

О ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБРАЗОВАНИЮ
Григорий Артемович Балыхин

В настоящее время основой регулирования правоотношений в области образования является принятый в 1992 году Закон Российской Федерации «Об образовании», а также принятый в 1996 году и развивающий положения этого закона в отношении высшей школы Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Практически одновременно с принятием последнего были внесены первые изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании». Он был принят в новой редакции, учитывающей изменения политического устройства нашей страны и принятие новой Конституции Российской Федерации.

В сложный для государства период ломки устоявшихся правоотношений, в период экономической нестабильности и социальной напряженности эти два закона сыграли неоценимую роль в деле сохранения системы российского образования. Во многом это было связано с особенностями Закона Российской Федерации «Об образовании», который содержал нормы, регулирующие все возможные правоотношения, включая вопросы бюджетного и налогового регулирования, трудового, пенсионного, жилищного, земельного законодательства, авторского и патентного права.

На этапе, когда новое российское законодательство еще только формировалось, правоприменителям, при отсутствии соответствующих федеральных законов новой России, приходилось опираться на нормы права советского периода, корректируя их с учетом Конституции Российской Федерации и принимаемых федеральных законов. Эта особенность Закона Российской Федерации «Об образовании» являлась его достоинством, поскольку для субъектов, действующих в сфере образования, все основные вопросы имели четкую правовую регламентацию с учетом отраслевых интересов.

Тем не менее, по мере принятия новых кодексов – гражданского, налогового, бюджетного, трудового, жилищного, земельного – эта особенность закона стала превращаться в его недоста-

ток. Многие нормы из Закона Российской Федерации «Об образовании» пришлось исключать, поскольку соответствующее регулирование было отнесено к другим отраслям права.

Часть общих норм, которая могла быть сохранена, потребовала редакционной доработки с учетом новых подходов, закрепленных в указанных выше кодексах. Кроме того, с развитием российского общества менялись взгляды на организацию образовательного процесса и управление в системе образования, что требовало своего законодательного закрепления. С учетом этих обстоятельств все прошедшие годы велась кропотливая работа по совершенствованию двух базовых законов сферы образования.

К числу законов, закрепляющих серьезные структурные изменения в системе образования, можно отнести Федеральный закон от 21.07.2007 №194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»¹, Федеральный закон от 09.02.2007 №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»², Федеральный закон от 24.10.2007 №232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»³, 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»⁴, Федеральный закон от 29.12.2006 №258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»⁵. Указанные законы были приняты в период деятельности Государственной Думы четвертого созыва.

Усиление роли университетов

В Государственной Думе пятого созыва этот процесс продолжился. Он отражает общие тенденции изменения законодательства в области образования, поэтому остановимся подробнее на их содержании.

В начале 2009 года был принят Федеральный закон от 10.02.2009 №18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»⁶, давший законодательную основу для структурных изменений в системе высшего образования, создания сети федеральных и национальных исследовательских университетов. Логическим продолжением этого процесса было принятие в конце того же года пакета из трех законов, связанных с введением особого правового положения ведущих классических университетов Российской Федерации – Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ) и Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ).

В принятых законах было закреплено положение о том, что МГУ и СПбГУ являются федеральными государственными бюджетными учреждениями. Этим они существенно отличаются от федеральных университетов, которые в соответствии с законом создаются в форме автономных учреждений, и от национальных исследовательских университетов, организационно-правовая форма которых законом не определена.

В законодательство, применительно к МГУ и СПбГУ, внесено новое понятие «научно-образовательный комплекс». Особенностью упомянутой формы является то, что в указанный комплекс включаются не только структурные подразделения без прав юридического лица, но и юридические лица.

¹ Собрание законодательства РФ, 23.07.2007, №30, статья 3808.

³ Собрание законодательства РФ, 29.10.2007, №44, статья 5280.

⁵ Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, №1 (часть 1), статья 21.

² Собрание законодательства РФ, 12.02.2007, №7, статья 838.

⁴ Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, №49, статья 6070.

⁶ Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, №7, статья 786.

МГУ и СПбГУ реализуют образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе самостоятельно устанавливаемых образовательных стандартов и требований. Аналогичное право предоставлено также федеральным университетам, университетам, в отношении которых установлена категория «национальный исследовательский университет», а также другим федеральным государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации. При этом требования к условиям реализации и к результатам освоения основных образовательных программ, включаемые в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов.

МГУ и СПбГУ вправе проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности при приеме для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста. Такое право может быть предоставлено и другим государственным высшим учебным заведениям. Перечень указанных образовательных учреждений и направлений подготовки (специальностей) формируется на основании предложений государственных высших учебных заведений и утверждается Правительством Российской Федерации.

