

ОБ ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБРАЗОВАНИЮ
Григорий Артемович Балыхин

Вопрос о развитии и совершенствовании законодательной базы образования обсуждается в российском обществе с завидной регулярностью уже более 16 лет с момента принятия 10 июля 1992 года Закона Российской Федерации «Об образовании». Такое внимание объясняется той особой ролью, которая в нашем обществе традиционно отводится образованию как системообразующему фактору жизненного успеха.

В советский период важную роль в регулировании отношений в образовательной сфере играли политические установки, реализованные в инструкциях, методических указаниях и рекомендациях. Подзаконные акты государственных органов исполнительной власти использовались порой чаще, чем нормы законов. Тексты законов¹ отсылали гражданина к актам министерств и ведомств.

В период девяностых годов нормативная правовая база российского образования получила серьезное качественное развитие. Основу правового регулирования отношений в области образования на федеральном уровне составили соответствующие положения Конституции Российской Федерации и ряд принятых в тот период федеральных законов. Кроме того, функционирование системы образования во многом определялось «непрофильными» федеральными законами. Здесь в первую очередь следует отметить законы о федеральных бюджетах, о социальных вопросах, о военной службе, о налогах и т.д. Сегодня интересы образовательных учреждений непосредственно затрагивают нормы более 50 действующих законов. Однако «системообразующим» в образователь-

¹ Закон СССР от 19.07.1973 №4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» (вместе с Основами законодательства; Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (приняты на шестой сессии Верховного Совета СССР восьмого созыва 19 июля 1973 года) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1973, №30, ст. 392, Закон РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании» и другие).

ном законодательстве следует признать Закон Российской Федерации «Об образовании», который по существу выполняет функции основ законодательства в области образования.

Закон об образовании направлен в первую очередь на обеспечение права на образование человека и гражданина, закрепленное в статье 43 Конституции Российской Федерации. В настоящее время это право по существу совпадает с правом на развитие личности. Главная особенность Закона Российской Федерации «Об образовании» состоит в том, что он является универсальным, так как содержит нормы, регулирующие отношения в области образования, возникающие между гражданами, органами, осуществляющими управление в сфере образования, образовательными учреждениями всех типов и видов – от дошкольного до послевузовского образования, в том числе вне зависимости от их формы собственности. В этом законе многие вопросы организации образовательной деятельности были решены с позиций существенной демократизации отношений в сфере образования, расширения прав образовательных учреждений. Еще одной особенностью закона было введение государственных гарантий реализации права на образование, ряда конкретных норм ресурсной обеспеченности государством сферы образования, установления социальных льгот педагогическим работникам. Хотя в законе содержится немало статей прямого действия, значительное число вопросов было отнесено законодателем к компетенции федеральных органов государственной власти и управления, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как уже было сказано, Закон Российской Федерации «Об образовании» можно считать базовым, поскольку его конструкция как бы предопределяла принятие в дальнейшем самостоятельных законодательных актов по каждому из установленных уровней образования (о высшем образовании, о среднем профессиональном образовании, об общем образовании, о дополнительном образовании и т.д.). Справедливость такой интерпретации подтверждается принятием в 1996 году по сути его новой редакции и нового Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который дополнил и расширил содержащиеся в Законе «Об образовании» правовые нормы, регулирующие отношения в области высшего и послевузовского профессионального образования. В дальнейшем, однако, аналогичных законов по другим уровням российского образования принято не было, что привело к осуществлению их правового регулирования преимущественно на уровне подзаконных актов.

Оценивая процесс формирования образовательного законодательства в период 90-х годов, надо признать, что он носил недостаточно систематизированный характер. Изначально новое российское законодательство в области образования (Закон Российской Федерации «Об образовании») формировалось в условиях жесткой дискуссии между различными общественными группами относительно государственной стратегии развития образования, перспективной модели развития российского образования. Поэтому поправки в действующие законы подчас разрабатывались под давлением ситуации, а не в едином русле стратегии формирования законодательной базы образования. Конечно, этому были свои причины. С одной стороны, нельзя не учитывать бурные политические и социальные изменения в обществе, которые диктуют законодателю свои требования в условиях, когда общая стратегия еще не была выработана, с другой стороны – «системность» формирования законодательства официально ничем не регламентирована.

Важным этапом в развитии идейной базы образовательного законодательства стало обсуждение в 2000 году на Государственном совете Российской Федерации современной образовательной политики России. В представленном на Госсовете докладе говорилось, что «образовательная политика – важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества.

Первейшая задача образовательной политики на современном этапе – достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства».

