

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ COMPARATIVE STUDIES

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.109-122

Цзя Шаосюе*

Реализация закона КНР «О высшем образовании» в Китае: достижения, проблемы и пути решения

Аннотация. Закон КНР «О высшем образовании» является основным нормативным актом в области высшего образования в Китае. Он был принят в 1999 г. и произвел существенное влияние на сферу образования в целом, позволив решить ряд ключевых на тот период проблем.

В статье проанализированы соответствующие данные об имеющихся достижениях реализации Закона КНР «О высшем образовании» за период более 20 лет, прошедших с момента его вступления в силу. Качество подготовки кадров неуклонно улучшалось; эффективность, масштаб и структура высшего образования достигли существенных успехов. Закон эффективно гарантировал право граждан на получение высшего образования, постепенно рационализировал внутренние и внешние структуры управления высшими учебными заведениями.

Раскрыты также причины фундаментальных проблем; предложены способы совершенствования действующего законодательства и пути решения возникающих проблем, например: создание более научной и эффективной системы оценки и контроля в целях укрепления роли академического совета вузов; совершенствование каналов разрешения академических споров, расширение категорий споров между профессорами и вузами, подсудных судам; сформулированы способы раскрытия информации об оценке уровня высшего образования; ускорена глубокая интеграция современных информационных технологий и преподавания в области образования и т.д.

Закон КНР «О высшем образовании» дает более ясные ответы на ряд важнейших вопросов развития высшего образования, таких как взаимоотношения между государством (правительством) и вузами, автономия вузов и внутренняя система управления вузами. Однако с учетом быстрого развития общества, его демократизации и возрастающего интереса к механизмам защиты прав личности институт высшего образования в Китае, во многом построенный на основании анализируемого нормативного акта, едва ли способен далее выполнять свою роль в условиях нового времени.

Ключевые слова: образование; высшее учебное заведение; профессор; профессия; Закон КНР «О высшем образовании»; международный опыт; проблема; достижение.

Для цитирования: Шаосюе Цзя. Реализация закона КНР «О высшем образовании» в Китае: достижения, проблемы и пути решения // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 8. — С. 109–122. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.109-122.

© Шаосюе Цзя, 2023

* Шаосюе Цзя, доктор юридических наук, Центр международной юридической подготовки и сотрудничества для ШОС Шанхайского политико-юридического университета
Вайцинсун ш., 7989, р-н Циппу, г. Шанхай, Китайская Народная Республика, 201701
ys02302041@126.com

Implementation of the Law of the People's Republic of China «On Higher Education» in China: Achievements, Problems and Solutions

Shaoxue Jia, Dr. Sci. (Law), Center for International Legal Training and Cooperation for the SCO,
Shanghai University of Politics and Law
Weiqinsong sh., 7989, Qippu District, Shanghai, People's Republic of China, 201701
ys02302041@126.com

Abstract. The Law of the People's Republic of China «On Higher Education» is the main regulatory act in the field of higher education in China. It was adopted in 1999, had a significant impact on the education sector as a whole, and made it possible to solve a number of key problems at that time.

The paper analyzes the relevant data on the achievements of the implementation of the Law of the People's Republic of China «On Higher Education» for a period of more than 20 years since its entry into force. The quality of staff training has steadily improved; the efficiency, scale and structure of higher education have achieved significant success. The law effectively guaranteed the right of citizens to receive higher education, gradually rationalized the internal and external management structures of higher education institutions.

The causes of fundamental problems are also disclosed. The author proposes ways to improve the current legislation and ways to solve emerging problems. For example, it is suggested creating a more scientific and effective assessment and control system in order to strengthen the role of the academic council of universities; improving channels for resolving academic disputes, expanding the categories of disputes between professors and universities, subject to courts; ways of disclosing information on the assessment of the level of higher education; accelerated deep integration of modern information technologies and teaching in the field of education, etc.

The Law of the People's Republic of China «On Higher Education» gives clearer answers to a number of important issues of the development of higher education, such as the relationship between the state (government) and universities, the autonomy of universities and the internal management system of universities. However, taking into account the rapid development of society, its democratization and the growing interest in the mechanisms of protection of individual rights, the institute of higher education in China, largely built on the basis of the analyzed normative act, is hardly able to continue to fulfill its role in the conditions of modern times.

Keywords: education; higher education institution; professor; profession; Law of the People's Republic of China «On Higher Education»; international experience; problem; achievement.

Cite as: Shaoxue Jia. Realizatsiya zakona KNR «O vysshem obrazovanii» v Kitae: dostizheniya, problemy i puti resheniya [Implementation of the Law of the People's Republic of China «On Higher Education» in China: Achievements, Problems and Solutions]. *Lex russica*. 2023;76(8):109-122. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.109-122. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Закон КНР «О высшем образовании» (далее — Закон) является основным нормативным правовым актом в области высшего образования в Китае. Данный Закон был принят на 4-й сессии Всекитайского Народного собрания и вступил в силу 1 января 1999 г. В 2015 и 2018 гг. были реализованы поправки. Закон состоит из 8 глав, 69 статей. Реализация Закона эффективно способствовала развитию высшего образования и повышению уровня управления вузами. Однако с быстрым экономическим и социальным развитием Китая всё большее количество положений Закона стали несовместимы с реальной ситуацией в стране. Исходя из изменяющихся обстоятельств и новых требований по ускорению развития высшего образования, Закон должен

своевременно совершенствоваться и вбирать в себя опыт, накопленный в процессе его применения. Рассмотрим ряд важных элементов при реализации Закона в Китае.

1. Достижения за период реализации Закона

1.1 Успехи в области расширения масштабов вузов

Статья 6 Закона гласит, что государство создает высшие учебные заведения и активно развивает высшее образование в различных формах. Статья 18 устанавливает, что высшее образование осуществляется высшими учебными заведениями и другими высшими учебными учреждениями. С момента вступления в силу Закона государственные органы всех уровней

постепенно увеличили инвестиции в высшее образование и приняли ряд мер по развитию высшего образования.

