



С. Н. Братановский, С. А. Кочерга

**Административно-правовые
аспекты образовательной
деятельности в России**

DirectMEDIA

Сергей Братановский

**Административно-правовые
аспекты образовательной
деятельности в России**

«Директ-Медиа»

2014

УДК 342.9(075)
ББК 67.401я7Рус

Братановский С. Н.

Административно-правовые аспекты образовательной деятельности в России / С. Н. Братановский — «Директ-Медиа», 2014

В монографии «Административно-правовые аспекты образовательной деятельности в России» исследуются проблемы законодательного обеспечения управления образованием в Российской Федерации. Раскрываются определяющие принципы государственной политики в этой сфере человеческой деятельности. Анализируется системное построение органов государственного управления образованием, их полномочия, цели, задачи и основные направления организационной деятельности.

УДК 342.9(075)
ББК 67.401я7Рус

© Братановский С. Н., 2014
© Директ-Медиа, 2014

Содержание

Глава 1. Образование в системе государственного устройства России	5
1.1. Образование как социально-правовой феномен	5
1.2. Государственная политика в сфере образования	17
Конец ознакомительного фрагмента.	18

Сергей Братановский, Светлана Кочерга

Административно-правовые аспекты образовательной деятельности в России

Глава 1. Образование в системе государственного устройства России

1.1. Образование как социально-правовой феномен

Образовательный процесс является одним из основ российского общества, предопределяющий будущее наших граждан и формирующий рациональные подходы к развитию государства. Человек становится личностью в процессе получения необходимых навыков и знаний, благодаря которым он приобретает способность самосознания, понимания жизненного уклада и связей между предметами и явлениями окружающей среды, становится мыслящим. Этот процесс также можно назвать социализацией, включающей в себя важнейший признак – адаптацию индивида к выполнению общеобязательных нормативных предписаний, осознанное соблюдение вводимых для всеобщего блага ограничений.

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 29 гарантирует каждому свободу мысли и слова. Этот незыблемый демократический принцип П. Д. Саркисов признает наиболее близким к обеспечению возможности гражданином в настоящее время получать знания. Он подкреплен другой конституционной нормой – ч. 4 ст. 29, определяющей свободу в поиске, получении, передаче, создании и распространении в рамках закона любой информации. Наконец, в ст. 43 Конституции РФ провозглашено одновременно право граждан на получение любого вида образования и обязанность государства и родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей предоставить последним образовательный базис¹.

В. М. Максимчук высказывается о том, что образование не следует рассматривать как обязательную форму, наполненную идеологическим содержанием (к сожалению, сегодня можно наблюдать постоянную трансформацию культурных ценностей и попытки навязывания некоторых стереотипов), это явление более многогранно и включает в себя набор бесконечных способов, приемов и условий обучения. Это процесс, вобравший в себя многовековую историю накопления и передачи умений и навыков, является феноменальным с позиций не только исторической, но и философской науки². Признавая конвенциональность образования в качестве неотъемлемого признака демократической культуры Н. Ф. Ефремова указывает, что именно оно и представляет собой феномен хитросплетений человеческих усилий, умений, желаний и возможностей, которые передаются подрастающему поколению для того, чтобы потомки не отвергли идею общесоциального гуманизма и вывели ее на новую орбиту при дальнейшем укреплении столпов правового государства в России³.

¹ См.: Саркисов П. Д. Модель и организационная структура российской системы управления образованием в XXI веке. Менеджмент в России и за рубежом. 2005. № 1. С. 69

² См.: Максимчук В. М. Сетевые педагогические объединения как вид управленческой структуры современной школы [статья]. В кн. Управление образованием. Под ред. Н. А. Заиченко. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2012. С. 253–254

³ См.: Ефремова Н. Ф. Подходы к оцениванию компетенций в высшем образовании: учеб. пособие. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов. 2010. С. 177.

Философский словарь определяет феномен как понятие, соотносительное с понятием сущности и противопоставляемое ему. Это противопоставление предполагает такой способ рассмотрения реальности, когда человек от наивного реализма («вижу вещи») переходит к осознанию того, что явления вещей нетождественны самим вещам. Феномен неотделим от познания и предполагает переход от явления к сущности⁴. По мнению И. Канта феномен – это явление, доступное чувственности и рассудку, оно противопоставляется ноуменам – «вещам в себе», недостижимым для человеческого опыта⁵. Э. Гуссерль выделяет естественно-научное толкование феномена – вещь, взятая так, как она непосредственно предстает в чувственном опыте вместе с ее качествами, связями и отношениями, причем явленность вещей в чувственном созерцании противопоставляется тому, как они есть «сами по себе»: чувственные вещи – это «всего лишь явления» (*blosse Erscheinungen*) – в том смысле, что с их помощью дает о себе знать, «возвещает» о себе подлинная природа⁶.

