

РАЗВИТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО законодательства в сфере образования

Анатолий Петрович Бердашкевич,
*Государственный советник Российской Федерации 1-го класса,
помощник председателя Комитета Государственной Думы
по образованию, кандидат юридических наук*

Наталья Александровна Воронина,
*преподаватель Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»*

Каждый регион имеет свои географические, климатические, этнические, экономические и демографические особенности. С учётом этих и других региональных особенностей региона должны быть сформированы требования в образовательном законодательстве для субъектов РФ и для органов местного самоуправления.

Преобразования

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, совершаемые в соответствии с этим законом, завершаются в 2016 году. Юридико-технической задачей при подготовке отраслевого акта было приведение текста в соответствие с положениями Конституции РФ, а также с текстами Бюджетного, Налогового, Гражданского, Трудового, Семейного, Административного кодексов.

Конституция РФ и ФЗ-273 содержат положения, которые можно рассматривать как перспективные точки роста и развития законодательства в области образования. Статья 72 Конституции РФ устанавливает, что общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта находятся в совместном ведении Российской Феде-

рации и субъектов РФ. Заметим, что Конституция РФ понимает образование и воспитание как отдельные самостоятельные процессы.

Отмеченные различия закреплены в статье 114 Конституции РФ, где отмечена обязанность Правительства РФ обеспечивать единую государственную политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. В приведённом перечне отсутствует воспитание, так как в воспитании большую роль играют семейный, национальный, этнический факторы, геополитическое положение и другие внешние обстоятельства. Поэтому единой государственной политики в области воспитания быть не может, хотя процесс воспитания — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

ЮНЕСКО выделяет четыре главных аспекта в процессе обучения: «учиться, чтобы знать; учиться, чтобы уметь; учиться

А.П. Бердашкевич, Н.А. Воронина. Развитие отечественного законодательства в сфере образования

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 эти аспекты и направлено на их поддержку и реализацию.

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 ученика 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 для 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, выделим 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.

Базовый принцип законодательства

Отечественное законодательство основано на личных неотчуждаемых конституционных правах. Базовые принципы отечественного законодательства заложены Конституцией РФ, цель

федеральных законов — развитие и уточнение положений Конституции. Законы субъектов РФ в области образования дополняют федеральные законы с учётом особенностей проживания населения региона. Большая протяжённость территории каждого из субъектов РФ 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 городских, сельских поселениях и на других территориях предполагает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Для осуществления 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 основы федерального законодательства в области образования. Федеральные законы уточняют статус федеральных государственных образовательных стандартов для каждого из уровней образования, устанавливают систему аттестации, порядок приёма в государственные учебные заведения.

К особенностям государственного устройства России можно отнести неполную сопоставимость, нетождественность статусов субъектов РФ. Статусы региона-донора и дотационного региона имеют множество демографических, экономических, этнических и других различий.

Государственные задачи в области образования не могут быть решены без активного участия регионов. Региональная образовательная политика каждого субъекта РФ должна быть синхронизирована с государственными задачами в области образования, сформирована на общих и единых базовых принципах для обеспечения единства образовательного пространства на территории России. Неоднородность правового пространства РФ, их фактический объём прав и обязанностей не совпадает.

Полномочия

Выполняя свои полномочия в области образования, субъекты РФ вправе принимать нормативные правовые акты. Практика показывает, что акты, изданные органами власти различного уровня, не отличаются единообразием ни по форме, ни по содержанию, ни по методам правового регулирования. Законодательство субъектов РФ разграничивает компетенции в области образования между их органами законодательной и исполнительной власти: существует около ста вариантов форм разграничения компетенции в области образования между органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ: то, что на территории одного субъекта регулируется его законом, на территории другого субъекта может быть отнесено к компетенции исполнительной власти.

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

- предоставление общедоступного и бесплатного начального, основного, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;
- предоставление дополнительного образования детям (за исключением дополнительного образования детей 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, работающих по образовательным программам начального, основного и среднего (полного) общего образования.

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

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Органы местного самоуправления городских округов имеют право создавать, реорганизовывать и ликвидировать муниципальные высшие учебные заведения.

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

- предоставление общедоступного и бесплатного начального, основного, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;
- организация и предоставление 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 создавать муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования.

Органы местного самоуправления располагают достаточно обширным объёмом полномочий в организации деятельности образовательных учреждений на территории муниципального образования (речь идёт в основном о школьных и дошкольных учреждениях): планировать, организовывать, регулировать и контролировать деятельность местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений для 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

А.П. Бердашкевич, Н.А. Воронина. Развитие отечественного законодательства в сфере образования

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 учащихся, 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 учреждениях.

Ориентиры

Школа и образование в целом неизменно остаются одним из важнейших ориентиров государственной политики. 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.

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 предоставлять качественные образовательные услуги.

Для регионального законодательства формирование системы образования, равно как и организация образовательной деятельности, не самоцель. Российская Федерация выступает гарантом конституционных прав граждан на образование, каждый регион в соответствии с делегированными ему полномочиями и ресурсами обеспечивает исполнение предпи-

санного объёма образовательных услуг на своей территории. Субъекты РФ и органы местного самоуправления выступают перед Российской Федерацией как заказчики и организаторы образовательной деятельности. Формируя свою часть государственного заказа на образование, субъекты РФ и органы местного самоуправления должны учитывать спрос на рынке труда и востребованность квалифицированных специалистов.

Задача, сопряжённая с удовлетворением спроса на рынке труда, может быть обозначена как удовлетворение прав граждан на образование. 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 сопоставляться с правами других категорий граждан. Например, сложно рассматривать жителя села и городского жителя как равноправных участников образовательного процесса, поэтому для сельских жителей должны быть созданы дополнительные условия и преференции, уравнивающие доступ детей и подростков к обучению. В сельских населённых пунктах проживает 32% сельского населения; для которого необходимо организовать социальное обслуживание и обучение детей и подростков.

Повышению качества законодательства об образовании способствует стремление законодательных органов субъектов РФ по возможности полно учесть в нормотворческой практике региональные особенности. Ориентация законодателей на учёт региональных особенностей позволяет в определённой мере восполнить пробелы федерального законодательства, а порой приводит и к созданию оригинальных правовых норм.