За почти 20 лет — с 1999 по 2018 г. — количество, масштаб и площадь вузов, а также количество штатных преподавателей существенно выросли. Так, количество колледжей и университетов увеличилось с 1 942 до 2 940 (на 51,39 %), при этом среднее количество студентов в одном учебном заведении увеличилось с 3 815 до 10 605 человек (на 177,98 %), количество штатных преподавателей увеличилось с 425 700 до 1 672 800 (на 292,95 %), площадь учебных зданий увеличилась с 175 247 900 кв. м до 977 135 600 кв. м (на 457,57 %), средний годовой рост занимаемой учебными заведениями площади составил 40 094 400 кв. м¹.

Следует отметить, что развитие высшего образования добилось значительного прогресса в районах проживания нацменьшинств. Во время основания нового Китая (1949 г.) в районах проживания нацменьшинств было всего четыре вуза и в них обучалось всего 1 280 студентов-нацменьшинств. При этом студенты-нацменьшинства принимались не во все из этих четырех вузов. Чтобы изменить ситуацию «бедности и слабости» нацменьшинств в сфере высшего образования, государство возвело политику развития высшего образования в районах проживания нацменьшинств на приоритетный правовой уровень.

Правительство приняло ряд стратегий и мер развития высшего образования среди нацменьшинств. Во-первых, помочь создать в районах нацменьшинств специальные этнические колледжи и общие высшие учебные заведения. Во-вторых, создать специальные классы нацменьшинств в других районах, которые не являются местами проживания этнических меньшинств. В-третьих, создать подготовительные классы для студентов из числа этнических меньшинств, плохо владеющих общенациональным китайским языком, или студентов низкого культурного качества.

За более чем 20 лет, прошедших с момента вступления в силу Закона, количество специаль-

ных этнических высших учебных заведений в этнических автономных регионах увеличилось с 12 до 18, а количество обычных вузов в этнических автономных регионах увеличилось с 74 до 204, что значительно превышает темпы роста высших учебных заведений в других регионах. Кроме того, число штатных преподавателей из числа этнических меньшинств увеличилось с 23 300 до 97 600 человек (на 318,88 %), т.е. увеличение преподавательского состава в среднем составило 3 700 человек в год².

1.2. Гарантии прав граждан на получение высшего образования

Пункт 1 ст. 9 Закона предусматривает, что граждане имеют право на получение высшего образования. После вступления в силу данного Закона, чтобы удовлетворить сильное желание народа поступать в университет, в 1999 г. государством была реализована политика «расширения набора». Всё больше и больше людей поступали в университет своими силами, и право граждан на получение высшего образования изменилось от «лозунга» к «реальности».

С 1999 по 2018 г. число бакалавров увеличилось с 2 754 500 до 7 909 900 человек (на 187,16 %), число магистров увеличилось с 92 200 до 858 000 человек (на 830,59 %), общая численность студентов увеличилась с 7,42 млн до 38,33 млн (на 416,58 %).

Валовой показатель поступления в вуз увеличился с 10,5 % до 48,1 %³. Это означает, что раньше только один из 10 школьников смог поступить в вуз, теперь почти половина из них поступает в вуз. С тех пор доступ к высшему образованию перестал быть прерогативой немногих «элит», а стал фундаментальным правом, которого обычные граждане могут добиться своими собственными силами.

Помимо обеспечения гарантии права на образование обычных граждан, Закон также предусматривает особую защиту этнических меньшинств и учащихся, испытывающих экономические трудности. Пункт 2 ст. 9 Закона гласит, что государство принимает меры по оказанию помощи студентам из числа этнических мень-

¹ См.: Национальный статистический бюллетень развития образования 2018 года // Министерство образования КНР : [официальный сайт]. URL: http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_ftztjgb/201907/t20190724_392041.html (дата обращения: 11.02.2023).

² См.: Национальный статистический бюллетень развития образования 2018 года // Министерство образования КНР : [официальный сайт]. URL: http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_ftztjgb/201907/t20190724_392041.html (дата обращения: 11.02.2023).

³ См.: Национальный статистический бюллетень развития образования 2018 года.

шинств и студентам, испытывающим экономические трудности, в получении высшего образования.

Для того чтобы помочь студентам из числа этнических меньшинств получить высшее образование, государство разработало для них специальный план приема. Так, студентам из числа этнических меньшинств было снижено пороговое количество баллов для приема или добавлялись дополнительные баллы для льготного поступления. Эти меры эффективно улучшили их возможности для получения высшего образования.

За семь лет, прошедших с момента реализации специального плана, доля учащихся из числа этнических меньшинств в средней школе увеличилась с 6,06 % в 1999 г. до 9,53 % в 2018 г. В целях увеличения доли учащихся в сельских и экономически неблагополучных районах были введены специальные планы приема для сельских и бедных районов. Количество приема студентов по специальному плану достигло 478 400 человек⁴.

Кроме того, пункт 3 ст. 9 Закона предусматривает, что высшие учебные заведения должны принимать студентов-инвалидов, которые отвечают критериям приема, установленным государством, и не могут отказать в приеме из-за их инвалидности. Но в Законе нет конкретного положения о способах помощи студентам-инвалидам и правовой ответственности за отказ в их приеме. Чтобы заполнить правовые пробелы, Закон «О защите инвалидов» устанавливает, что если высшее учебное заведение отказывается в приеме студенту-инвалиду, то заинтересованная сторона (в том числе родственник или опекун) может обратиться в соответствующий департамент с требованием разобраться в сложившейся ситуации, после

чего департамент уполномочен приказать вузу зачислить студента⁵.

Если дошкольные учреждения, школы и вузы, а также другие образовательные учреждения и их сотрудники нарушают законодательство об образовании инвалидов, компетентный административный департамент должен издать приказ, исправляющий такие нарушения, а лицо, непосредственно ответственное за нарушение, подлежит наказанию в соответствии с законом: если деяние представляет собой нарушение общественной безопасности, органы общественной безопасности применяют административное наказание; если деяние представляет собой преступление, то нарушителю подлежит нести уголовную ответственность. В частности, к таким нарушениям относятся:

- 1) отказ в зачислении учащихся-инвалидов, удовлетворяющих условиям приема, изложенным в законах и правилах;
- 2) дискриминация, оскорбление или физическое наказание учащихся-инвалидов или потакание дискриминационным высказываниям или действиям в отношении учащихся-инвалидов с сопутствующим причинением физического или психического ущерба учащимся-инвалидам;
- 3) отказ от сокращения размера оплаты или отмены оплаты за обучение или других сборов для учащихся-инвалидов, испытывающих финансовые трудности, согласно соответствующим государственным нормативам⁶.

