

Государственная политика в сфере образования

Величайшим достижением 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. Реализация социальной образовательной функции государства в контексте ст. 7 Конституции Российской Федерации и правовое регулирование образовательных отношений осуществляются с применением административно-правовых форм и методов. 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.

Государственная политика в сфере образования тесно связана с социальной политикой и не может быть реализована без совместного участия всех заинтересованных министерств и ведомств. На этих вопросах сделан акцент в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" <1>. Этот документ предусматривает комплекс мероприятий, направленных как на повышение средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений, образовательных учреждений общего образования, преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры, так и на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, на обеспечение доступности профессионального образования, включая совершенствование методов профессиональной ориентации детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, на подготовку специализированных программ профессионального обучения инвалидов с

учетом особенностей их психофизического развития и индивидуальных возможностей, а также индивидуальных программ реабилитации инвалидов, на создание условий для повышения уровня занятости инвалидов, в том числе на оборудованных (оснащенных) для них рабочих местах.

<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. N 19. Ст. 2334.

Реформа образования должна преследовать социально значимые цели, соизмеримые с уровнем возможных последствий. Требуется глубокий анализ ситуации, подробное обоснование и выработка прогноза ожидаемых результатов, при соблюдении открытости и широкой информированности научно-педагогической общественности, обучающихся и родителей. При этом необходим учет экономических условий, национально-культурных традиций, обычаев населения и перспектив социально-экономического развития регионов. Это позволит более рационально выстроить систему. Отметим, что Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" не содержит легального определения государственной политики в исследуемой сфере. Утратившие ныне силу Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" <2> также не давали юридической интерпретации этого словосочетания. В.С. Леднев не считает подобную ситуацию законодательным просчетом, отмечая, что государственная образовательная политика представляет собой весьма многогранное явление, выразить суть которого с помощью одной правовой нормы является непростой задачей. Поскольку современные формы управления образовательным процессом динамично развиваются, то формулирование и фиксация в законе единого характеризующего политику положения всегда будут выглядеть устаревшими <3>. Несмотря на это, на наш взгляд, не лишнее правдивости суждение, в специальной литературе все же можно встретить некоторые трактовки исследуемого института <4>.

<2> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 35. Ст. 4135.

<3> Леднев В.С. Указ. соч. С. 50.

<4> В частности, Н.Н. Лебедева понимает под государственной образовательной политикой процесс и результат реализации приоритетных национальных проектов в области образования, имеющие целью сформировать идеальную социально адаптированную личность (Лебедева Н.Н. Право. Личность. Интернет. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 58). Государственная политика в сфере образования - это юридическое и экономическое стимулирование процесса овладения полезным для человечества опытом, осуществляемое органами управления образования при всеобщей поддержке (Мухудадаев М.О. Государственная социальная

политика в сфере образования современной России: Дис. ... д-ра полит.наук.
СПб., 2011. С. 189).

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ в ст. 3 раскрывает ее содержание через систему принципов. В специальной литературе под принципами государственной политики понимаются базирующиеся на знании законов функционирования и развития общества основополагающие правила деятельности органов, социальных групп и людей по управлению общественными процессами <5>. Существует мнение, согласно которому эта категория определяется как общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, отличающиеся универсальностью, общей значимостью, высшей императивностью, определяющие содержание правового регулирования и выступающие критерием правомерности поведения и деятельности участников регулируемых правом отношений <6>. Проводя сравнительный анализ этого нормативного акта и Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1, можно говорить о том, что такой подход имеет свои достоинства и недостатки.

<5> Сморгун Л.В., Альгин А.П., Барыгин И.Н. [и др.] Государственная политика и управление: Учебник: в 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006. С. 71.

<6> Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2001. С. 57.

Достоинством является, во-первых, закрепление закрытого перечня принципов государственной политики в сфере образования. Во-вторых, рассматриваемые принципы являются также принципами правового регулирования образовательных отношений. В-третьих, достаточно широкий перечень принципов позволяет вести речь как об общем, так и специальном их предназначении, что указывает на возможность их широкого использования в иных социальных отраслях и комплексного применения вместе с нормами Закона РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 "О защите прав потребителей" <7>, Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" <8>, Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" <9>, Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" <10> и т.д.