МГУ и СПбГУ, в отличие от всех других образовательных учреждений, наделены правом выдавать своим выпускникам документы о соответствующем уровне образования и (или) квалификации с официальной символикой Российской Федерации, которые заверяются печатью этих университетов. Формы этих документов утверждаются указанными университетами самостоятельно, но дают их обладателям права, аналогичные правам, предусмотренным для обладателей документов государственного образца о соответствующем уровне образования и (или) квалификации.

Законодательное обеспечение модернизации российской системы высшей школы опирается на лидеров, обладающих внутренними ресурсами и потенциальными возможностями, позволяющими им при соответствующей государственной поддержке войти в число ведущих университетов мира.

В июле 2010 года был принят Федеральный закон №198-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»⁷, который закрепил на законодательном уровне деятельность Высшей аттестационной комиссии и исключил существующее в настоящее время дублирование функций Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России по аттестации научных и научно-педагогических работников.

Гармонизация законодательства

Анализ изменений законодательства показывает, что, с одной стороны, идет процесс более четкого определения зоны ответственности и порядка регулирования процессов в области образования со стороны государства, с другой – осуществляется либерализация правового статуса учебных заведений и иных субъектов образовательной деятельности.

О наличии проблем в законодательном обеспечении сферы образования можно судить по числу законопроектов, поступающих на рассмотрение в Комитет Государственной Думы по образованию и направленных на внесение поправок в два основных отраслевых закона.

В весеннюю сессию 2010 года Комитет Государственной Думы по образованию вел работу над 35 законопроектами, по которым он являлся ответственным исполнителем. В архиве комитета находится 52 законопроекта, работа над которыми была завершена в Государственной Думе пятого созыва. К рассмотрению в осеннюю сессию запланировано 25 законопроектов.

⁷ «Российская газета». 2010. 30 июля. №168.



В общей сложности за время, прошедшее с момента принятия Закона Российской Федерации «Об образовании», вступило в силу 60 федеральных законов, изменяющих его текст. Изменения не затронули только 2 из 61 статьи закона. В Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» поправки внесены 44 федеральными законами, и только 2 статьи из 35 не подверглись изменению.

В данном случае положение правоприменителя спасает наличие правовых баз данных, где тексты законов регулярно обновляются в соответствии с принятыми изменениями. В то же время, из-за многочисленных изменений эти законы потеряли первоначальную стройность, что затрудняет работу с ними.

Как уже говорилось, первоначально Закон Российской Федерации «Об образовании» включал в себя многие вопросы, которые впоследствии были исчерпывающе урегулированы в законах, относящихся к другим отраслям права. Кроме того, Закон Российской Федерации «Об образовании» готовился исходя из предположения, что будет принята целая серия законов, подробно регулирующих правоотношения по каждому из уровней образования. Но этого не произошло, поскольку опыт Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» показал нецелесообразность такого подхода. Появление второго отраслевого закона привело к дублированию многих норм, что значительно усложнило правоприменительную практику и работу по дальнейшему совершенствованию законодательства в области образования.

Исходя из сказанного ясно, что сегодня в изменении нуждаются не столько отдельные нормы закона, сколько его структура в целом, что следует отказаться от идеи множественности законов об образовании, объединив все законодательные нормы образовательного права в одном документе. Учитывая эти обстоятельства, Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности приняла решение о подготовке проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и на своем заседании 1 июня 2009 года утвердила Концепцию этого законопроекта⁸.

Интеграция российской системы образования

Потребность в обновлении подходов к организации образования существует не только в нашей стране, но и за рубежом. Еще в начале 1993 года по инициативе Генерального директора ЮНЕСКО начался процесс пересмотра подходов к вопросам образования. Соответствующая задача была поставлена перед Международной комиссией по образованию для XXI века. В докладе, подготовленном комиссией, предлагалось по-новому взглянуть на процесс обучения, подчинив его четырем основным целям:

- учиться, чтобы знать;
- учиться, чтобы созидать;
- учиться жить;
- учиться жить вместе⁹.

Учиться, чтобы знать, означает гораздо больше, чем овладение определенным набором знаний. Человечество накопило огромный объем информации, и поэтому важно постоянно осуществлять отбор знаний, необходимых для передачи следующим поколениям.

Учиться созидать – больше, чем просто овладеть мастерством и приобрести навыки. Это способность применения знаний в новых ситуациях, совмещения труда с обучением на протяжении всей жизни. Данная задача решается сегодня в основном средствами профессионального об-

⁸ Сайт Минобрнауки России <http://mon.gov.ru/dok/proj/6649/>. ⁹ Перспективы. 1998. №2. С. 8–11.



