

Образование и общество

Анатолий Петрович Бердашкевич, государственный советник Российской Федерации 1 класса, помощник председателя Комитета Государственной Думы по образованию, кандидат юридических наук.

Наталья Александровна Воронина, преподаватель Высшей школы экономики, аспирантка Центра цивилизационных и региональных исследований Института Африки РАН

О РЕГИОНАЛЬНОЙ КОМПОНЕНТЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» заложил в систему образования возможность сетевого объединения ресурсов учебных заведений, перспективу электронного обучения, а также иные инновационные возможности. Для эффективного использования инновационных возможностей необходимо дополнить национальное законодательство в области образования соответствующими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Образование, как вид экономической деятельности, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Каждый субъект вправе принимать законы по предметам своего ведения, а также по предметам совместного ведения. Но, прежде чем приступить к разработке таких законов, следует уточнить компетенцию субъекта РФ.

Конституционной обязанностью Правительства РФ является обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области образования. Для всех субъектов РФ и для всех муниципальных образований существуют зоны правового регулирования с едиными правилами, методами и приёмами государственно-

го управления. Нормативная правовая база национальной системы образования в каждом из субъектов РФ должна иметь некие общие черты, установленные федеральными законами.

Каждый субъект Российской Федерации обладает собственным социально-политическим и экономическим статусом. В каждом наличествуют свои демографические, климатические, этнические, геофизические и иные факторы влияния на общественное сознание и государственное управление. При организации государственного управления образованием по всей территории Российской Федерации необходимо учитывать региональные особенности экономического развития

территории и менталитета населения. Роль и значимость таких факторов определяют необходимость их учёта в системе государственного управления.

Наиболее естественной формой учёта местных региональных особенностей в процессе государственного регулирования и управления может служить отражение упомянутых факторов в системе нормативных правовых актов, подготовленных в рамках компетенции субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Структурной основой для формирования законодательной поддержки системы образования на уровне регионов и органов местного самоуправления мог бы послужить типовый модельный закон «Об экономическом, кадровом и законодательном обеспечении системы образования в субъекте Российской Федерации» (название условное).

Наличие специфики экономических и правовых статусов субъектов РФ позволяет рассматривать проблему разработки региональных законов в области образования и науки как особое направление развития государственного управления.

В общем случае, можно представить указанную совокупность общих черт и особенностей в форме типового регионального закона.

Структурная основа законодательства в области образования

Национальное российское законодательство в области образования выстроено по иерархическому принципу. Можно выделить несколько уровней правового регулирования.

Конституция Российской Федерации, как закон прямого действия, гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного,

основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

В Российской Федерации каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

В качестве конституционных положений, формирующих государственную политику в области образования, можно привести следующие положения:

- В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры.
- Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования.

Определяя границы нормативного правового регулирования отношений в области образования, необходимо учитывать некоторую рассредоточенность норм по федеральным актам российского законодательства. Эта особенность формирования нормативной правовой базы в полной мере применима к правовым актам, регулирующим образование¹.

Массив «непрофильных» подзаконных актов, принимаемых на федеральном уровне, весьма внушителен. Речь идёт об указах Пре-

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

зидента Российской Федерации, постановлениях Правительства РФ и приказах федеральных министерств, которые принимаются по вопросам, не всегда непосредственно связанным с образованием, но содержат отдельные нормы, используемые для регулирования образования. Число нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти многократно превышает количество актов, принятых Президентом и Правительством Российской Федерации, вместе взятых, и исчисляется не десятками, а сотнями.

Принципиальным отличием российского законодательства об образовании от образовательного права западных государств является тот факт, что объектом правового регулирования в российских законах об образовании становятся не столько собственно образовательные отношения (то есть отношения, в которые вступают в процессе обучения и воспитания учащиеся и образовательные учреждения, педагоги на различных уровнях российской образовательной системы), сколько отношения по управлению образованием и его экономикой.