Положение «Об организации государственного экзамена для приема инвалидов в обычные высшие учебные заведения»⁷, обнародованное в 2017 г., дополнительно уточняет требование о предоставлении удобных условий для участия студентов-инвалидов во вступительных экзаменах в вуз. Введение и реали-

⁴ См.: Ответ на рекомендацию № 2193 второй сессии тринадцатого Всекитайского собрания народных представителей // Министерство образования КНР : [официальный сайт]. URL: http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_ghs/201910/t20191016_403780.html (дата обращения: 14.02.2023).

⁵ См.: Закон от 28.12.1990 № 36 «О защите инвалидов» в редакции от 26.10.2018 // Правовые документы КНР. Всекитайское собрание народных представителей: [официальный сайт]. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004544.htm (дата обращения: 14.02.2023).

⁶ См.: положение от 23.08.1994 № 161 «Об образовании инвалидов» в редакции от 07.02.2017 // Центральное народное правительство : [официальный сайт]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/23/content_5170264.html (дата обращения: 20.02.2023).

⁷ См.: положение от 21.04.2015 № 4 «Об организации государственного экзамена для приема инвалидов в обычные высшие учебные заведения» в редакции от 07.04.2017 // Министерство образования КНР : [официальный сайт]. URL: http://www.moe.gov.cn/srcsite/A15/moe_776/s3258/201704/t20170428_303388.htm (дата обращения: 20.02.2023).

зация вышесказанных положений и политики эффективно гарантируют право студентов-инвалидов на высшее образование.

1.3. Рационализация системы внешнего управления вузами

В настоящее время государственное управление высшими учебными заведениями сводится к следующему: государство дает вузам некоторые инструкции, которым вузы должны следовать, и выделяет им средства на осуществление своей деятельности, а общество и академические советы осуществляют оценку деятельности вузов. Этот тезис подтверждается статьями 11–14 Закона, гласящими, что высшие учебные заведения должны создать связь с обществом, самостоятельно и демократически управлять вузами в соответствии с законом. Государство поощряет сотрудничество высших учебных заведений с другими вузами, научно-исследовательскими учреждениями, а также с предприятиями, с целью дополнения преимуществ друг друга и повышения эффективности использования образовательных ресурсов. Государство поощряет и поддерживает международные обмены и сотрудничество в области высшего образования.

Государственное руководство и управление вузами осуществляется через Государственный совет. Народные правительства провинций, автономных районов и муниципалитетов, находящихся в непосредственном подчинении Центрального правительства, координируют деятельность в области высшего образования в своих административных районах и управляют высшими учебными заведениями, предназначенными в основном для подготовки местных кадров, а также учреждениями, уполномоченными Государственным советом.

Административный отдел образования при Государственном совете отвечает за высшее образование в масштабах всей страны и руководит высшими учебными заведениями, которые определены Государственным советом как учреждения, в основном готовящие таланты для всей страны. Другие соответствующие департаменты Государственного совета несут ответственность за работу высшего образования в рамках своих обязанностей, предписанных Государственным советом.

С момента вступления в силу Закона центральное правительство продолжало повышать степень децентрализации управления вузами и ускорило трансформацию правительственных функций, способствуя реализации концепции «Правительство управляет, вузы реализуют, общество оценивает». Так, центральное правительство постепенно сокращает вмешательство в микроменеджмент вузов: с 2013 г. центральное правительство официально отменило разрешительный порядок создания образовательных сайтов, онлайн-школ и новых специальностей, позволив учебным заведениям самостоятельно принимать решения на этот счет. Кроме того, в целях укрепления связей и сотрудничества между вузами и обществом в 2014 г. Министерство образования обнародовало приказ № 37, содержащий Положение о Совете обычного высшего учебного заведения (для пробного внедрения)⁸, направленное на укрепление связей между вузами и обществом, усиление демократического и научного принятия решений вузами.

Таким образом, за 20 лет реформирования института высшего образования в Китае можно выделить следующие особенности. Во-первых, в управлении вузами центральное правительство принимает только некоторые принципиальные решения. Во-вторых, правительство провинций также делегировало некоторые из своих прежних полномочий учебным заведениям. В-третьих, учебные заведения могут самостоятельно принимать широкий спектр решений. В-четвертых, общественные организации могут участвовать в делах учебных заведений, например сотрудничать, инвестировать в вузы или разрешать студентам приезжать на практику.

1.4. Защита прав студентов

Глава VI Закона регулирует права и обязанности вузов и студентов. Статьи 53–59 указывают, что студенты имеют право на получение бюджетных мест, премий и займов без процентов, имеют право на получение помощи в поиске работы, право на получение консультаций по трудоустройству. Студенты, испытывающие финансовые трудности, могут претендовать на студенческие субсидии или снижение платы за обучение.

⁸ См.: Правила Генерального Совета высших учебных заведений (экспериментальная редакция от 25.07.2014 № 37 в редакции от 25.07.2014 // Министерство образования КНР : [официальный сайт]. URL: http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201407/t20140725_172346.html (дата обращения: 17.02.2021).

В начале XXI в. государство предприняло многие меры для увеличения количества и качества выпускаемых студентов, например, выпускники вузов направляются в разные регионы Китая для трудоустройства и наработки стажа; государство оплачивает обучение или займы для студентов во время учебы; государство создает бюджетные места для студентов по специальности «педагогика»; государство выплачивает стипендии студентам, обучающимся на военных кафедрах. В 2018 г. было субсидировано в общей сложности 43 878 900 студентов из обычных вузов, при этом объем финансирования достиг 115,03 млрд юаней (1,090 трлн руб. по среднегодовому курсу ЦБ РФ за 2018 г.)⁹.