<7> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 15. Ст. 766.

- <8> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 48. Ст. 4563.
<9> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 31. Ст. 3802.
<10> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 26. Ст. 2519.

Вместе с тем следует отметить определенные недостатки. Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 в ст. 2 также содержал ряд принципов государственной политики в области образования (гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье; единство федерального культурного и образовательного пространства; защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства; общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием; автономность образовательных учреждений). Однако на первом месте стояла Федеральная целевая программа развития образования, которая выступала организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования (ст. 1). Поясним, что данная норма существовала в Законе с момента введения его в действие и до принятия Конституции РФ 1993 г. В рамках реализации этой статьи был принят ряд программных документов. Обратим внимание на некоторые из них, имевшие важное значение для развития образовательного процесса. Так, Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. N 51-ФЗ "Об утверждении Федеральной программы развития образования" <11> сформировал обширный круг мероприятий на 2000 - 2005 гг. по выведению отечественного образования и науки из кризисного состояния. Именно этим актом были заложены прочные основы для разработки и внедрения образовательных программ, соответствующих современному российскому и мировому уровню техники, науки, культуры, а также для развития информационных образовательных технологий и методов обучения, в том числе дистанционных, научно-исследовательской и научно-технической деятельности организаций системы образования, интеграции науки и образования. Федеральная программа создала условия к упорядочению работы федеральных министерств и ведомств, органов регионального и муниципального управления, направленной на переход к новым нормативам и механизмам оснащения образовательных учреждений и других организаций системы образования средствами обучения, инвентарем,

учебно-наглядными пособиями, станочным, лабораторным и научным оборудованием, приборами, вычислительной, информационной и множительной техникой, печатной учебно-методической продукцией с использованием современных форм хозяйствования в виде тендеров, конкурсов и торгов. Кроме того, данный документ содержал организационные аспекты финансирования комплекса мер по поддержке производителей учебно-лабораторного, научного и производственного оборудования учебного назначения, мягкого и жесткого инвентаря и иных средств оснащения образовательных учреждений и других организаций системы образования, а также по строительству и ремонту зданий и сооружений организаций системы образования (подраздел 2). В подразделе 3 было обращено особое внимание на востребованность труда, повышение общественного престижа, государственного и социального статуса, пенсионного обеспечения педагогических и других работников организаций этой системы.

<11> Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 16. Ст. 1639.

Несмотря на то, что данный Закон составил необоснованную конкуренцию действовавшему одновременно с ним Закону РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании", породил ряд коллизий при реализации на практике принципов государственной политики в анализируемой сфере, следует подчеркнуть, что установленные им подходы к решению множества проблем имели положительный эффект. Утвержденная на высшем законодательном уровне Федеральная программа развития образования, сочетая в себе правовые и организационные методы стабилизации рассматриваемых отношений, сделала акцент на программно-целевое управление образованием. Это позволило усилить государственный и общественный контроль за деятельностью образовательных учреждений всех форм собственности, определить стандарты качества предлагаемого образования. Юридическая прозрачность в формировании и распределении материальных средств способствовала повышению доступа населения к дошкольному, основному общему и профессиональному образованию в различных субъектах Федерации, городских поселениях и районных центрах. На смену Федеральному закону от 10 апреля 2000 г. N 51-ФЗ пришла Федеральная целевая программа развития образования на 2006 - 2010 гг. <12>. Она обозначила новые трудности в поэтапной реализации положений Конституции РФ и Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1, выразившиеся в замедлении роста доли детей дошкольного возраста, обучающихся по программам предшкольного образования, сохранении перегрузки детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, переносе срока создания системы непрерывного профессионального образования в стране, неполном

следовании положениям Болонской и Копенгагенской деклараций, усилении деградации материальной инфраструктуры образования, оттоке профессиональных кадров из отрасли, отсутствии востребованности отдельных направлений высшего образования и т.д.