Отличительным признаком феномена, по нашему мнению, является иррациональность явления или совокупности явлений и связанных с ними процессов, которые «не вписываются в апробированную форму, не поддаются определению с позиций законов логики, достижений науки и не подчинены здравому смыслу. К исследованию феноменов человечество стремилось на протяжении всего своего существования, благодаря этому мы имеем сегодня огромное количество научных достижений, невозможных без тяги к познанию окружающего мира. Ключом к раскрытию сущности любого феномена является наука, с помощью которой возможно его выделение, формирование характеристик и подготовка практических рекомендаций. Получить этот ключ может только мыслящий человек, имеющий необходимый уровень образования, достигший определенной степени самоорганизации и готовый к открытиям. Понятие феномена и образовательный процесс личности, предшествующий научному объяснению любой иррациональности, неразрывно связаны между собой. Только благодаря этой связи феномены перестают быть табу и мифами, становятся познанными и обретают новый смысл и пользу для всего человечества»⁷. Признавая правоту данного суждения со своей стороны добавим, что развитие образования как полифункциональной социальной категории способствует не только теоретическому и практическому объяснению существующих феноменов, но и очерчиванию тех феноменов, которые пока лежат за рамками познания. При этом, образовательный процесс сам по себе является феноменом, который способен вскрыть сущность иных имеющихся в изобилии в окружающем мире феноменов.

Следует признать, что многочисленные представители различных наук признают своим долгом раскрыть содержание и дать теоретическую трактовку термину «образование». Изобилие подобных определений свидетельствует об актуальности и востребованности обществом процесса получения знаний и самосовершенствования. Приведем те, которые, на наш взгляд, являются наиболее удачным.

В культурологии под образованием понимается просветительская деятельность, направленная на сохранение культурных идеалов и ценностей и их трансляцию новым поколениям людей, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном и нравственном развитии⁸.

В педагогической науке этот термин включает в себя «совокупность систематизированных знаний, умений и навыков, взглядов и убеждений, а также определенный уровень разви-

⁴ См.: Философский словарь. Под ред. И. Т. Фролова. М., Республика, 2001. С. 451

⁵ См.: Кант И. Критика чистого разума / (Пер. с нем., предисл. И. Евлампиева). – М.: Эксмо; СПб.: Мидгард, 2007. С. 299

⁶ См.: Гуссерль Э. Идея феноменологии. М., Гуманитарная академия, 2006. С. 39

⁷ См.: Братановский С. Н. Сущность и виды специальных правовых режимов информации // Гражданин и право. 2012. № 9. С. 9.

⁸ См.: Культурология. История мировой культуры: Учебник для вузов. Под ред А.Н. Марковой. М., Юнити-Дана, 2012 С. 291

тия познавательных сил и практической подготовки, достигнутый в результате учебно-воспитательной работы»⁹.

Социология рассматривает образование в качестве прямого или косвенного социального воздействия, результатом которого выступает сознательное принятие человеком общепринятых правил и норм поведения, моделей профессионального и личностного развития, требующихся для занятия достойного места в обществе¹⁰.

Историческая наука исследуемый термин трактует как процесс познания прошедших событий, анализа фактов, преследующий цель признания общечеловеческих ценностей, выявления динамики развития исторических явлений, недопущения повторения репрессий и моделирования на этой основе оптимальных принципов коллективного сосуществования¹¹.

Философия трактует образовательный процесс как мегаформатное осмысление бытия, направленное на обретение нового знания путем осознанной творческой деятельности, способной изменить эмоционально-ценностное отношение к мирозданию¹².

Признавая огромное значение имеющихся в различных общественных науках определений исследуемой категории В. А. Болотов и Н. Ф. Ефремова указывают на их связь с правовой действительностью. В широком смысле она проявляется в делегировании государством с помощью правовых норм возможности многоплановых научных исследований и всестороннего развития научных отраслей и форм получения образования. В узком понимании данного соотношения следует обратить внимание на администрирование современной науки и образования, т.е. с одной стороны организацию обучения в общеобразовательных учреждениях, ВУЗах, их финансирование и ресурсное обеспечение, с другой – контроль за всеми юридическими лицами, образовательная деятельность для которых является основной¹³. В. М. Спиваковский, в свою очередь, признает ведущую роль государства в процессе получения образования. Автор отмечает, что специализированные органы исполнительной власти не только поддерживают реализацию образовательных стандартов, но и поощряют существующие научные направления, координируют развитие науки в нужных для российского общества руслах, стимулируют работу ученых. Но эти, представляющиеся современникам не подлежащими сомнению истины, не всегда были транспарантами отечественного образования и науки. Достаточно вспомнить периоды советской истории, когда такие области исследования как немарксистская социология и генетика находились под запретом¹⁴. По мнению А. В. Малько право выступает волевым юридическим инструментом, способным формализовать процесс получения образования и сделать его общедоступным. Правовые нормы определяют градацию процесса обучения, фиксацию результатов получения гражданином знаний и дальнейшее использование образовательного ценза. Без пошаговой регламентации с помощью правовых норм этот процесс станет социально обособленным и превратится в хаотичную погоню за достижениями, которые нужны исключительно узкой общности людей¹⁵. По мнению В. А. Болотова право есть двигатель образования в России, именно он способен воплотить в жизнь демократические идеалы и дать возможность каждому индивиду сформировать свою личность, создать семью, получить желаемую профессию¹⁶. Соглашаясь с данными суждениями, считаем необходимым