Таким образом, реализация Закона, особенно после 18-го Национального съезда партии, способствовала увеличению финансирования студентов, и объем финансирования продолжает увеличиваться, что обеспечивает права на образование студентов из малообеспеченных семей. Помимо эффективной защиты прав на получение образования малообеспеченными абитуриентами, значительно повысился и уровень защиты права на образование уже зачисленных студентов.

Ранее суды не считали подсудными споры между студентами и образовательными учреждениями. Это приводило к тому, что их споры по исключению студентов, отмене стипендий или наложению санкций на студентов решались самими учебными заведениями. Суды просто отклоняли иски студентов по таким спорам и не рассматривали их.

Но в связи с ростом осведомленности о правах студентов и резким ростом споров между студентами и вузами суды начали рассматривать подобные споры. Сейчас судом рассматриваются дела об отчислении студентов, получении степени, зачислении студентов и дела о других спорах. Судебная власть защищает студентов от произвола со стороны руководства вуза, таким образом, суды играют важную роль в защите прав студентов.

Кроме того, в качестве основы студенческого управления обучением в вузах Положение «Об управлении студентов в общеобразова-

тельных учреждениях высшего образования» в 2005 и 2017 гг. закрепило поправки, идея которых заключается в предоставлении учащимся контроля за деятельностью учебных заведений. Ранее подобные нормы уже существовали, но они не имели должного авторитета и фактически не имели силы. Теперь же законодательство постепенно переходит от «управления студентами со стороны вузов» к «контролю вузов со стороны студентов», что эффективно защищает законные права и интересы студентов. Можно сказать, что реализация Закона стала основой трансформации прав студентов из прав, лишь прописанных на бумаге, в «реальные права».

1.5. Внедрение уставов в качестве основного документа учебных заведений

Согласно ст. 27 Закона, устав вуза подлежит обязательному утверждению при создании высших учебных заведений, но большинство государственных университетов Китая было создано до 1998 г. (до принятия Закона), когда от университетов не требовалось предоставление уставных документов, поэтому многие университеты фактически осуществляли свою деятельность без устава.

В целях реализации принципа управления вузами в соответствии с уставом, который позволил бы создать современную университетскую систему, в 2011 г. Министерство образования издало Положение «Временные меры по формулированию устава высших учебных заведений»¹⁰ (далее — Положение). Положение создано для того, чтобы вузы руководствовались им при создании уставов. Положение устанавливает содержание устава, процедуру разработки, утверждения, надзора и другие аспекты, одновременно с этим осуществляя контроль за деятельностью высших учебных заведений. В 2013 г. Министерство образования утвердило первые шесть уставов университетов, включая Юго-Восточный университет; в конце 2014 г. были утверждены уставы университетов Китая, входивших в «Проект 985», а в 2015 г. также были утверждены уставы университетов, входивших в «Проект 211». До 7 февраля 2017 г. за

⁹ См.: Доклад о развитии финансовой помощи студентам Китая (2018 г.) // Министерство образования КНР : [официальный сайт]. URL: http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50353/mtbd/201903/t20190301_371763.html (дата обращения: 15.02.2023).

¹⁰ См.: положение от 12.07.2011 № 31 «Временные меры по формулированию устава высших учебных заведений» // Министерство образования КНР : [официальный сайт]. URL: http://www.gov.cn/flfg/2012-01/09/content_2040230.html (дата обращения: 18.02.2023).

девять чтений Министерство образования КНР утвердило уставы 113 вузов¹¹.

В настоящее время сформулированы и утверждены уставы всех вузов Китая, таким образом, реализован принцип управления «один вуз — один устав». Ситуация «управления вузом без устава» осталась в прошлом. Устав не только рационализирует внутреннюю структуру управления вузами, но и уточняет границы ответственности и полномочий между правительством и вузами, а также становится новой базой для самостоятельного развития вуза. Устав стал основным руководством для управления вузом.

2. Основные проблемы, возникающие при реализации Закона

2.1. Ограниченная функция академического совета

Статья 42 Закона предусматривает, что высшие учебные заведения создают академический совет для выполнения следующих функций:

- 1) рассмотрение проектов дисциплин и специальностей, планов преподавания и научных исследований;
- 2) оценка результатов преподавания и научных исследований;
- 3) разрешение академических споров;
- 4) проверка диссертаций или статей на уникальность и определение характера академических проступков;
- 5) рассмотрение и принятие решений по другим вопросам, связанным с академическим развитием, академической оценкой и академическими нормами, в соответствии с уставом.

После опубликования Регламента академического совета высших учебных заведений¹² (далее — Регламент) разные вузы сформулировали и усовершенствовали свои уставы, но возникли некоторые проблемы.

Во-первых, необходимо уточнить границу ответственности между академическим советом и директором вуза. Хотя в Регламенте под-

черкивается правовой статус академического совета как высшего научного органа вузов (академический совет рассматривает основные академические вопросы), но власть принятия окончательных решений часто находится в руках директора вуза. Таким образом, фактически академический совет играет лишь роль «мозгового центра», но не высшего научного органа вуза.

Во-вторых, по-прежнему существует неопределенность в полномочиях академического совета. Закон об образовании только в общих чертах закрепляет полномочия академического совета по расследованию, оценке и обсуждению академических исследований. Статьи 15–18 Регламента подробно перечисляют конкретные вопросы, которые академический совет имеет право рассматривать, оценивать, консультироваться и выносить решения, что, несомненно, является большим прогрессом по сравнению с Законом. Но отношения между академическим советом, советом по оценке звания и другими академическими учреждениями в вузах, границы их полномочий и другие вопросы так и не были уточнены. Правовые отношения между академическим советом на уровне университета и академическим советом на уровне факультета также нуждаются в дальнейшем регулировании. По мере реализации реформы системы образования становится ясно, что расплывчатость и абстрактность законов об образовании затрудняют достижение ими максимального нормативного эффекта. Таким образом, академические советы могут брать на себя только функции микроменеджмента, и не более, что углубило социальное непонимание Закона об образовании и ослабление его авторитета.