<12> О Федеральной целевой программе развития образования на 2006 - 2010 гг.: Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. N 803 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 2. Ст. 186.

Для решения этих проблем разработчики Программы применили программно-целевой метод в сочетании с апробированными методиками государственного управления. В результате такого подхода был сформирован новый на тот период механизм взаимодействия общественных формаций, ориентированный на:

- внедрение моделей интегрированных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы различных уровней образования, для обеспечения адекватной реакции системы образования на динамично изменяющиеся потребности личности, общества и государства;
 - выделение в системе высшего профессионального образования общенациональных университетов и системообразующих вузов для повышения эффективности использования интеллектуального потенциала высшей школы и концентрации материально-технических и финансовых ресурсов на ключевых направлениях развития российского образования в интересах государства, общества и личности;
 - внедрение моделей государственно-общественного управления образовательными учреждениями в целях развития институтов общественного участия в образовательной деятельности и повышения открытости и инвестиционной привлекательности сферы образования;
 - повышение эффективности институционального управления при изменении организационно-правовых форм деятельности учебных заведений в целях обеспечения развития экономической самостоятельности образовательных учреждений, усиления их ответственности за конечные результаты деятельности, повышения результативности финансирования сферы образования;
 - организацию сетевого взаимодействия образовательных учреждений для развития мобильности в сфере образования, совершенствования информационного обмена и распространения эффективных решений.
- Анализируя динамику воздействия целевых программ на процесс получения образования в России (2000 - 2010 гг. - С.К.), М.О. Мухудадаев отмечает, что благодаря осуществленным в запланированные сроки целенаправленным мероприятиям государству в целом удалось укрепить единство культурного и образовательного пространства. В среднем на 60% повышено денежное содержание учителей, преподавателей и иных работников бюджетных

образовательных учреждений, на 80% завершена модернизация объектов образования. Предотвращен бесконтрольный рост коммерческих школ и вузов, занятых продажей знаний и подтверждающих их документов, разорван порочный круг отношений, связанных с дискредитацией среднего профессионального образования. Стимулирование научных исследований вышло на мировой уровень <13>. Также добавим, что положительный эффект от практического внедрения программно-целевого метода способствовал корректировке в соответствии с современными требованиями отдельных направлений образовательной политики. В процессе реализации директив отмеченных нормативных актов в Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" внесено большое количество существенных изменений, касающихся организации работы студенческих отрядов, компенсаций за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, учреждения муниципальных высших учебных заведений, предоставления преимущественного права поступления в федеральные государственные образовательные учреждения, реализующие военные профессиональные образовательные программы, для имеющих спортивные достижения лиц и т.д. <14>.

<13> См.: Мухудаев М.О. Указ. соч. С. 293.

<14> О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании": Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 148-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 29. Ст. 3585; О внесении изменений в статью 50 Закона Российской Федерации "Об образовании" и статью 16 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании": Федеральный закон от 21 декабря 2009 г. N 329-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 52 (ч. I). Ст. 6405; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 281-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 52 (ч. I). Ст. 6236; "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации": Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 313-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. N 49. Ст. 6074.

Однако действующая редакция ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", определяющая основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, не рассматривает Федеральную программу развития образования в качестве организационной основы государственной политики в исследуемой сфере. Также следует отметить, что Закон вообще не содержит каких-либо положений, связанных с организационными основами такой политики и не предлагает механизмов по поэтапному воплощению в