⁹ Педагогический словарь / И. А. Каиров и др. в 2-х т. Т. 2 М., Академия педагогических наук, 1960. С. 89

¹⁰ Социология: Учебник для вузов / В. Н. Лавриненко, Н. А. Нартов, О. А. Шабанова, Г. С. Лукашова; Под ред. проф. В. Н. Лавриненко. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 49

¹¹ История воспитания и образования личности в России / Под ред. Н. А. Прусского. М., ПРИИЕН. 2001. С. 45

¹² См.: Философия: Энциклопедический словарь / Под ред. А. А. Ивина. – М.: Гардарики, 2004. – С. 588.

¹³ См.: Болотов В. А., Ефремова Н. Ф. Системы оценки качества образования: учеб. пособие. М.: Университетская книга, Логос, 2007. С. 47

¹⁴ См.: Спиваковский В. М. Образовательный взрыв. Киев.: МУВЦ Гранд-Экспо, 2011. С. 18.

¹⁵ См.: Малько А. В. Российская правовая политика в сфере частного права. М., Статут, 2011. С. 200

¹⁶ Болотов В. А. О построении общероссийской системы качества образования // Вопросы образования. 2005. № 1. С.

провести исследование законодательных определений термина «образование», содержащихся в нормативных актах.

В преамбуле утратившего ныне силу Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹⁷ легальная трактовка этой дефиниции сводилась к целенаправленному процессу воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающегося констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понималось достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом. Следует признать, что в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁸ закреплено более емкое, на наш взгляд, определение, согласно которому образование – единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, 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 определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно- нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. При сопоставлении указанных определений можно сделать следующие выводы. Во-первых, предыдущая редакция Закона об образовании устанавливала прямую связь между образовательным процессом и подтверждением образовательного ценза, которая в ч. 1 ст. 2 Закона № 273–ФЗ отсутствует. Во-вторых, новый Закон в отличие от своего предшественника рассматривает образование как общественно значимое благо, имеющее огромное значение для личности, общества и государства. При этом, на первое место выходит воспитание – деятельность, направленная 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 (ч. 2 ст. 2). По мнению отдельных исследователей, такой подход выгодно отличает настоящий Закон от ранее действующего, перекладывавшего ответственность за воспитание ребенка целиком на плечи семьи¹⁹. В-третьих, отраженная в ч. 1 ст. 2 дефиниция устанавливает связь между образованием и физическим развитием человека. Это способствует активизации применения в исследуемой сфере Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329–ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»²⁰, который в п. 25 ст. 2 рассматривает физическое воспитание как процесс, направленный на воспитание личности, развитие физических возможностей человека, приобретение им умений и знаний в области физической культуры и спорта в целях формирования всесторонне развитого и физически здорового человека с высоким уровнем физической культуры.

Также необходимо признать, что зафиксированное в ч. 1 ст. 2 Закона № 273–ФЗ определение образования более приближено к нормам, закрепленным в ч. 2 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека²¹, согласно которым образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным

10–11.

¹⁷ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797

¹⁸ Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. I). – ст. 7598

¹⁹ Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (поглавный) (под ред. В. Е. Усанова). – М.: «Юркомпани», 2013

²⁰ Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. ст. 6242

²¹ См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.)// Рос. газ. 1998. 10 дек.

свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

При этом, нынешняя законодательная формулировка исследуемой дефиниции позволяет более широко рассматривать право на образование – в качестве естественного и фундаментального права человека и гражданина, содержание и значение которого закреплено в таких международных документах как Конвенция о защите прав человека и основных свобод²², Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования²³, Международный пакт о гражданских и политических правах²⁴, Конвенция о правах ребенка²⁵ и т.д. В данном аспекте следует отметить, что ЮНЕСКО рекомендует рассматривать право на образование как элемент права на жизнь, права на развитие, права на непрерывное образование, которое должно реализовываться в течение всей жизни человека²⁶.