В-третьих, отсутствие механизма надзора над академическим советом. Существует возможность злоупотребления любой властью, и академическая власть не является исключением. Хотя Регламент принципиально предусматривал регламентирование состава академического совета, правила голосования, разрешения конфликта интересов, гласность и другие режи-

¹¹ См.: Отчет Инспекционной группы по обеспечению соблюдения законов Постоянного комитета ВСНП по проверке выполнения Закона КНР «О высшем образовании» // Всекитайское собрание народных представителей : [официальный сайт]. URL: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201910/5e021a6d9c5f4577a0a090c9757ed640.shtml> (дата обращения: 13.02.2023).

¹² См.: Регламент академического комитета вузов от 01.03.2014 № 35 // Министерство образования КНР: [официальный сайт]. URL: http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201401/t20140129_163994.html (дата обращения: 19.02.2023).

мы, но конкретные механизмы обжалования, пересмотра, контроля, надзора, ответственности и другие аспекты всё еще нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

2.2. Недостаточные гарантии прав преподавателей

Защита прав студентов в высших учебных заведениях является более комплексной, в то же время защита прав преподавателей оставляет желать лучшего. В статье 43 Закона четко указано, что высшие учебные заведения через профессиональный союз работников и другие формы организации обеспечивают участие кадрового состава в демократическом управлении и надзоре, а также охраняют законные права кадрового состава. Но на практике профессиональный союз не реализовывает себя в достаточной мере, чтобы обеспечить защиту прав преподавателей.

Введение в действие Закона значительно улучшило условия труда и жизни преподавателей, гарантировало их права на научные исследования, улучшило подготовку кадров и обмен кадрами. Однако в результате ускоренной реформы системы образования, ввиду найма вузами внештатных преподавателей, значительно возросло число споров между университетами и преподавателями по поводу их прав, а также всё чаще стали возникать споры по поводу увольнения, оценки успеваемости, защиты пенсионных прав и т.д.

В настоящее время преподаватели в случае нарушения их прав часто вынуждены отстаивать свои права лицом к лицу с университетами, в то время как профессиональный союз работников, который является правовым органом по защите прав преподавателей, не оказывает преподавателям достаточной поддержки и правовой помощи. Такая ситуация ставит преподавателя в неблагоприятное положение. Отсутствие в Законе подробного регламентирования процедуры обжалования нарушения прав преподавателей затрудняет их защиту. В Законе «О педагогах» содержится только одна статья о системе рассмотрения жалоб педагогов, в которой не ясны область компетенции, процедуры и решения по жалобам, а также не закреплены сроки рассмотрения жалоб, поэтому фактическая защита прав преподавателей

часто осуществляется в соответствии с обычаем, а не с законом.

Отмеченные выше обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что многие споры, связанные с преподавателями, трудно разрешать в судебном порядке, и большинство из них разрешается в административном порядке. Несмотря на то что Верховный народный суд путем разъяснения законодательства включил в круг рассматриваемых в суде дел споры преподавателей по поводу отставки, увольнения, выполнения трудового договора и т.д., суды по-прежнему не принимают к рассмотрению такие иски. Многие дела, затрагивающие личные интересы преподавателей, с трудом рассматриваются в судебном порядке. Путь к восстановлению прав преподавателей становится всё более трудным, и в настоящее время в случае нарушения трудовых прав преподавателей их положение можно считать безвыходным.

Так, в деле о кадровых спорах между Сун Гуйляном и Шэньянским университетом химических технологий Шэньянский средний народный суд постановил, что в соответствии с положением «О разрешении кадровых споров» спор об оценке учебного звания не может быть разрешен путем арбитража или гражданского судопроизводства. Из материалов дела следует, что, хотя квалификация Сун Гуйляна в качестве профессора была утверждена, Шэньянский университет химических технологий фактически не назначил Сун Гуйляна на должность профессора. Вопрос о том, должен ли был Сун Гуйлян быть назначен профессором, не входил в сферу рассмотрения гражданских исков народного суда, как и требование Сун Гуйляна об оплате труда на уровне должности профессора, — на основании того, что эти споры не относятся к компетенции рассмотрения гражданских исков народного суда¹³. Хотя эти споры всё еще могут быть разрешены путем обращения с заявлением в компетентный административный отдел образования, большинство из этих органов не склонно выносить решения в пользу преподавателей.

Защита прав преподавателей и предоставление им справедливых и эффективных средств правовой защиты является большим препятствием на пути осуществления Закона и нуждается в скорейшем разрешении. Наряду с

¹³ См.: апелляционное постановление Шэньянского среднего народного суда провинции Ляонин КНР от 17.03.2014 по делу № 173 // Документ опубликован не был. Доступ из интернет-портала судебных актов КНР: [официальный сайт]. URL: <https://wenshu.court.gov.cn> (дата обращения: 17.02.2023).

развитием концепции прав человека и увеличением числа академических споров, необходимо уточнить механизм разрешения академических споров в законодательстве и сформировать разнообразные способы разрешения конфликтов.

2.3. Несвоевременное обнаружение информации об оценке качества образования

Статья 44 Закона в редакции от 01.01.1999 предусматривает, что уровень функционирования и качество образования высших учебных заведений подлежат надзору и оценке, организуемым административным департаментом образования. Когда в 2015 г. в Закон были внесены поправки, вышеуказанная норма подверглась серьезному пересмотру: теперь высшие учебные заведения должны создать систему оценки уровня управления своими вузами и качества образования, своевременно раскрывать соответствующую информацию и принимать социальный надзор. Административный департамент образования должен организовать экспертов или поручить профессиональным учреждениям оценить текущий уровень, эффективность управления и качество образования высших учебных заведений. Результаты оценки должны доводиться до всеобщего сведения.

Закон с поправками от 2015 г. не только расширяет содержание самооценки и внешней оценки высших учебных заведений, но и требует от субъекта оценки своевременно раскрывать общественности результаты оценки. Раскрытие оценочной информации стало законодательно закрепленной обязанностью вузов и других субъектов оценки. В настоящее время все виды оценки для вузов связаны с качеством преподавания, построением дисциплины, научными исследованиями, подготовкой кадров и другими аспектами. Оцениванию подлежат все типы обычных университетов.