разования, в том числе за счет перехода к новым федеральным государственным образовательным стандартам, ориентированным на компетентностный подход.

Учиться жить – девиз Международной комиссии по развитию образования, под которым подразумевается поощрение развития творческих способностей каждой личности во всем многообразии и сложности ее проявлений. Данная задача решается главным образом путем развития сети художественных и спортивных школ и различных курсов, удовлетворяющих запросы населения.

Учиться жить вместе – это не только терпимо относиться к другим, не похожим на тебя, но и стремиться понять их. Жить, проявляя уважение друг к другу. Эта задача решается на всех ступенях образования – дошкольной, школьной, профессиональной. В статье 26 Всеобщей декларации прав человека сказано: образование должно быть направлено на всестороннее развитие человеческой личности, укрепление уважения к правам человека и основным свободам; должно способствовать пониманию, проявлению терпимости и дружбе между народами, расами или религиозными группами.

Глобализация всех процессов, происходящих в экономике, обществе и государстве, является общемировой тенденцией.

Интеграция российской системы образования в мировую открывает дополнительные экономические и профессиональные возможности для участников образовательной деятельности. Обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в области образования направлено на приведение его в соответствие новым общественным отношениям, повышение эффективности механизма правового регулирования, создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства¹⁰.

Унификация и развитие понятийного аппарата

В области образования мы уже включились в болонский и копенгагенский процессы. Идет выработка единых для мирового сообщества принципов организации сферы образования с учетом национальных особенностей. Этот процесс, безусловно, требует унификации понятийного аппарата национальных образовательных систем.

Понятийный аппарат системы образования каждой страны должен включать общепринятые на международном уровне термины и соответствовать современным требованиям, предъявляемым к дефинициям в области образования.

В качестве примера неразвитости и противоречивости понятийного аппарата, используемого в нашем образовательном законодательстве, можно привести определение базового понятия «образование», которое фактически ограничивает образование рамками стандартизированного цензового (уровневого) образования. В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» «под образованием ... понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом». При таком определении фактически остаются в стороне дошкольное, начальное общее и дополнительное образование, а также самообразование, которые не являются уровнями образования в соответствии с нормой пункта 5 статьи 27 Закона Российской Федерации «Об образовании».

¹⁰ Бальхин Г.А., Сафаралиев Г.К., Бердашквич А.П. О концепции непрерывного образования в Российской Федерации // Аналитический вестник /Госдума Федер. Собр. Рос. Федерации, Аналит. упр. 2009. Вып. 14. С. 2–25.



В то же время в специальной юридической литературе термин «образование» объединяет комплекс разноименных понятий и отражает, в том числе¹¹:

- образование как социальное явление, выступающее неотъемлемым, сущностным признаком и неизменным спутником человечества на пути эволюционного развития;
- образование как социальное благо для каждого индивида и для социума в целом;
- образование как функционал общества и государства по отношению к гражданам, выраженный через формирование социально значимых качеств членов общества и саморазвитие граждан;
- образование как процесс и результат включения людей в социальные связи;
- образование как способ организации, включающий в себя различные уровни образования, содержательно и логически последовательно связанные между собой;
- образование как фактор жизнедеятельности общества, органически взаимосвязанный с культурой, наукой, здравоохранением, искусством;
- образование как взаимодействие педагогов и субъектов образовательного воздействия;
- образование как процесс усвоения знаний;
- образование как результат образовательной деятельности (образованность).

В зависимости от конкретного приложения содержательное наполнение термина будет разным. Более подробный анализ роли дефиниций в законодательном регулировании можно найти в специальной литературе¹².

Специалистами неоднократно указывалось также на некорректное использование в Законе Российской Федерации «Об образовании» термина «образовательное учреждение», который, в зависимости от контекста, обозначает либо организационно-правовую форму образовательной организации «учреждение», либо родовое понятие для некоммерческой организации, осуществляющей образовательный процесс.

В действующем законе не даются определения многих специальных понятий, широко употребляемых в образовании, в том числе таких как образовательные услуги, образовательный уровень (ценз), образовательная программа, учебный план, образовательный процесс, академические права и свободы и т.д.

Безусловно, все эти вопросы должны быть решены в проекте федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

С учетом того, что из законов об образовании исключаются общие нормы регулирования, отраженные в других отраслях права, говоря о тенденциях развития российского законодательства в области образования необходимо рассматривать не только узкоспециальные вопросы образовательного права, но и общие вопросы, непосредственно касающиеся участников образовательного процесса, но регулируемые в других законах.