В процессе исторического развития правовой системы нашей страны понимание и подходы к значимости тех или иных интересов в образовании заметно менялись². Традиционно образование рассматривают как объединяющую среду публичных и частных интересов. Политический идеал власти должен исходить из определённых правовых и нравственных парадигм общества³.

² *Потапенко В.С.* Образовательная деятельность и образовательные услуги: соотношение понятий // Журнал российского права. 2009. № 3.

³ *Нургалеев Ш.Х., Чинчикова Г.Б.* Правовая тактика и правовая стратегия: вопросы теории соотношения и практики // Юридическое образование и наука. 2006. № 2, 3.

Правоспособность субъектов Российской Федерации

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.

Помимо упомянутых функциональных различий между субъектами Российской Федерации наличествуют устаревшие представления о статусе республик в составе Российской Федерации. В специальной литературе можно встретить высказывания, что по смыслу статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации республике, как субъекту Российской Федерации, присущи все признаки государственности. На этом основании делается вывод, что республики в составе Российской Федерации по сравнению с другими субъектами Российской Федерации имеют особый статус и вправе осуществлять суверенные права по вопросам, определённым статьей 73 Конституции Российской Федерации.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» разъясняет, что республики, как субъекты Российской Федерации, не имеют статуса суверенного государства, а потому не вправе наделять себя соответствующими свойствами. Сохранение в республиканских конституциях положения о республике как суверенном государстве

противоречит Конституции Российской Федерации, даже когда делают оговорку, что указанный суверенитет выражается в обладании всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Региональная политика субъекта Российской Федерации

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

После прекращения действия 38 из ранее заключённых внутрифедеральных договоров и признания необходимости утверждения 8 оставшихся договоров федеральным законом сокращена практика нарушения конституционного принципа равенства статуса субъектов Федерации⁴. Анализ действующе-

го законодательства даёт возможность очертить статус субъекта Российской Федерации путём определения основных черт его бюджетной компетенции.

В наиболее общем виде бюджетную компетенцию субъекта Российской Федерации можно определить как совокупность его прав и обязанностей в качестве государственно-правового образования. Равенство субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральной властью, провозглашаемое Конституцией Российской Федерации, является принципиальной основой равенства бюджетно-правового статуса субъектов Федерации, независимо от их государственно-правовой формы. Равенство бюджетно-правового статуса субъектов понимается как тождественность правовых возможностей субъектов, закрепляемых за ними, и равные нормативные возможности их реализации.

Модельный типовой региональный закон в области образования.

Типовой модельный закон ориентирован на максимально эффективное удовлетворение региональных нужд в кадрах, а также нужд населения региона в образовательных услугах. Необходимо наладить связи между рынком труда и рынком образовательных услуг по всей территории субъекта Российской Федерации для разработки единых требований качества подготовки специалистов. Более подробный анализ проблем можно найти в работе Н.И. Булаева и А.П. Бердашкевича⁵.

Разработать типовой модельный закон для субъекта Российской Федерации необходимо. Он призван уточнить распределение

⁴ Евсеев П.И., Ялбулганов А.А. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права, № 2, 2005; Ордина О.Н. Внутрифедеральный договор как источник административного законодательства // Проблемы российского законодательства: история и современность. Материалы V Межрегиональной научно-практической конференции Тольятти, 21–22 февраля 2008 г., г. Самара: Изд-во Самар. гуманитар. акад., 2008. С. 104–108.

⁵ Булаев Н.И., Бердашкевич А.П. О развитии законодательства в области образования // М.: Издание Государственной Думы, 2005. С. 248.

нормотворческих полномочий в субъектах РФ, а также упорядочить региональные и муниципальные финансовые составляющие образовательного права. Особую роль в планировании бюджетных расходов на образование играет содержание подлежащего финансированию образовательного стандарта для различных типов учреждений (нормы, определяющие обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объём нагрузки учащихся, требования к уровню подготовки выпускников и иное).

