе опасность, поскольку создает условия для:

- обоснования ошибочных концепций и мнений;
- возникновения конфликтной (противоречивой) информационной среды;
- дезинтеграции системы.

Не углубляясь в детальный анализ понятийного аппарата, заметим, что в понятиях осуществляется концентрация накапливаемых знаний. Кроме того, активность использования понятий полностью зависит от точности отражения реальности.

В работах ведущих специалистов все многообразие академических свобод сводится к пяти основным положениям:

1. Свобода выбора методов и содержания образования.
2. Свобода выбора направлений научных исследований для академического сообщества.
3. Свобода выбора программы и места обучения для студента.
4. Право вуза распоряжаться материальной и интеллектуальной собственностью (включая недвижимость, оборудование, денежные средства, объекты промышленной собственности и т. п.).
5. Право формировать органы самоуправления и штаты, назначать должностных лиц, составлять и реализовывать собственные планы, участвовать в программах и проектах, профессиональных ассоциациях – для вузов.

Отметим, что такое структурирование академических свобод имеет основание в истории развития и становления европейского классического университета [5]. Далее указанные положения рассматривают в качестве базовых. При этом необходимо подчеркнуть, что последние две позиции чаще всего называют принципами вузовской (университетской) автономии, а некоторые источники дополняют список иными видами свобод (например, свобода творчества), являющимися, на наш взгляд, производными от базовых.

Анализ законодательств зарубежных государств

Необходимость согласования целей и интересов участников образовательного процесса в вузе в контексте политического и социально-экономического развития государства определяет важность создания нормативно-правовой базы, являющейся основным содержанием регулируемых правом общественных отношений.

Высшим уровнем обеспечения защиты прав и свобод гражданина каждого государства является основной закон страны – Конституция. Кроме того, требуется принятие законов, уточняющих и учитывающих специфику образовательной системы страны в соответствии с историческими и национальными традициями. На данном уровне мы будем рассматривать законы «Об образовании» или «О высшем образовании». В определенных случаях необходимо рассмотрение регионального законодательства, поскольку решения о закрытии или создании новых учебных заведений, а также вопросы финансирования часто относятся к юрисдикции региона.

Учитывая, что отношения между участниками образовательного процесса внутри вуза регулируются уставом учебного заведения и/или решениями руководства, данные о реализации академических свобод на этом уровне также представляют интерес.

Для создания сбалансированной нормативно-правовой базы в Республике Беларусь, реализующей принцип академических свобод, необходим анализ опыта в данной области. Выбор правовых систем различных стран для анализа был сделан в соответствии со следующими критериями:

1. *Схожесть образовательных систем.*
2. *Подобие условий, в которых находится система образования.*
3. *Наличие демократических традиций.*

Для анализа выбраны три пары стран. Во-первых, рассмотрено законодательство России и Украины. Вторая пара представлена Болгарией и Венгрией, в которых трансформация образовательных систем и ее законодательное закрепление произошли раньше, чем в СНГ. В анализ включены также законодательство Великобритании как страны с богатыми демократическими традициями и Германии, также представляющей западную демократию, но с особенностями регулирования федерально-региональных отношений.

Представленная ниже таблица содержит данные о различных типах свобод в законодательстве соответствующих уровней государственного управления. В заголовках столбцов даны категории участников образовательного процесса, чьи свободы в той или иной мере обеспечиваются на определенном уровне государственного регулирования. Это представляется возможным, так как выбрано структурирование свобод по принципу их отношения к участникам образовательного процесса в качестве базового. Звездочкой (*) в графах таблицы обозначено включение соответствующих

пунктов в законодательство, а знаком «минус» (-) – их отсутствие.

Представляется целесообразным отметить некоторые национальные особенности законодательства при регулировании образовательной сферы.

Закон о высшем образовании Болгарии был принят в 1995 году – это наиболее современный закон на территории Европы. В него включены пункты об академических свободах и автономиях в вузах отдельными главами. Также отдельная глава посвящена правам и обязанностям студентов, – как граждан страны, так и иностранцам. Наличие этих глав в национальном законе обеспечивает соблюдение прав и свобод и на уровне уставов вузов.

В Венгрии в законе о высшем образовании установлено, что принятие решений об утверждении в должности ректоров вузов, присвоении докторских степеней и назначении профессоров в вузе отнесено к компетенции президента страны.

