



УПРАВЛЕНИЕ И ПРОЕКТИРОВАНИЕ

**А. Бердашкевич, Н. Воронина,
А. Эркенов**

О региональных особенностях
регулируемого учебного
и воспитательного процесса

23 – 30

К. Нечаева

Социально-моделирующие игры
в управлении воспитанием

31 – 37

Е. Болотова

Правовое положение классного
руководителя

38 – 43

О РЕГИОНАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЯХ РЕГУЛИРУЕМОГО УЧЕБНЫМ И ВОСПИТАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ

А. БЕРДАШКЕВИЧ, Н. ВОРОНИНА, А. ЭРКЕНОВ

Каждый субъект Российской Федерации имеет геофизические, демографические и иные особенности. С учётом указанных особенностей должны быть сформированы требования к государственному и муниципальному управлению учебным и воспитательным процессом для субъектов Российской Федерации и для органов местного самоуправления на территории данного региона.

Вводные замечания

Основные положения нового Федерального закона от 29 декабря 2013 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — ФЗ-273) вступают в силу с 2013 года. Преобразования российской правовой системы, совершаемые в соответствии с указанным законом, должны быть завершены в 2016 году.

Для региона формирование системы образования, равно как и организация образовательной деятельности, не является самоцелью. Российская Федерация выступает гарантом кон-





ституционных прав граждан на образование. Каждый регион в соответствии с делегированными ему полномочиями и ресурсами обеспечивает исполнение предписанного объёма образовательных услуг на своей территории. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления выступают перед Российской Федерацией как заказчики и организаторы образовательной деятельности на своей территории. В свою очередь, формируя свою часть государственного заказа на образование, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления должны учитывать спрос на рынке труда и востребованность квалифицированных специалистов.

Права потребителей образовательных услуг для разных уровней образования различны и в разной степени обеспечены государственной гарантией и поддержкой. Права потребителей образовательных услуг не универсальны, а осуществляются внутри отдельных социально-экономических категорий гражданского общества и не должны быть сопоставляемыми с правами иных категорий граждан. Было бы неправильно рассматривать жителя села и горожанина как равноправных участников образовательного процесса. Для сельских жителей должны быть созданы дополнительные условия и преференции, уравнивающие доступ детей и подростков к обучению.

Ориентация законодателей на учёт региональных особенностей позволяет в определённой мере восполнить пробелы федерального законодательства, а порой приводит и к созданию оригинальных правовых норм. В ряде регионов страны функционируют сельские малокомплектные школы, перспективы которых оцениваются в обществе неоднозначно. Сторонники радикальных реформ считают, что многие из этих школ постепенно закроются естественным путём. Традиционалисты настаивают на сохранении сельской школы как культурного очага на селе, средства обучения, воспитания детей в духе национальных, самобытных традиций.

В определённом смысле можно считать устаревшим тезис о том, что образование в нецентральных регионах или в сельской местности должно играть роль «социального лифта». Для талантливых детей и подростков существует система олимпиад, подготовительных отделений интернатного типа при крупных вузах и иные. Но основную массу сельского населения система образования должна направленно готовить для успешной реализации своих способностей и возможностей по месту проживания. Система образования не должна играть роль «интеллектуальной драги», способствующей миграции сельского населения в города. Такая миграция мало помогает городам и разрушительна для сельских населённых пунктов.

Получившие образование за бюджетные средства студенты должны быть в явном виде обременены обязательством потрудиться в соответствии с полученной специальностью в качестве врачей, учителей, инженеров и техников. Этого требует не только простая справедливость. Нормативные цифры приёма по перечню специальностей соответствует потребностям общества в соответствующих услугах. Вопросы территориального распределения выпускников вузов и ссузов должны особо беспокоить регионы. Формы ответственности сторон по договору на образование обязательно должны быть указаны в договоре. Тогда будет обеспечена защита прав потребителя образовательных услуг и исполнение государственного заказа.



Правовая система каждого региона имеет особенности. Но есть общая концептуальная составляющая для всякого регионального законодательства — учебный процесс должен включать меры и приёмы воспитательного характера. Понятно, что по мере взросления человека роль общественного воздействия на воспитание снижается. Если на стадии дошкольного образования или в начальной школе воспитание является почти базовой организационной составляющей учебного процесса, то в старших классах подростки, как правило, весьма чувствительны к замечаниям воспитательного характера.

Данная работа имеет целью обсудить актуальность и необходимость включения в региональное законодательство норм, относящихся к проблемам воспитания.