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, 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 Федерации⁶. Что на территории одного субъекта регулировалось законом субъекта РФ, то на территории другого субъекта может быть отнесено к компетенции исполнительной власти.

Важное место в модельном законе должно занять непрерывное образование, цели

и задачи которого адаптированы к интересам и потребностям населения данного региона.

Непрерывное образование — это процесс роста образовательного (общего и профессионального) потенциала личности в течение всей жизни на основе использования системы государственных и общественных институтов и в соответствии с потребностями личности и общества⁷. В основе непрерывного образования лежит идея, что обучение человека, его общая и профессиональная подготовка являются неотъемлемой составной частью его жизни.

Модельный закон должен стимулировать разные формы государственно-частного партнёрства на территории региона по отношению к рынку образовательных услуг.

Модельный закон должен стимулировать развитие сетевых форм объединения образовательных ресурсов, а также дистанционного и электронного образования, способствовать развитию обмена опытом, повышению квалификации, стажировок и студенческих практик.

Основной особенностью модельного закона можно считать приближенность его к нуждам населения данной территории, учёт всех особенностей труда и отдыха проживающих в регионе граждан, а также направленности экономики и местной промышленности.

В образовании немало отношений, выходящих за пределы административного права, — конституционных, трудовых, гражданских, финансовых, но тем не менее нормы административного права составляют основу образовательного права как комплексной от-

⁶ Ермошин Г.Т. Как формируется законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 5

⁷ Такое определение дано в распоряжении Правительства РФ от 3 сентября 2005 г. № 1340-р (СЗРФ от 12 сентября 2005 г. № 37 ст. 3752).

расли⁸. Нормы административного права образуют ядро, главную часть образовательного законодательства. Эти акты отражают требования общества и государства к каждому высшему учебному заведению, чтобы педагогическая деятельность в нём осуществлялась на должном профессиональном уровне и в соответствующих формах.

Выводы и предложения

Настоящая работа имеет целью сформулировать концепцию и правовые основы типового закона субъекта Российской Федерации по отношению к организации образовательной деятельности на подведомственной территории. Мобилизация дополнительных ресурсов территорий и регионов необходима, потому что задачи, стоящие перед национальной системой образования, все время усложняются и дополняются.

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.

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. Современное образовательное право формируется

как комплексная отрасль российского законодательства, объединяющая нормы различной правовой принадлежности — гражданского, семейного, трудового, административного и других отраслей права⁹. Поэтому система образования и образовательная деятельность с региональных позиций должны быть представляемы как составная часть экономического развития данного региона, данной территории, данного района. Каждый регион должен иметь в своей программе социально-экономического развития конкретные показатели и набор мероприятий по разделу, посвящённому воспитанию и обучению населения.

Права потребителей образовательных услуг для разных уровней образования различны и в разной степени обеспечены государственной гарантией и поддержкой. 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.

Повышению качества законодательства об образовании способствует стремление законодательных органов субъектов Российской Федерации по возможности полностью 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.

⁸ Бельский К.С., Зайцева Л.А. Педагогический процесс в системе образовательных правоотношений // Юридическое образование и наука. 2009. № 2.

⁹ Козырин А.Н. Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 3, 2008 (декабрь). Выпуск 2.

В определённом смысле можно считать устаревшим тезис о том, что образование в не центральных 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 др. 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.

Каждый регион имеет свои географические, климатические, этнические, экономи-

ческие и демографические особенности. Именно с учётом указанных и иных региональных особенностей региона должны быть сформированы требования к законодательству в области образования для субъектов Российской Федерации и для органов местного самоуправления.

Необходимо оказывать субсидиарную поддержку образовательным учреждениям, участвующим в экспорте образовательных услуг, обеспечивая им кадровую и материально-техническую поддержку. Значительную долю экспорта образовательных услуг могла бы реализовывать российская система образования, если бы уделяла больше внимания непрерывному образованию, дополнительному образованию взрослых и иным инновационным для России формам образовательной деятельности.