Рамочный закон Германии стандартизирует формы высшего образования, принятые в стране, но вследствие специфики отношений между федеральными и региональными уровнями управления, все отношения вуза, как автономной организации, регулируются законами земель и законодательно на федеральном уровне не присутствуют. Однако в рамочном законе закреплены основные формы академических свобод (1–3 пункта принятого нами базового определения).

В российском законе о высшем образовании закреплено большинство академических свобод. Предусмотрена ответственность за предоставляемые академические свободы. Кроме этого, дано иное определение академических свобод по отношению к научным работникам – а именно – «право на поиск истины». Достаточно подробно рассмотрен также вопрос о правах и обязанностях студента.

В Украине отсутствует отдельный нормативный акт о высшем образовании, однако в законе об образовании присутствует раздел, посвященный высшей школе. В этом разделе нет явно выраженных положений об академических свободах, но есть пункты о правах и обязанностях абитуриента, студента, преподавателя и научного работника.

В Великобритании академические свободы на федеральном уровне регулируются законом о высшем образовании, а также обеспечиваются документами, принятыми парламентом страны. В дополнение к государственному регулированию, также присутствует Royal Charter (указ монарха), который является единым не только для Великобритании, но и для всех стран Содружества. В этом документе большое внимание уделено вопросам независимости университетов как в области управления и финансирования, так и в области выбора программ обучения и научной деятельности. Именно этот документ обеспечивает позитивные права граждан Содружества, занятых в сфере высшего образования и дистанцирует университеты от государства.

Уровни рассмотрения	Категории участников образовательного процесса			
	преподаватель	исследователь	студент	администратор
Германия				
Конституция	Признается право на свободу творчества, преподавания, обучения Параграф 3 Статья 5 Конституции Германии			
Федеральные законы	Рамочный закон о высшем образовании			
	*	*	*	не рассматривается
Региональные законы	Закон земли о высшем образовании, двухсторонние договоры			
	*	*	*	*
Уставы вузов	*	*	*	*
Великобритания				
Конституция				
Федеральные законы	Закон о высшем образовании, Royal Charter			
	*	*	*	*
Региональные законы	Региональный закон об образовании			
	*	*	*	*
Уставы вузов	*	*	*	*
Болгария				
Конституция	Право на получение высшего образования – Глава 2 Параграф 4 Статья 5			
Национальные законы	Закон о высшем образовании			
	*	*	*	*
Региональные законы	Регионы не обладают конституционной самостоятельностью в принятии законов			
Уставы вузов	*	*	*	*
Венгрия				
Конституция	Право на образование, право учиться и обучать			
Национальные законы	Закон о высшем образовании			
	*(ограничения ¹)	*	*	*(частично)
Региональные законы	Регионы не обладают конституционной самостоятельностью в принятии законов			
Уставы вузов	*	*	*	*
Россия				
Конституция	Право на образование			
Федеральные законы	Закон о высшем образовании			
	*	*	*	*
Региональные законы	—			
Уставы вузов	*	*	*	*
Украина				
Конституция	Статья 53. Право гражданина на получение образования			
Национальные законы	Закон об образовании			
	*	*	*	*
Региональные законы				
Уставы вузов	*	—	*	*(частично)
Беларусь				
Конституция	Право на получение образования			
Национальные законы	Закон об образовании			
	*	*	*	(с ограничениями)
Региональные законы	Области не имеют самостоятельного законодательства			
Уставы вузов	*	—	*	Не во всех вузах

¹ Ограничения – присвоение и лишение научной степени – решение на уровне президента страны.

В Республике Беларусь конституционно закреплено право на получение образования. Существует Закон «Об образовании», принятый в 1993 году и Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон «Об образовании», принятый в конце 2001 года. Одним из наиболее важных элементов, добавленных в

2001 году, стало появление пунктов, связанных с обеспечением академических свобод, а именно статья 34 в главе 7.

Сравнительный анализ законодательного обеспечения академических свобод в различных странах позволяет сделать ряд обобщений.