При этом раскрытие информации об оценке не осуществляется своевременно. Помимо отчета о качестве преподавания уровня бакалавриата и оценки дисциплины, проводимой Министерством образования, другие результаты оценки не раскрываются, как того требует законодательство, и не принимаются под социальный надзор. На сайтах всех уровней администраций образования результаты оценки не обнаруживаются.

2.4. Подготовка кадров не в полной мере связана с потребностями социального развития

Статья 5 Закона гласит, что задача высшего образования заключается в воспитании высококвалифицированных специалистов с чувством социальной ответственности, духом новаторства и практической способностью в развитии науки, техники и культуры, а также в содействии социалистической модернизации. Статья 31 гласит, что высшие учебные заведения сосредоточиваются на воспитании кадров, осуществляют педагогическую, научно-исследовательскую и общественную деятельность, а также обеспечивают соответствие качества образования и преподавания стандартам, установленным государством. Некоторые колледжи и университеты мало заинтересованы в выращивании кадров и уделяют слишком много внимания внешней оценке, вкладывая свои силы и ресурсы в получение «показных» результатов, таких как рейтинг вузов, количество публикаций и участие в государственных программах в области образования. Планирование долгосрочного развития при этом отходит на второй план. Существуют также университеты, которые не прилагают больших усилий по реформированию и внедрению инноваций в учебный процесс, по разработке учебных программ, учебных материалов и методов, что затрудняет удовлетворение потребностей учащихся в личностном росте, а также в достижении успеха и получении качественного образования.

Для проверки применения Закона 21 октября 2019 г., на 14-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей XIII созыва, была создана Инспекционная группа по вопросам правопорядка Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. В ее докладе о проверке отмечается, что некоторые университеты не имеют научного позиционирования, не различают особенности дисциплин и специальностей, а подготовка кадров недостаточно тесно связана с потребностями национального экономического и социального развития.

Выпускникам не хватает прикладных, сложных и технических навыков, наиболее востребованных для экономического и социального развития, что влечет за собой проблемы с трудоустройством выпускников. Нехватка специалистов в стратегически важных развивающихся отраслях, таких как искусственный интеллект и большие данные, а также относительная не-

хватка специалистов в области здравоохранения и социальной сфере, таких как врачи общей практики, семейный медсестринский персонал, и воспитателей детей младшего возраста.

Причина этих проблем заключается в том, что некоторые колледжи и университеты в действительности не переориентировали свое мышление на обслуживание потребностей страны и экономическое и социальное развитие. Они не имеют точного представления о социальных потребностях, а механизм взаимосвязи между планом трудоустройства и обучением талантливых специалистов не был создан в необходимой мере¹⁴.

3. Совершенствование режима управления вузами в законодательстве и на практике

3.1. Уменьшение административной власти над академическим советом

Причина отсутствия полноценного выполнения функций академическим советом заключается в том, что административная власть в университетах слишком сильна, что затрудняет выполнение указанных в законе положений об управлении академическим советом в китайских вузах, где отсутствуют традиции академической автономии и атмосфера демократического управления. Что касается состава и отбора членов академических советов, большинство университетских уставов и уставов академических советов обычно требуют, чтобы членами академических советов были профессора с высокими квалификациями и академическими способностями. Однако, безусловно, стоит отметить, что некоторые университеты прямо закрепляют в уставах директоров либо вице-директоров или даже членов всего руководства университета в качестве членов академического совета.

Во-первых, существующие академические советы отдельных университетов не имеют четкого правового регулирования своей работы. Большинство вопросов решается административными отделами, и окончательное принятие решений по основным академическим вопросам в основном относится к сфере обсуждения и принятия решений директором и его служеб-

ным совещанием, а профессорский состав не реализует активную академическую власть.

Во-вторых, существуют только принципиальные положения для работы академических советов по обжалованию, но нет механизма надзора за полномочиями директора и вице-директора. Поэтому состав академического совета и способ отбора его участников нуждаются в урегулировании в Регламенте академического совета высших учебных заведений. Такими нормами, в частности, могут быть: ограничение доли участников, занимающих руководящие должности в университете, не более чем одной пятой частью; обеспечение определенной доли молодых преподавателей, что может эффективно обеспечить мобильность и разнообразие членов академического совета и предотвратить злоупотребление академической властью.

Такие изменения позволят передать академическому совету все академические вопросы для обсуждения и принятия решений, а также позволят создать более научную и эффективную систему оценки и контроля функционирования вуза.

3.2. Увеличение разнообразия подсудных категорий дел по защите прав преподавателей

В настоящий момент основная идея образования заключается в том, чтобы «ставить человека на первое место и содействовать его всестороннему развитию». Это требует законодательной защиты прав учащихся и преподавателей, а также создания надежных механизмов для защиты их прав и разрешения споров.

Суть затруднения рассмотрения споров между преподавателями и вузами заключается в том, что в Законе и в Толковании верховного суда «О рассмотрении народными судами кадровых споров в учреждениях» (далее — Толкование), которое имеет в Китае статус закона, не уточнен перечень подсудных категорий споров. Толкование устанавливает, что круг рассматриваемых в суде дел ограничивается спорами между педагогическими кадрами по поводу отставки, увольнения, выполнения трудового договора и т.д. Даже в Положении «О рассмотрении споров с персоналом», которое приме-

¹⁴ См.: Отчет Инспекционной группы по обеспечению соблюдения законов Постоянного комитета ВСНП по проверке выполнения Закона КНР «О высшем образовании» // Всекитайское собрание народных представителей: [официальный сайт]. URL: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201910/5e021a6d9c5f4577a0a090c9757ed640.html> (дата обращения: 13.02.2023).

няется в трудовом арбитраже, установлено, что арбитраж в сфере трудовых правоотношений занимается разрешением конфликтных ситуаций между работодателем и работником в сферах исполнения трудовых договоров и прекращения рабочих отношений с работником.