Общее описание современной ситуации

Современные информационные технологии, используемые в учебном процессе, принципиально изменили подходы к оценке роли учителя в школе и преподавателя в учебном заведении. Учитель и преподаватель теперь выступают не столько в качестве носителей энциклопедических знаний, сколько как хранители традиций и методисты-экскурсоводы по стране знаний. Каждый учащийся может разыскать любую информацию в Интернете. Впервые за многие годы развития национальных образовательных систем обучаемые получили возможность самостоятельного, абсолютно независимого поиска любой информации, любого исторического или научного факта. По степени доступа к информационным базам и потокам обучающие и обучаемые практически уравнились в правах и возможностях.

Самым тяжёлым недостатком нынешней системы образования многие специалисты считают пассивность обучаемых. Нынешняя молодёжь много и активно взаимодействует с Интернетом. Можно сказать, что в связи с распространением Интернета резко выросла активность молодёжи в части поиска и использования новой информации.

Школа и образование в целом неизменно остаются одним из важнейших ориентиров государственной политики¹. Вопросам развития школьного образования особое внимание уделяет не только государство, но и практически все социально-политические силы общества. Объясняется это тем значением, которое школа и образование имеют для духовного и социально-экономического развития общества, укрепления российской государственности.

Конституция о воспитании

Статья 72 Конституции Российской Федерации устанавливает, что общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Заметим, что образование и воспитание перечислены через запятую. Это означает, что Конституция Российской Федерации понимает образование и воспитание как отдельные самостоятельные процессы.

¹ Козырин А.Н. Школа и современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Реформы и право, 2009, №1.





Отмеченные различия закреплены в статье 114 Конституции Российской Федерации, где отмечена обязанность Правительства Российской Федерации обеспечивать проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. В приведённом перечне отсутствует воспитание, что и понятно, так как в воспитании большую роль играет, семейный, национальный, этнический фактор, геополитическое положение и иные внешние обстоятельства. Поэтому единой государственной политики в области воспитания быть не может, хотя процесс воспитания является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Значение регионального законодательства

ЮНЕСКО выделяет четыре главных аспекта в процессе обучения: «учиться, чтобы знать; учиться, чтобы уметь; учиться жить и учиться жить вместе». Учёт декларируемых принципов при развитии национальной российской системы образования требует консолидации и гармонизации всех общественных ресурсов и усилий. Развитие отечественного законодательства во многом учитывает указанные аспекты и направлено на их поддержку и реализацию.

Государственные задачи в области образования не могут быть решены без активного участия регионов. Региональная образовательная политика каждого субъекта Российской Федерации должна быть синхронизована не только с государственными задачами в области образования, но и сформирована на общих и единых базовых принципах с целью обеспечения единства образовательного пространства на территории России. Неоднородность правового пространства Российской Федерации обусловлена разным юридическим статусом субъектов Российской Федерации. Существует несовпадение фактического объёма прав и обязанностей различных субъектов Российской Федерации.

Реализуя на практике свои полномочия в области образования, субъекты Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты. Практика показывает, что акты, которые изданы органами власти различного уровня и не отличаются единообразием ни по форме, ни по содержанию, ни по методам правового регулирования. Разграничение компетенции в области образования между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также между их органами регулирует законодательство субъектов Российской Федерации.

Существует около ста вариантов форм разграничения компетенции в области образования между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации². Что на территории одного субъекта регулировалось законом субъекта Российской Федерации, то на территории другого субъекта может быть отнесено к компетенции исполнительной власти.

² Ермошин Г.Т. Как формируется законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 5.



Роль органов самоуправления

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в области образования относятся:

- организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- организацию предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных образовательных учреждений;
- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;
- учёт детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований устанавливаются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Органы местного самоуправления городских округов имеют право создания, реорганизации и ликвидации муниципальных высших учебных заведений. К вопросам местного значения муниципального района относятся: организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

Органы местного самоуправления городского округа имеют право на создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования. Органы местного самоуправления располагают достаточно обширным объёмом полномочий в организации деятельности образовательных учреждений на территории муниципального образования (при этом речь идёт в основном о школьных и дошкольных учреждениях)³. В их число входят планирование,

³ Эфриян Р.А. Виды и содержание полномочий органов местного самоуправления по организации деятельности школьных и дошкольных образовательных учреждений // Общество и право, 2008, № 3.





организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования, которая основана на таких принципах, как гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье; единство федерального культурного и образовательного пространства, защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства; общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием, автономность образовательных учреждений. Органы местного самоуправления организуют и реализуют образовательные программы в образовательных учреждениях⁴.