В анализируемом определении законодатель заложил, на наш взгляд, актуальные признаки, которые не только сочетаются с нормами иных правовых актов, но и дают основания для развития интерпретаций отраслевого образования на долгосрочный период в региональном законодательстве. Так, к примеру, согласно ст. 71 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7–ФЗ «Об охране окружающей среды»²⁷ в целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды вводится всеобщее и комплексное экологическое образование, включающее в себя дошкольное и общее образование, среднее, профессиональное и высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование, профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма. В целях практической реализации этого положения на территории Саратовской области принята Концепция непрерывного экологического образования населения Саратовской области на 2009–2019 годы²⁸, которая определяет экологическое образование как процесс овладения обучающимися научными основами взаимодействия природы и общества (человека). В данном документе подчеркивается, что экологическое образование должно осуществляться на протяжении всей жизни человека – от эмоциональных представлений о природе в дошкольном возрасте и понимания основ картины мира в младших классах школы до формирования экологического мировоззрения, сознания и необходимости собственного участия в экологической деятельности на всем протяжении жизни.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», вводя в научный и практический оборот понятие образования, также содержит норму, согласно которой данное понятие рассматривается в качестве сложной системы (ч. 1 ст. 10). Однако, легитимное определение этой системы в данном нормативном акте не дается. В

²² См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) ETS № 005// Собр. законодательства Рос. Федерации 2001. № 2. ст. 163

²³ См.: Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 г.)// Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 44. ст. 452

²⁴ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.)// Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

²⁵ Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.)// Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. ст. 955

²⁶ См.: Лебедева Н. Н. Право. Личность. Интернет. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 21.

²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. ст. 133

²⁸ См.: Распоряжение Правительства Саратовской области от 1 апреля 2009 г. N 50-Пр «О Концепции непрерывного экологического образования населения Саратовской области на 2009-2019 годы»// Собр. законодательства Саратовской области. № 6. 2009. Стр. 1714-1720

целях уяснения сущности указанного термина и его значения для образовательного процесса приведем ряд теоретических трактовок.

Система (от греч. *systema* – целое, составленное из частей; соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство. Данное понятие является одним из ключевых философско- методологических и специально-научных понятий²⁹.

Под системой в общеполитическом смысле понимается «объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места»³⁰. В свою очередь, С. Д. Хазанов под системой понимает представление реального объекта в виде совокупности элементов и связей между ними, позволяющее решать определенный круг задач, связанных с объектом, и сохраняющее целостность объекта³¹. При этом, как отмечает Н. Г. Салищева, система сохраняет целостность объекта, то есть проявляет эмерджентность при представлении тех свойств объекта, которые присущи объекту в целом и не присущи отдельным его частям³².

Мишин В. М. констатирует, что систему не следует рассматривать в качестве простой суммы частей; систему отличает непротиворечивость, взаимозависимость, упорядоченность ее элементов, каждый из которых выполняет определенную функцию, а вместе они обеспечивают существование всей системы. Если какой-либо элемент окажется неработоспособным, система лишится функциональности³³. Веским дополнением данной позиции является мнение В. Н. Садовского, который указывает на такой важный признак системы как иерархичность. Образование и функционирование любой системы предполагает наличие иерархии звеньев, при этом иерархическое строение сложной системы обусловлено тем, что ее элементы, в свою очередь, также могут быть рассмотрены как особые системы³⁴.

В. Н. Протасов определяет систему как объект, функционирование которого, необходимое и достаточное для достижения стоящей перед ним цели, обеспечивается совокупностью составляющих его элементов, находящихся в целесообразных отношениях друг с другом. Таким образом можно выделить как минимум три существенных признака системы: система – это объект; система – это объект функционирующий; система – это определенная совокупность отношений, имеющих место при взаимодействии системных элементов³⁵.

Как мы указали выше, определение системы образования не содержится в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ, однако, исходя из анализа ч. 1 ст. 10 этого нормативного акта можно выделить состав элементов, которые в нее входят, а именно:

1) федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных видов, уровней и (или) направленности;

2) организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;

²⁹ См.: Новиков Д. А. Методология управления. М.: Либроком, 2011. С. 42.

³⁰ См.: Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. Мн., 2002. С. 741.

³¹ См.: Хазанов С. Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 44–45.

³² См.: Салищева Н. Г. Административное право и экономика // Административно-правовое регулирование экономических отношений. М., 2001. С. 18.

³³ См.: Мишин В. М. Исследование систем управления: Учебник для вузов. М., Юнити-Дана, 2012. С. 77

³⁴ Садовский В. Н. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 84–85.

³⁵ Протасов В. Н. Правоотношение как система. М.: Юридическая литература, 1991. С. 27.

3) федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;

4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;

5) объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Отметим, что согласно ч. 7 данной статьи система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования.