Таким образом можно увидеть, что закон устанавливает открытый перечень категорий подсудных дел в области кадровых споров, но совсем не упоминает споры о продвижении по службе, научном звании, пенсии и т.д. Из-за чего на практике судьи отказываются рассматривать данные типы дел и законные права преподавателей остаются без судебной защиты.

Но даже если суд принял дело к производству, преподаватели зачастую не могут рассчитывать на разрешение спора в свою пользу. Анализ 134 судебных дел по спорам в сфере образования показал, что преподаватели выиграли лишь 32 дела, что составляет 23,88 %.

Поскольку в законодательстве об образовании существует мало статей о судебной защите преподавателей, которыми могли бы руководствоваться судьи, большую роль в этом процессе играют дискреционные факторы. Учитывая, что споры о продвижении по службе или об увольнении, о лишении преподавательской квалификации и об оценке званий серьезно затрагивают личные интересы заинтересованных сторон, необходимо расширять круг дел, по которым преподаватели могли бы обращаться в суд, а также совершенствовать процедуры подачи апелляций, жалоб и проведения слушаний.

В то же время профессиональный союз работников играет важную роль в обеспечении законных прав и интересов профессорско-преподавательского состава, из-за чего необходимо менять его роль с простого «органа социального обеспечения» или «организатора культурных и спортивных мероприятий» на роль гаранта участия профессорско-преподавательского состава в демократическом управлении и контроле учебного заведения, и обеспечить открытость каналов для участия профессиональных юристов или групп юристов в разрешении споров в колледжах и университетах.

3.3. Совершенствование режима раскрытия информации об оценке деятельности университета

В настоящее время ни правительство, ни вузы не уделяют внимания раскрытию информации об оценке. Глубоко укоренившаяся

причина, по которой информация об оценке несвоевременно обнародуется, заключается в отсутствии достаточно четкого правового регулирования. Действующее законодательство лишь предусматривает, что информация должна быть обнародована, без четких инструкций о том, как именно это должно происходить.

Некоторые ученые предлагают следующие пути изменения законодательства. Во-первых, принять специальный закон об оценке высшего образования. В нем необходимо определить правовой статус субъектов оценки высшего образования, включая правительство, университеты, профессиональные учреждения и организации по оценке, установить их права и обязанности по оценке и квалификацию оценки. Кроме того, в законе следует установить перечень объектов оценки, технические стандарты и обоснованность заключений различных субъектов оценки, а также создать систему надзора за оценкой для регулярного проведения проверки субъектов оценки, включая проведение надзора и проверки раскрытия информации об оценке. Во-вторых, необходимо также разработать интеллектуальные методы оценки. Исследование и разработка цифрового оборудования для сбора информации и данных в вузах с помощью интеграции и применения новых технологий, таких как мобильный Интернет, репозитории, большие данные и искусственный интеллект, позволяют сильно усовершенствовать текущие методы оценки учебных заведений.

Технология искусственного интеллекта может быть использована для анализа данных, внесенных университетами в электронный репозиторий, а также данных, собранных оценщиками, на основе критериев оценки, установленных в законе, и позволит быстро получать результат с целью своевременного раскрытия данных обществу.

Помимо результатов оценки, в сферу раскрытия информации должна быть включена информация о субъектах, принципах, показателях оценки, о ее процедурах и процессах. Учитывая тот факт, что результаты оценки будут непосредственно влиять на репутацию вуза и распределение ресурсов, а также затрагивать важные интересы участвующих сторон, возможно использование электронных систем искусственного интеллекта и для расширения каналов обжалования результатов оценки, т.е. заинтересованные стороны смогут обратиться через электронную систему искусственного ин-

теллекта в компетентный административный департамент образования, если у них есть возражения против результатов оценки, а результаты оценки могут быть пересмотрены, если в них действительно имеются существенные ошибки и упущения. Кроме того, если вузы и оценивающие организации своевременно не раскроют необходимую в соответствии с законом информацию, компетентные органы смогут принять такие дисциплинарные меры, как ограничение или приостановление зачисления студентов, запрет на повышение рейтинга вуза, приостановление или отмена квалификационной аттестации до тех пор, пока субъект оценки не раскроет информацию об оценке и не пройдет социальный контроль.

3.4. Интеграция технологии искусственного интеллекта в образование

В настоящее время мы вступили в эпоху искусственного интеллекта. Общество испытывает нехватку специалистов по искусственному интеллекту, что означает нехватку учебных специальностей по искусственному интеллекту, курсов по искусственному интеллекту, а также недостаточную интеграцию технологии искусственного интеллекта в образование.

Быстрое развитие технологии искусственного интеллекта позволит эффективно восполнить некоторые недостатки и недочеты традиционного образования, будет способствовать изменениям в традиционной модели подготовки специалистов — развитию подготовки специалистов для удовлетворения не только потребностей современного общества, но и общества будущего, формируя новый путь «искусственный интеллект + образование».

Преподаватели могут использовать искусственный интеллект для проведения онлайн-тестов, своевременного мониторинга и анализа процесса обучения учащихся. Делая выводы на основе анализа соответствующих данных, преподаватели также могут выяснять, в чем студенты хороши или слабы в учебе, а затем внести предложения по улучшению образовательной программы и разработать индивидуальные программы обучения, чтобы повысить эффективность преподавания.

В дополнение к этому можно построить «умный» вуз. Во-первых, создание «умной» системы сбора данных, включающей в себя использование интеллектуальных роботов для сбора данных об условиях преподавания

и обучения студентов, получение своевременного анализа и обратной связи. Во-вторых, создание «умного» учебного и экспериментального оборудования. Например, создание лаборатории симуляции для моделирования экспериментальных данных и прогнозирования результатов. В-третьих, создание интеллектуальных роботов — помощников преподавателей, которые будут отвечать на вопросы студентов.

В эпоху совместной работы преподавателей и искусственного интеллекта с помощью новых технологий открываются огромные перспективы по совершенствованию программ подготовки кадров, повышению сложности курсов, устранению некачественных учебных материалов, созданию идеальных курсов учебных материалов и разработке передовых методов обучения. Высшее образование должно быть в большей степени адаптировано к потребностям экономического и социального развития, росту уровня науки и технологии. Оно должно брать на себя инициативу по развитию дисциплин, связанных с развитием стратегических отраслей промышленности.