Документы Госсовета и принятая Правительством Российской Федерации на их основе «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года» стали важным ша-



гом в развитии образовательной политики России, общие принципы которой были уже во многом определены в законах Российской Федерации «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Важным фактором успешной реализации новой на том этапе модели российского образования была ее тесная увязка с Основными направлениями социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 года). Разработанная модель и принятые Правительством Российской Федерации документы наметили главные направления образовательной политики на тот период и меры по их реализации, в том числе и законодательного характера.

Однако в соответствии с принятой Правительством Российской Федерации стратегией реализации новой образовательной политики, основанной на проведении целой серии широкомасштабных экспериментов по апробации принятых в рамках Концепции модернизации российского образования мер инновационного развития отрасли, вопросы законодательного оформления принятой в тот период модели развития российского образования были отложены на достаточно продолжительное время. Поэтому проводимое в этот период развитие правовой системы России в области образования осуществлялось преимущественно в следующих направлениях:

- унификация юридико-технических конструкций и приемов для нормативных правовых актов из различных отраслей права;
- исключение норм или отмена федеральных законодательных актов, не обеспеченных бюджетом;
- исключение из федеральных законодательных актов норм, не относящихся к полномочиям Российской Федерации, а также уточнение прав собственности в части распоряжения федеральным имуществом и подведомственными учреждениями;
- исключение из отраслевого законодательства присутствовавших в нем норм бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах, норм конституционного, административного и трудового права.

В какой-то мере рубежным в развитии российского образовательного законодательства можно считать 2007 год, когда был принят целый ряд законов, обеспечивших правовое закрепление многих базовых новаций Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года. В первую очередь к ним следует отнести:

- Федеральный закон от 9.02.2007 №17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»;
- Федеральный закон от 20.04.2007 №56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», обеспечивший совершенствование государственной системы контроля качества образования и уровня подготовки выпускников всех уровней образования и типов образовательных учреждений, а также упростивший процедуры регламентации деятельности образовательных учреждений в части лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных организаций;
- Федеральный закон от 24.10.2007 №232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», установивший, что существовавшие ранее ступени высшего образования «бакалавр» и «магистр» являются самостоятельными образовательными уровнями с отдельными государственными образовательными стандартами, вступительными экзаменами, самостоятельной итоговой аттестацией;
- Федеральный закон от 01.12.2007 №307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования»;



- Федеральный закон от 01.12.2007 №308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»;
- Федеральный закон от 01.12.2007 №309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта».

Перечисленные федеральные законы вместе с принятыми несколько раньше законами об автономных учреждениях, о совершенствовании процедур выбора ректоров высших учебных заведений и введении должности президента в вузах, а также рядом других нормативных правовых актов в значительной мере обеспечили правовое оформление организационных и педагогических новаций, составивших ядро модели российского образования образца начала 2000-х годов.

Несмотря на решение в рамках перечисленных законов многих вопросов совершенствования правового регулирования, уточнения и конкретизации существовавших прежде общих норм в сфере образования, в образовательном законодательстве по-прежнему остается много неурегулированных внутренних противоречий. Особенно ярко внутренняя несогласованность проявилась при решении вопроса о разделении полномочий в сфере образования между уровнями власти, поскольку общие вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Насколько сложны процессы перераспределения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, можно судить по известному Федеральному закону от 22.08.2004 №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Проблемы накапливались давно, но широкие публичные дискуссии и оценка реальных последствий законодательных перемен возникли при обсуждении и после принятия этого закона, который внес поправки примерно в две сотни федеральных нормативных правовых актов. После принятия Федерального закона №122-ФЗ прошло уже четыре года. И за это время было принято уже почти четыре десятка новых федеральных законов, внесших изменения в исходный текст закона. Однако и поныне процесс внесения изменений в Федеральный закон №122-ФЗ продолжается.

Совершенно новую ситуацию для российского образования создал Федеральный закон от 29.12.2006 №258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», в соответствии с которым внесены изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», установившие перечень отдельных полномочий Российской Федерации в сфере образования, передаваемых на исполнение субъектам Российской Федерации, и требования к их исполнению. Указанный закон «подтолкнул» ряд субъектов Российской Федерации к созданию на своих территориях, помимо традиционно действовавших органов управления образованием, самостоятельных органов исполнительной власти по реализации передаваемых федеральных полномочий по лицензированию, государственной аккредитации, оценке качества образования, надзору за исполнением законодательства в сфере образования.