Следует пояснить, что схожая конструкция системы образования была зафиксирована в ранее действующем Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266–1 «Об образовании», согласно ст. 8 которого система образования в Российской Федерации представляла собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ различных уровня и направленности, федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований; сети реализующих их образовательных учреждений и научных организаций; органов, осуществляющих управление в сфере образования, и подведомственных им учреждений и организаций; объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Подвергая критике установленные этим нормативным актом подходы к определению системы образования В. С. Леднев высказывает суждение о том, что преемственность образовательных программ является частным признаком, характеризующим организацию образовательного процесса, который в каждом образовательном учреждении носит индивидуальный характер. Поэтому юридически не установленная в субординационном отношении преемственность реализуемых образовательных программ в различного рода (вида) образовательных учреждениях (в зависимости от территориального расположения (столица, городской, районный центр), квалификации педагогов, углубленности изучения предметов и специальностей, общей подготовки обучающихся и т.д.) не может быть рассмотрена в качестве характеристики системы образования³⁶. Соглашаясь с данным суждением и признавая правоту этих доводов отметим, что из действующей редакции Закона № 273–ФЗ признак преемственности образовательных программ обоснованно исключен из характеристики компонентов, входящих в систему образования.

Однако, по сравнению с ранее действующей редакцией (ст. 8 Закона РФ № 3266–1), в ч. 1 ст. 10 Закона № 273–ФЗ появился весьма существенный, на наш взгляд, недостаток, который не способствует четкому вычленению элементов исследуемой системы. Как мы указали, законодательным новшеством в данной норме является особое выделение организаций, осуществляющих обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования (п. 4). При этом, анализируемый документ не содержит каких-либо упоминаний, связанных с организационно-правовой формой этих организаций, их подчиненностью и сферой деятельности. Эти немаловажные аспекты также не регламентированы в иных нормативных актах, посвященных образованию. Необходимо отметить, что, несмотря на это нововведение, механизм оценки качества образования остался прежним: согласно ведомственным нормативным актам³⁷ оценка

³⁶ См.: Леднев В. С. Научное образование: развитие способностей к научному творчеству». Изд. 2-е, исправ. – М.: МГАУ, 2002. С. 28.

³⁷ См., например: «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 032200 Регионоведение России (квалификация (спе-

качества образования является прерогативой образовательного учреждения, контроль качества образования – это важнейшая государственная функция, закрепленная за специализированным органом исполнительной власти – Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки³⁸.

Что же касается ресурсного обеспечения исследуемой системы, то на сегодняшний день выделяются две основные организационно-правовые формы организаций, осуществляющих образовательную деятельность: бюджетные (государственные и муниципальные), осуществляющие деятельность за счет бюджетных ассигнований (ст. ст. 71, 82, 103 Закона) и негосударственные (частные) образовательные учреждения³⁹. По общему положению ресурсное обеспечение (прежде всего, финансирование) бюджетных организаций осуществляется органами власти, их учредившими, и входит в состав их расходных обязательств. Деятельность негосударственных образовательных учреждений обеспечивается за счет собственников (физических и юридических лиц), такие учреждения не вправе рассчитывать на государственную поддержку, кроме случаев, непосредственно установленных нормативными актами⁴⁰. Таким образом, разработчики Закона № 273–ФЗ при введении в систему образования указанных в п. 4 ч. 1 ст. 10 организаций не учли общие требования ГК РФ, связанные с процедурой ресурсного обеспечения бюджетных образовательных учреждений.

В ч. 1 ст. 19 исследуемого нормативного акта отражено, что в системе образования в соответствии с законодательством Российской Федерации могут создаваться и действовать осуществляющие обеспечение образовательной деятельности научно-исследовательские организации и проектные организации, конструкторские бюро, учебно-опытные хозяйства, опытные станции, а также организации, осуществляющие научно-методическое, методическое, ресурсное и информационно-технологическое обеспечение образовательной деятельности и управления системой образования, оценку качества образования. Данная норма не является новой и лишь констатирует наличие таких организаций в России, которые были созданы задолго до вступления в силу Закона № 273–ФЗ. Формально указанные организации можно отнести к группе субъектов, обозначенных в п. 4 ч. 1 ст. 10 Закона. Но, к сожалению, законодатель не принял во внимание, что ряд подобных организаций является закрытым для участия в образовательном процессе, обладает особым статусом и выполняет особые государственные задачи в оборонном комплексе. Например, подведомственные Министерству обороны РФ Московский научно-исследовательский институт приборостроения, Научно-исследовательский институт

пень) «бакалавр»)). Приказ Министерства образования и науки РФ от 2 ноября 2011 г. № 2592 //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 12 марта 2012 г. № 11; «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 070800 Драматургия (квалификация (степень) «бакалавр»)). Приказ Министерства образования и науки РФ от 25 октября 2011 г. № 2519// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 12 марта 2012 г. № 11; «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки (специальности) 162001 Эксплуатация воздушных судов и организация воздушного движения (квалификация (степень) «специалист»)). Приказ Министерства образования и науки РФ от 24 января 2011 г. № 83 //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 20 июня 2011 г. № 25

³⁸ См. п. 5.3.2. Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 26. ст. 2670.