Так, например, большая часть образовательных организаций России существует в организационно-правовой форме учреждений. Особенности правового статуса учреждений разного типа в разной степени будут сказываться на организации и ведении образовательного и научного процесса. Данный вопрос регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации, а также рядом специальных законов.

В соответствии с действующим законодательством возможно несколько типов учреждений, а именно: казенные, бюджетные, автономные и частные. Перечисленные типы учреждений обладают разным объемом прав на закрепленное за ними имущество. Тип «казенное учреждение» введен совсем недавно Федеральным законом от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положе-

¹¹ Ягофаров Д.А. Правовое регулирование системы образования: Учебное пособие для студентов педагогических вузов. М. 2005.

¹² Балыхин Г.А., Комаров С.А., Сафаралиева С.Г., Исаев С.Н., Бердашквич А.П. О законодательных дефинициях в обра-

зовании // Аналитический вестник /Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации, Аналит. упр. 2010. Вып. 11. С. 2–35.

¹³ Собрание законодательства РФ, 10.05.2010, №19, статья 2291.

ния государственных (муниципальных) учреждений»¹³. Этим же законом внесено новое содержание в понятие «бюджетное учреждение» и уточнено правовое положение автономных учреждений. Бюджетным учреждением признают некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в науке, образовании, здравоохранении, культуре, социальной защите, занятости населения, физической культуре или спорте. Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Закон устранил многие юридико-технические несоответствия в части представления функционального статуса и организационно-правовых форм разных типов учреждений, существовавших в различных отраслях права и отдельных законах, включая образование и науку. Более подробный анализ правового статуса бюджетных учреждений как субъектов образовательной деятельности и юридических лиц в системе образования можно найти в специальной литературе¹⁴.

Введенный законом порядок обращения бюджетных учреждений с внебюджетными поступлениями по сути совпадает с нынешней деловой практикой и обычаями делового оборота, носившими разрешительный характер ранее, а ныне переведенными в уведомительный характер. Замена сметного финансирования на финансирование в форме субсидий дополняет и расширяет экономические свободы бюджетных учреждений.

Статус казенных учреждений по сути совпадает с закрепленным в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетного учреждения, но с дополнительным ограничением в виде прямого указания на зачисление всех доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, в соответствующий бюджет. Закон передает решение всех вопросов о региональной и муниципальной бюджетной сети субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Так что, например, малокомплектные школы без внебюджетных доходов возможно перевести по упрощенной процедуре в казенные учреждения, и для них ничего не изменится – они будут финансироваться по смете, как и сейчас.

Выводы

Подытоживая сказанное, можно выделить следующие тенденции в развитии российского образовательного законодательства:

1. Направленность на обеспечение доступности и качества образования.
2. Освобождение отраслевого законодательства от несвойственных ему правовых норм других отраслей права.
3. Развитие понятийного аппарата в сфере российского образовательного законодательства, унификация понятийного аппарата в соответствии с положениями других отраслей российской правовой системы, а также нормами и практикой развития образовательного законодательства других стран.
4. Уход от декларативных положений, внесение в законодательство только тех норм, выполнение которых может быть обеспечено современными российскими социально-экономическими условиями.
5. Синхронизация выработки государственной образовательной политики и внесения изменений в образовательное законодательство.

¹⁴ Балыхин Г.А., Калинин А.В., Комаров С.А., Сафаралиева С.Г., Исаев С.Н., Бердашквич А.П.

О правовом статусе образовательных учреждений // Аналитический вестник /Гос. Дума

Федер. Собр. Рос. Федерации, Аналит. упр. 2010. Вып. 12. С. 2–37.



6. Расширение полномочий, прав и свобод образовательных учреждений, их адаптация к современным социально-экономическим условиям при усилении ответственности руководителей образовательных учреждений за результаты их деятельности.

7. Разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами, возрастание роли законодательства субъектов Российской Федерации в зоне их ответственности в области образования.

8. Объединение отраслевых законов в единый нормативный акт.

Основная задача нынешней государственной политики состоит в том, чтобы система образования как особая отрасль деятельности стала способом, инструментом и средством развития экономики.

Образование во многом определяет личное благополучие граждан и общества в целом, возможности инновационного развития страны, становления «экономики знаний», повышения конкурентоспособности государства в мире. Своевременная корректировка законодательства, обеспечивающая полноценное правовое регулирование общественных отношений, является необходимым условием эффективного функционирования и развития отечественной системы образования.