Выводы

Гарантии образовательного права на уровне конституции присутствует во всех рассматриваемых странах, что говорит о соблюдении государствами Декларации по правам человека, принятой ООН в 1946 г. Так как выбранные страны являются участниками ЮНЕСКО, представляет интерес учет в их законодательстве рекомендаций этой организации. Основными документами ЮНЕСКО в области академических свобод считают Великую хартию университетов (*Magna Charta of European Universities* – 1988 г.), декларации, принятые в Лиме (1988), Кампале (1988), Дар-эс-Саламе (1990), а также итоговый документ Синайской конференции по проблемам академических свобод и автономий управления вузом (Румыния, 1992).

Законодательство стран в основном соответствует общеевропейским рекомендациям с учетом национальной специфики. В Великобритании действует *Royal Charter*, которая обеспечивает позитивные права вузов, а негативные права регулируются государственными законами, парламентскими и судебными решениями.

В Венгрии академические свободы присутствуют в государственном законе о высшем образовании. Однако закреплена возможность политического влияния на управление в академической среде.

Наиболее точно приведено в соответствие с принятыми декларациями законодательство Болгарии и России, что может служить ориентиром при разработке подобного документа в Беларуси.

В нормативно-правовом поле Республики Беларусь и Украины влияние данных документов незначительно, хотя с учетом принятого Закона «*О внесении изменений и дополнений в Закон «О высшем образовании Республики Беларусь»*» в законодательстве нашей страны появилось признание принципа академических свобод. Развитием данных положений может явиться принятие государственного закона «*О высшем образовании в Республике Беларусь*», в проекте которого достаточно полно учтены соответствующие рекомендации [6]. Есть сведения, что в Украине подобный документ также разрабатывается.

При рассмотрении обеспечения академических свобод представляет интерес законодательство Германии, где этот вопрос регулируется непосредственно на региональном уровне, что делает систему управления вузом более гибкой, однако государственный закон строго разграничивает рамки подобных «региональных особенностей». Например, в федеральном законе существуют жестко зафиксированные требования к дипломной работе, а законом земли регулируется присвоение степени магистра.

Российское, белорусское и украинское законодательства не допускают регионального различия и действуют на всей территории этих государств с учетом региональных особенностей управления (для России таковым является, например, соответствие

заработной платы преподавателей государственных вузов региональным финансовым коэффициентам).

В Великобритании *Royal Charter* является скорее декларацией, чем законом, однако присутствие такого элемента не позволяет системе государственного управления ограничивать академические свободы вузов на тех или иных уровнях, в том числе и региональном.

Возможно, принятие межгосударственного документа, подобного *Royal Charter*, для стран СНГ или же для союзного государства России и Беларуси явилось бы гарантом единого правового поля, которое обеспечивало более тесную интеграцию, а значит, и взаимовыгодное сотрудничество в данной области. Подобный документ должен учитывать национальную специфику, но в то же время синхронизировать позитивные права граждан наших стран, занятых в сфере высшего образования. Интересной практикой представляется принятие модельных законов СНГ, носящих, скорее, рекомендательный характер, но дающих основу для развития национального законодательства.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что:

1. Принцип академических свобод признается одним из основных элементов развития системы высшего образования.
2. Существует национальная специфика в трактовке и применении данного принципа.
3. Для корректного регулирования отношений «вуз – государство» необходимо существование в законодательстве страны соответствующего механизма обеспечения и защиты данного принципа на различных уровнях.

Очевидно также, что в наших условиях декларирование академических свобод и вузовской автономии Законом «*Об образовании в Республике Беларусь*» (2001 г.) недостаточно для их реализации в полной мере и требует детализировки и пояснения в специализированном законе с последующим развитием в отраслевом регулировании.

Литература

1. J. De Groof, G. Neave, J. Svec *Democracy and Governance in Higher Education*. Kluwer Law Int., 1998.
2. Louis Menand *The Limits of Academic Freedom*. The University of Chicago Press, 1999.
3. *Justifying the Rights of Academic Freedom in the Era of «Power / Knowledge» / The Future of Academic Freedom / ed. by Louis Menand*, The University of Chicago Press, 1996.
4. G.C. Moodie *On Justifying the Different Claims to Academic Freedom*. Minerva, vol. 34 Kluwer Law Int., 1996.
5. *Higher Education in European Community / edited by Dr Brigitte Mohr / DAAD*, 1993.
6. Ветохин С.С. Развитие высшего образования в Республике Беларусь. Мн.: РИВШ БГУ, 2001.