³⁹ Общие принципы организации и деятельности негосударственных образовательных учреждений были достаточно подробно определены в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266–1 «Об образовании» (ст.ст. 5,11, 11.1, 12, 13, 32, 33.1, 36, 39, 46 и др.). Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не определяет специфики функционирования этого вида организаций. Отдельные вопросы работы этого вида учреждений определены в ведомственных нормативных актах (например, «Об утверждении Порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях». Постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 861// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 31. ст. 3754; «О государственной аккредитации образовательных учреждений и организаций». Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 1 апреля 2013 г. № 330а. Текст приказа официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант»

⁴⁰ См.: Егорова Н. И. Об интеграции российских вузов в мировое образовательное сообщество// Инновации в образовании. 2013. № 4. С. 38

«Кулон» (г. Москва), Специальное конструкторское бюро «Топаз», (г. Москва), Научно-производственное предприятие «Рубин», (г. Пенза), Пензенское конструкторское бюро моделирования, Специальное конструкторско-технологическое бюро по проектированию приборов и аппаратов из стекла, г. Клин, (Московская область) осуществляют свою деятельность в режиме секретности, их научные разработки являются государственной тайной⁴¹. В анализируемом документе не содержится ответов на вопросы, какую роль эти и подобные им организации могут играть в оценке качества образования и как они могут влиять на ресурсное обеспечение этой системы. В ст. 19, 20, 95, 96 Закона ведется речь о возможной интеграции в систему образования различных субъектов, способных улучшить процесс получения знаний и навыков. Однако, механизм такой совместной деятельности государства, образовательных учреждений и сторонних организаций нормативно не установлен. Последовательный анализ Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не позволяет выявить иных потребностей такой категории юридических лиц кроме как в квалифицированных специалистах.

Как уже отмечалось, в п. 5 ч. 1 ст. 10 этого Закона в качестве элемента системы образования отражены объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования. Как видим, состав данного элемента достаточно неоднороден по своему содержанию. Объединения юридических лиц могут быть как коммерческими (например, холдинги – ст. 106 ГК РФ), так и некоммерческими (потребительские кооперативы – ст. 116 ГК РФ, фонды – ст. 118 ГК РФ, ассоциации (союзы) – ст. 121 ГК РФ, политические партии – Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95–ФЗ «О политических партиях»⁴² и т.д.). Если следовать законодательной логике обособления данных субъектов в специальную группу, которая должна существенно отличаться от остальных четырех, обозначенных в ч. 1 ст. 10 Закона № 273–ФЗ, то можно выявить следующие признаки: во-первых, эти объединения не должны являться образовательными учреждениями, в противном случае они войдут в состав элемента, обозначенного в п. 2. ч. 1 ст. 10; во-вторых, они не должны быть связаны с созданными осуществляющими управление в области образования органами государственной власти и местного самоуправления консультативными, совещательными и иными органами, иначе эти объединения будут относиться к составляющим элемента, обозначенного в п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона; в-третьих, функции этих субъектов не должны быть сопряжены с ресурсным обеспечением и оценкой качества системы образования, иначе их следует отнести к элементу, закрепленному в п. 4 ч. 1 ст. 10. Закона № 273. Путем подобного логического и организационно-функционального исключения мы получаем весьма специфическую группу юридических лиц и их объединений, с довольно абстрактной сферой деятельности в области образования. Чем конкретно могут или должны заниматься эти субъекты, исследуемый нормативный акт не обозначает.

В специальной литературе можно встретить некоторые суждения, которые, на наш взгляд, являются попытками решения этой проблемы. В частности, И. П. Марченко указывает на создание подобным путем новой формы социально-стратегического партнерства в сфере образования, которая способна приблизить к этой отрасли международные организации, создать заинтересованность негосударственного экономического сектора в получении максимального эффекта от реализации образовательных программ⁴³. Г. С. Коваленко отмечает, что таким путем возможно насаждение инноваций, постоянное стимулирование развития познавательных технологий, закрепление фундаментальности научных направлений⁴⁴. Признавая

⁴¹ Там же. С. 39

⁴² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29 ст. 2950

⁴³ См.: Марченко И. П. Востребованная политика в организации деятельности магистратуры// Инновации в образовании. 2013. № 9. С. 40

⁴⁴ Ковалева Г. С. Состояние Российского образования (по результатам международных исследований). URL: <http://>

правоту подобных позиций с точки зрения перспектив развития отечественного образования, мы же в свою очередь, присоединимся к мнению Д. А. Новикова, который подчеркивает, что «... в любом законе должно быть четкое соотношение между нормами, регулирующими нынешнее положение вещей в той или иной сфере, и нормами, способными охватить правоотношения, которые, возможно, появятся в будущем. Норм первой группы должно быть подавляющее большинство, поскольку цель каждого закона всегда конкретна и заключается в регулировании строго очерченной группы современных отношений. Закон, который определяет порядок взаимодействия еще не образованных формаций, до конца не исследованных с научной и практической точки зрения социальных явлений, будет воспринят обществом как предсказание гадалки, обоснованно раскритикован и обречен на провал»⁴⁵.