Заключение

Закон КНР «О высшем образовании» всесторонне обобщал и фиксировал в себе опыт развития высшего образования Китая на протяжении многих лет. Закон дает более ясные ответы на ряд важнейших вопросов развития высшего образования, таких как взаимоотношения между правительством и вузами, автономия вузов и внутренняя система управления вузами и т.д. Таким образом, Закон определяет направление развития высшего образования в дальнейшем. Однако с быстрым развитием общества, демократизацией и возрастающим запросом на защиту прав личности институту высшего образования в Китае, построенному в соответствии с Законом КНР «О высшем образовании», трудно играть надлежащую роль в новых исторических условиях.

Многие практические проблемы долгое время тормозят развитие высшего образования в Китае, что вызывает большую озабоченность китайского общества. Для решения этих проблем необходимо сбалансировать административную власть и укреплять академическую автономию в вузах; расширять круг подсудных дел по спорам между вузами и преподавате-

лями, чтобы они могли эффективно защищать свои законные интересы в суде. Для решения проблем неполного или несвоевременного раскрытия информации о качестве вузов и проблем подготовки не востребовавшихся обществом

специалистов имеет большой потенциал применение технологии искусственного интеллекта в развитии вузов и образования в целом, т.е. руководство принципом «искусственный интеллект + образование».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Chen Baosheng*. Student Aid Should Play A Bigger Role in Poverty Alleviation // *People's Daily*. — 2019. — 1 March (13). (In Chinese).
2. *Dong Xiaoping, Shi Qiuhe*. Modernization of China's higher education assessment system: history, challenges and prospects // *Journal of Southwestern University: Social Science Edition*. — 2021. — No. 1. — P. 104–110. (In Chinese).
3. *Duan Binbin, Sun Xiaobing*. From «Management Law» to «Control Law» — Based on The Text Analysis of The Three Editions of «College Students Management Regulations» // *Modern University Education*. — 2017. — No. 5. — P. 79–85. (In Chinese).
4. *Ha Jingxiong*. Retrospect and Prospect of Higher Education for Ethnic Minorities in New China // *Educational Research*. — 2001. — No. 4. — P. 59–65. (In Chinese).
5. *Ma Huaide*. Study on Degree Law — Suggestions and Reasons for the Amendment of Academic Degrees Ordinance. — Beijing : Legal publishing house, 2014. — 280 p. (In Chinese).
6. *Sun Miantao*. University Governance: Governing What and How // *Educational Research*. — 2015. — No. 11. — P. 35–38. (In Chinese).
7. *Wang Xigen*. Study on the Legal Protection of Educational Equity. — Beijing : China Social Sciences Press, 2012. — 309 p. (In Chinese).
8. *Xu Leitao, Hao Fei*. A study on the current situation and characteristics of personnel dispute litigation among teachers in public universities — an empirical perspective based on 134 adjudication documents // *Fudan Education Forum*. — 2017. — No. 4. — P. 40–46. (In Chinese).
9. *Yao Jinju*. Research on the Problem of Education Law. — Beijing : Legal Press, 2017. — 253 p. (In Chinese).
10. *Yu Shengquan*. The future role of artificial intelligence teachers // *Open Education Research*. — 2018. — No. 1. — P. 16–28. (In Chinese).
11. *Zhan Zhongle, Wang Chunlei*. Construction of Academic Committee System in University Governance — Comment on the Regulations of Academic Committee in Colleges and Universities // *Journal of Peking University: Philosophy and Social Sciences*. — 2016. — No. 053(002). — P. 76–83. (In Chinese).
12. *Zhan Zhongle*. On the Perfection of Teachers Appeal System in China's Colleges and Universities // *Chinese Educational Law Review*. — 2008. — No. 6. — P. 105–134. (In Chinese).

Материал поступил в редакцию 3 марта 2023 г.

REFERENCES

1. Chen Baosheng. Student Aid Should Play A Bigger Role in Poverty Alleviation. *People's Daily*. 2019. 1 March (13). (In Chinese).
2. Dong Xiaoping, Shi Qiuhe. Modernization of China's higher education assessment system: history, challenges and prospects. *Journal of Southwestern University: Social Science Edition*. 2021;(2):104-110. (In Chinese).
3. Duan Binbin, Sun Xiaobing. From «Management Law» to «Control Law» — Based on The Text Analysis of The Three Editions of «College Students Management Regulations». *Modern University Education*. 2017;(5):79-85. (In Chinese).
4. Ha Jingxiong. Retrospect and Prospect of Higher Education for Ethnic Minorities in New China. *Educational Research*. 2001;(4):59-65. (In Chinese).
5. Ma Huaide. Study on Degree Law — Suggestions and Reasons for the Amendment of Academic Degrees Ordinance. Beijing: Legal publishing house; 2014. (In Chinese).

6. Sun Miantao. University Governance: Governing What and How. *Educational Research*. 2015;(11):35-38. (In Chinese).
7. Wang Xigen. Study on the Legal Protection of Educational Equity. Beijing: China Social Sciences Press; 2012. (In Chinese).
8. Xu Leitao, Haofei. A study on the current situation and characteristics of personnel dispute litigation among teachers in public universities — an empirical perspective based on 134 adjudication documents. *Fudan Education Forum*. 2017;(4):40-46. (In Chinese).
9. Yao Jinju. Research on the Problem of Education Law. Beijing: Legal Press; 2017. (In Chinese).
10. Yu Shengquan. The future role of artificial intelligence teachers. *Open Education Research*. 2018;(2):16-28. (In Chinese).
11. Zhan Zhongle, Wang Chunlei. Construction of Academic Committee System in University Governance — Comment on the Regulations of Academic Committee in Colleges and Universities. *Journal of Peking University: Philosophy and Social Sciences*. 2016;053(002):76-83. (In Chinese).
12. Zhan Zhongle. On the Perfection of Teachers Appeal System in China's Colleges and Universities. *Chinese Educational Law Review*. 2008;(6):105-134. (In Chinese).