Современный этап развития российского образования характеризуется активным профессиональным и общественным диалогом по вопросам создания современной модели образования в рамках формирования Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. В соответствии с концепцией модернизация образования является необходимым условием формирования инновационной экономики, основанной на знаниях, одной из важных составляющих динамичного экономического роста и социального развития общества, весомым фактором благополучия граждан и безопасности страны. Доминанта современной модели российского образования должна соответствовать стратегии, предложенной Д.А.Медведевым в феврале этого года на V Красноярском экономическом форуме «Россия 2008–2020. Управление ростом»: «Современной экономике должна соответствовать современная



политика социального развития. Главным ее объектом должны стать не конкретные отрасли социальной сферы (мы это уже проходили), а каждый гражданин, каждая отдельная семья. И вокруг них и должны гармонично выстраиваться системы здравоохранения, образования и социальной поддержки, должны создаваться широкие возможности для самореализации людей».

Разрабатываемая современная модель образования должна также соответствовать тем стратегическим вызовам, которые отражают как общемировые тенденции, так и внутренние барьеры развития. В части изменений в сфере образования к таким вызовам в первую очередь относятся возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития и ожидаемая новая волна технологических изменений, резко усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и обесценивающая многие традиционные факторы роста.

На встрече В.В.Путина и Д.А.Медведева с руководством Госдумы в марте 2008 года говорилось, что в законодательной деятельности основной акцент должен быть сделан на обеспечении долгосрочного плана экономического развития России до 2020 года. Осознавая необходимость дальнейшего развития российского образовательного законодательства, важно определить пути осуществления этой работы. С учетом накопившегося опыта по разработке федеральных законов в области образования представляется, что сегодня можно говорить о трех возможных путях формирования правовой базы образования.

Первый путь – разработка и принятие поправок в федеральные законы по мере возникновения «острых» ситуаций в системе образования, разрешение которых можно осуществить только законом.

Второй путь – кардинальная переработка имеющегося образовательного законодательства, разработка и принятие принципиально нового федерального закона, интегрирующего Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Третий путь – последовательное наращивание правового обеспечения сферы образования посредством разработки и принятия федеральных законов в определенной последовательности, с учетом реальных требований современности, но имея конечной целью разработку и принятие «интегрирующего акта» на основе уже достаточно полно разработанной законодательной базы в области образования.

Сегодня, в условиях резко возрастающей роли образования в жизни общества, для России в целом, а не только для системы образования, принципиально важно, чтобы субъекты права законодательной инициативы сумели выбрать наиболее оптимальный путь создания законодательной базы федерального уровня, обеспечивающей реализацию современной модели образования. Очевидно, если не обращать внимания на зарубежный и отечественный опыт формирования законодательства, что наиболее «соблазнительным» представляется второй путь, то есть разработка сразу «интегрирующего акта», минуя промежуточный этап разработки отдельных федеральных законов, и не только в области образования, гармонизирующих правоотношения в сфере образования. Главная положительная сторона этого варианта очевидна – создание в короткий промежуток времени комплексной законодательной базы образования. Однако на поверхности лежат и весомые недостатки этого пути. Главным является высокая вероятность невозможности создания всесторонне проработанного нормативного правового акта при отсутствии уже апробированной законодательной базы. Поэтому представляется более правильным выбрать третий из предложенных путей развития.

Несмотря на значительное число изменений, внесенных в образовательное законодательство за последнее время, формирование современной модели российского образования на долгосрочную перспективу ставит задачи дальнейшего совершенствования правового регулирования в этой сфере. По отдельным направлениям потребуются значительное дополнение существующего правового поля в интересах развития сферы образования. Так, например, важно нормативно закрепить новые механизмы финансирования деятельности образовательных организаций, в том числе в части развития благотворительной деятельности в образовании. Актуальным направлением является установление административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования. Уже осенью 2008 года в Государственной Думе будет рассматриваться внесен-



ный Правительством Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в части установления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования)». Целью данного законопроекта является создание новых правовых механизмов реализации установленных Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации «Об образовании» государственных гарантий реализации права граждан на образование посредством установления административной ответственности должностных лиц и организаций за нарушения прав граждан в сфере образования, в том числе таких значимых прав в сфере образования, как право на получение бесплатного образования, качественного образования и т.д. Большие изменения ожидаются в секторе высшего профессионального образования в связи с правовым оформлением понятия «федеральный университет» в рамках рассматриваемого в настоящее время законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов». И этот перечень может быть продолжен.

Сегодняшнее российское законодательство предусматривает 5 уровней разграничения полномочий в сфере образования: исключительная компетенция Российской Федерации, совместная компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, исключительная компетенция субъектов Российской Федерации, компетенция органов местного самоуправления, компетенция образовательного учреждения. В условиях действующих разграничений полномочий существенным условием повышения эффективности правового регулирования в сфере образования является гармоничное развитие нормативного и правового регулирования на всех уровнях управления образованием. В первую очередь это относится к развитию законодательной базы в субъектах Российской Федерации, где правовое обеспечение образовательной сферы пока существенно различается.