С учетом вышеизложенного полагаем, что в настоящее время нет ни законодательных, ни практических предпосылок к обособлению организаций, отраженных в п.п. 4 и 5 ч. 1 ст. 10 в качестве самостоятельных элементов системы образования. В связи с этим предлагаем их объединить в одну группу.

Другим немаловажным минусом исследуемой системы является отсутствие непосредственной связи с государственным управлением, сохраняющим целостность любой социальной системы и делающим ее полезной для общества. «У всех теоретиков системы и у философов, – указывает П. К. Анохин, – поразительно схожи сами определения понятия системы, хотя ни у тех, ни у других это понятие не имеет действительного значения как инструмент, облегчающий конкретную исследовательскую работу, ... взаимодействие, взятое в его общем виде, не может сформировать системы из «множества компонентов». Следовательно, и все формулировки понятия системы, основанные только на «взаимодействии» и на «упорядочении» компонентов, оказываются сами по себе несостоятельными» До тех пор, пока не будет найден фактор, который беспорядочное множество компонентов (элементов) приведет к упорядоченному их взаимодействию – систему, «все разговоры о системе и ее преимуществах перед несистемным подходом будут ... неплодотворны... Определяющим признаком и характеристикой любой социальной системы выступает управление... альтернативы этому организующему воздействию пока не найдено»⁴⁶.

Невозможно обойти стороной высказывание Н. А. Селезневой и А. И. Субетто, которые акцентирует внимание на то, что изменения в парадигме образовательной науки в сторону ее системности, ее интеграции в координатах педагогических, социальных, экономических и управленческих знаний, институционализация науки о качестве образования – квалитологии образования и квалиметрии образования (в рамках которой обобщается методология решения проблем аккредитации, аттестации, сертификации, лицензирования, нострификации, оценки эквивалентности дипломов, имеющих в целом достаточно выраженный административно-правовой аспект), институционализация экономики образования и другие изменения определили требования к повышению наукоемкости управления образовательными системами, к созданию новых форм государственного участия и придали государственному управлению особое значение⁴⁷.

Выше мы привели обозначенное в п. 1 ст. 2 Закона легитимное определение образования, в котором отсутствует указание на какое-либо государственное воздействие на исследуемые отношения. Не предлагая юридической трактовки системы образования в ч. 1 ст. 10 законодатель обозначает федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере

centeroko.fromru.com/sost_ro.htm.

⁴⁵ Новиков Д. А. Введение в теорию управления образовательными системами. М.: Эгвес, 2009. С. 101

⁴⁶ Анохин П.К. Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем. М., Наука, 1973, с. 60

⁴⁷ Селезнева Н.А., Субетто А.И. Концепция подготовки кадров высшей квалификации по проблемам образования [электронный ресурс] <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0016/001b/00161299.htm>.

образования лишь в качестве однопорядкового элемента, который, исходя из законодательного контекста имеет одинаковый статус по отношению к иным элементам (п. 3). При этом, в ч. 1 ст. 89 отражено, что управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер. Следует также указать, что рассматриваемый нормативный акт не использует дефиницию «государственное управление» применительно ко всему комплексу образовательных отношений, она задействуется только в положениях, в которых фигурирует указание на органы государственной власти, осуществляющие управление в данной области (например, ст. 13, 20, 93, 97 и т.д.). Таким образом, значение государственного управления для такой важнейшей сферы общественной жизни как образование, явно занижено.

Одним из серьезных достижений отечественной науки административного права является всестороннее, комплексное, основанное на правоприменительной практике трактование государственного управления как движущей силы, способной оказать колоссальное влияние на все сферы общественной жизни. Д. Н., Бахрах, Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов обоснованно подчеркивают, что государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т.д.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения⁴⁸. Н. М. Конин определяет исследуемую категорию в качестве организующего воздействия всего государственного аппарата на предельно широкий спектр общественных отношений всеми доступными для государства способами и рассматривает ее с трех позиций: как систему органов государственной власти, осуществляющих государственное управление, контроль и надзор; как совокупность функций, задач и направлений; как институт права, представляющий собой совокупность правовых норм, динамично регулирующих сложившиеся правоотношения⁴⁹.