Дошкольное образование предоставляется в дошкольных образовательных учреждениях. Однако допускается его предоставление и в общеобразовательных учреждениях, при наличии у них соответствующих лицензий⁵. Следует обратить также внимание, что субъекты Российской Федерации обязаны финансировать муниципальные образовательные учреждения лишь в рамках реализации основных общеобразовательных программ. Финансируются расходы только на воспитание и обучение, но не расходы на содержание детей и только в тех объёмах, которые предписаны федеральными стандартами и федеральными требованиями. Реализация дополнительных образовательных программ не подлежит финансированию за счёт субвенций из региональных бюджетов⁶.

То же самое относится и к полномочиям органов местного самоуправления, поскольку к вопросам местного значения отнесена организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам. Закон, как указывалось выше, разделяет понятия «образование» и «содержание детей», а также различает основные и дополнительные общеобразовательные программы. Из этого следует, что полномочия органов местного самоуправления по организации предоставления образования (будь то общего, дошкольного или дополнительного) подразумевают обязанности обеспечивать воспитание и обучение, включая финансирование расходов на это (с учётом сказанного выше об отнесении ряда расходов к обязательствам субъектов Российской Федерации). При этом речь идёт лишь об услугах, предоставляемых в рамках реализации основных образовательных программ. К расходным обязательствам муниципальных образований не относится фи-

⁴ Габричидзе Б.Н. Административное право. М.: Проспект, 2003. С. 147.

⁵ Мадьярова А.В. Полномочий органов местного самоуправления в сфере образования // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

⁶ Мадьярова А.В. Полномочий органов местного самоуправления в сфере образования // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.



нансовое обеспечение предоставления дополнительных образовательных услуг. Таковые оказываются за счёт внебюджетных источников, включая плату, взимаемую с родителей по договору об оказании дополнительных образовательных услуг.

Иерархия в области регулирования образования

ФЗ-273 и Конституция Российской Федерации содержат несколько положений, которые можно рассматривать как перспективные точки роста и развития законодательства в области образования. К точкам роста, заложенным ФЗ-273, можно отнести новые дефиниции, использованные в тексте закона. В частности, воспитание законодатель представляет как деятельность, направленную на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства. Образование законодатель представляет как целенаправленный процесс, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определённых объёма и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Суть не в конкретных формулировках, заложенных в определении понятий. Определения всегда служат объектом критики для специалистов. Поэтому, не концентрируя внимание на деталях, следует выделить главное. Законодатель рассматривает образование как личное и общественное благо. Такой подход позволяет обосновать необходимость государственной поддержки обучения граждан страны как стремление увеличить общественное благо, умножить человеческий капитал.

Национальное законодательство основано на личных неотчуждаемых конституционных правах. Базовые принципы отечественного законодательства заложены Конституцией Российской Федерации. Федеральные законы имеют целью развитие и уточнение положений Конституции Российской Федерации. Законы субъектов Российской Федерации в области образования дополняют федеральные законы в части учёта особенностей проживания населения региона. Большая протяжённость территории каждого из субъектов Российской Федерации вынуждает учитывать местные особенности при организации государственного управления и правового регулирования в области образования, в том числе геополитические, этнические, социально-экономические, климатические или природные свойства местности. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Для реализации личных прав и свобод законодательством должен быть заложен соответствующий ресурс. Каждый закон вправе предусмотреть выделение ресурсов только на своём уровне правового регулирования. Конституционные положения формируют основу федерального законодательства в области образования. Федеральные законы уточняют статус федеральных государственных образо-





вательных стандартов для каждого из уровней образования, устанавливают систему аттестации, а также порядок приёма в государственные учебные заведения и т.п.

К особенностям государственного устройства России можно отнести неполную сопоставимость, нетождественность статусов субъектом Российской Федерации. Статус региона-донора и статус дотационного региона имеют множество демографических, экономических, этнических и иных различий друг от друга.

Выводы и предложения

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Образование представляет отрасль российской экономики, имущественный комплекс, нуждающийся, с одной стороны, в регламентации возникающих гражданских, трудовых и иных отношений, а с другой — в достойном и бесперебойном финансировании, без которого невозможно предоставление качественных образовательных услуг.

Необходимо отметить важность мониторинга и прогноза при организации и поддержке образовательной деятельности. Не имея информации о состоянии нормативного правового обеспечения деятельности образовательных учреждений, невозможно эффективно и целенаправленно изменять и дополнять правовое регулирование в области образования и оперативно реагировать на возникающие проблемы.

Особую роль в современных условиях играет региональное законодательство в области образования. Именно в этой части правовой системы России должны быть заложены основные требования и правила к воспитательной работе в учебных заведениях, к классному руководству и иным проявлениям формирования характера подростка. Кроме того, именно в этой части правовой системы России должны быть заложены нормы и правила подготовки врачей, педагогов, инженеров и техников, а также иных специалистов и работников, востребованных в данном регионе, на данной территории, в данном муниципальном образовании.

[17 – 22]
Концепции
и системы

30