Следует отметить, что в настоящее время получила широкое распространение позиция, связанная с рассмотрением системы государственного управления через взаимосвязь субъекта государственного управления (государства) с управляемыми объектами. В частности, Ю.А. Тихомиров указывает, что государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно – это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства⁵⁰.

Г. В. Атаманчук указывает, что субъект управления (государство) определяет государственно-властный характер и преимущественно правовую форму взаимосвязи и взаимодействия соответствующих сторон. Государство устанавливает структуру взаимосвязей управляющей системы с общественной системой – управляемыми объектами⁵¹. Для государственного управления, – пишут Л. Л., Попов, Ю. И. Мигачев и С. В. Тихомиров, – важной является его организация, которая предусматривает определение нормами права совокупности субъектов государственного управления (органов исполнительной власти) и характера функциональных

⁴⁸ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М., 2008. С. 26–33.

⁴⁹ См.: Конин Н.М. Административное право России. Учебник. – М.: Проспект, 2010. С. 87

⁵⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 69-70.

⁵¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 2004. С. 55-62.

связей между ними. Субъект государственного воздействия применяет нормы права, санкции, правовые идеи, установки, правовые и неправовые средства по отношению к объекту – гражданам и коллективным образованиям. Тем самым определяются техника и характер работы системы, устанавливается траектория ее движения к поставленной социально-значимой цели⁵². На необходимость рассмотрения государственного управления через призму субъектно-объектных отношений указывают и иные авторы⁵³.

Признавая такой подход к определению государственного управления наиболее оптимальным способом удовлетворения общественных и личностных потребностей во всех областях жизнедеятельности и, в частности, в получении образования отметим, что исходя из анализа ч. 1 ст. 10 и ст. 89 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» нельзя сделать однозначный вывод о том, что государство является ведущим субъектом управления образовательными отношениями. При этом, в ст. 3 определены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, в ст.ст. 6–8 закреплён широкий спектр полномочий государственных органов управления образованием. Из содержания этих норм все же можно сделать заключение о том, что роль государства в управлении этой сферой является главной, однако из текста закона не вытекает, что органы исполнительной власти общей и специальной компетенции занимают особое место в системе управления образованием.

Как мы уже указали, законодатель делает акцент на развитие государственно-общественной системы управления в анализируемой отрасли. Однако здесь следует присоединиться к мнению С. Н. Братановского и В. А. Юсупова, отмечающих следующее: признание права общества и каждого гражданина на участие в организации управления образованием является одним из важнейших правовых достижений, достигнутых в рамках демократических преобразований. Но реализация этого права невозможна без юридического закрепления конкретных путей и способов влияния общественности на воспитательный и образовательный цикл. Бессистемное воздействие общества на систему образования неизбежно приведет к ее распаду и поставит под угрозу применение норм Конституции РФ, посвященных основным правам и свободам... Можно бесконечно моделировать управленческие конструкции, направленные на совершенствование получения различных видов образования, но мы никуда не уйдем от основополагающего участия государства в определении границ возможного и дозволенного поведения индивидуумов и социальных групп, необходимых для основанной на правовых нормах единообразной организации образовательного процесса⁵⁴.

Таким образом, нынешняя законодательная трактовка системы образования не отвечает сложившейся на практике организационно-правовой модели государственного управления этой сферой и нуждается в юридическом совершенствовании.

⁵² См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л. Л.). М.: Проспект, 2010. С. 200.

⁵³ См., например: Батычко В. Т. Административное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008. С. 22–27; Братановский С. Н., Зеленов М. Ф., Марьян Г. В. Административное право: учебник. М.: Юнити-Дана, 2014. С. 12. Звоненко Д. П. Административное право: учебник. М., ЮстицИнформ, 2011. С. 188–190.

⁵⁴ См.: Братановский С. Н., Юсупов В. А. Государственное управление образованием в России. Волгоград, Изд-во ВИЭСП, 2004, С. 46.

1.2. Государственная политика в сфере образования

Образование в России имеет огромное культурно- воспитательное значение и создает предпосылки для социальной ориентации человека в обществе, тем самым оказывая воздействие на политическую сферу. В процессе получения образования происходит постижение основ государственного устройства, получение общих представлений о конституционных принципах функционирования органов власти всех уровней. Основной задачей государства является устранение препятствий к получению знаний, информации и навыков, которые необходимы гражданину для повседневной жизни. Реализация этих ориентиров в полном объеме возможна только с помощью продуманной и согласованной со всеми государственной образовательной политики. Именно она способна претворить в жизнь демократические идеалы и максимально приблизить каждого гражданина к участию в государственных делах и дать ему возможность общественного и личностного просвещения.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.