реальность многочисленных инновационных статей. Не вносит ясности формулировка п. 4 ч. 1 ст. 6, согласно которой к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относится "разработка, утверждение и реализация государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, реализация международных программ в сфере образования". Законодатель не дает разъяснений относительно того, какими могут быть или должны быть эти программы (глобальные, определяющие развитие всей системы образования, посвященные либо отдельным ее отраслям, либо отстающим в развитии регионам), не определяет конкретные органы, уполномоченные их утверждать, а также возможные сроки их реализации. Но на наш взгляд, главное упущение в том, что в исследуемом Законе не закреплена норма, связанная с тем, что подобные программы должны приниматься в обязательном порядке, последующие программные мероприятия должны основываться на результатах, достигнутых в ходе реализации предыдущих. Из содержания указанной статьи невозможно сделать однозначный вывод о том, является ли разработка и утверждение таких программ правом или обязанностью федеральных органов управления образованием. Подобный юридический пробел имеет далеко идущие последствия, которые могут оказать негативное влияние на перспективы развития отечественного образования и отрицательно сказаться на ходе применения Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ. Укажем, что данный нормативный акт был принят и введен в действие в переходный период, а точнее, на середине сроков действия Федеральной целевой программы развития образования на 2011 - 2015 гг. <15> Данная Программа разрабатывалась во второй половине 2010 г. и была ориентирована на исполнение положений ныне утратившего силу Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании". В период подготовки программных мероприятий и оценки различных рисков не было даже предположений о том, что через два года будет принят новый Закон об образовании. Также отметим, что организационный механизм исполнения Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ на момент его разработки и утверждения в окончательной редакции в Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 гг. зафиксирован не был. Незначительные корректировки расходной части федерального бюджета и ее некоторое увеличение в целях улучшения материально-технического обеспечения объектов системы образования были сделаны Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 1442 <16>. Аналогичные поправки в рассматриваемую ФЦП были внесены Постановлениями Правительства РФ от 5 августа 2013 г. N 663 <17> и от 26 декабря 2013 г. N 1262 <18>. Необходимо признать актуальность, важность и обязательность материального стимулирования процесса получения всех видов образования, однако в перечне из 12 принципов государственной политики в

рассматриваемой сфере, определенных в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", принцип обязательного государственного покрытия затрат на реализацию права граждан на образование не закреплен.

<15> О Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 гг.: Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. N 61 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 10. Ст. 1377.

<16> О внесении изменений в Федеральную целевую программу развития образования на 2011 - 2015 гг.: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 1442 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. N 2. Ст. 84.

<17> О внесении изменений в Федеральную целевую программу развития образования на 2011 - 2015 гг.: Постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. N 663 // Собрание законодательства Российской Федерации.

<18> О внесении изменений в Федеральную целевую программу развития образования на 2011 - 2015 годы: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. N 1262 // Собрание законодательства Российской Федерации.

В двух последних отмеченных нами Постановлениях Правительства РФ закреплены глобальные направления развития отечественного образования, которые смело можно отнести к разряду политических. К ним отнесены: распространение на всей территории Российской Федерации современных моделей успешной социализации детей, внедрение во всех субъектах Российской Федерации современных проектов энергосбережения в образовательных учреждениях, воплощение национальной образовательной инициативы "Наша новая школа", создание основанной на информационно-коммуникационных технологиях системы управления качеством образования, обеспечивающей доступ к образовательным услугам и сервисам, разработка и введение норматива подушевого финансирования на педагогическое сопровождение развития (образования) талантливых детей. Между тем Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ не содержит каких-либо норм, посвященных данным аспектам. Эти и многие другие отраженные в ФЦП инновационные идеи невозможно внедрить в короткие сроки, они требуют целенаправленного государственного участия, формирования и правового закрепления особых политических векторов по их интеграции в существующие образовательные отношения. Примечательно, что в период действия Федеральной целевой программы развития образования на 2011 - 2015 гг. распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. N 792-р утверждена и введена в действие Государственная программа Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 гг.

<19>. Анализируя этот масштабный по своему содержанию документ, можно также прийти к выводу, что отдельные его положения выходят за рамки

отмеченного Закона. В частности, в данном документе обращено особое внимание на построение эффективной системы обучения взрослых граждан, формирование организациями высшего образования фондов целевого капитала, интернационализация российского высшего образования и расширение экспорта российских образовательных услуг, стимулирование обучения российских студентов в зарубежных высших учебных заведениях в течение определенного времени, переход высшего образования на образовательные программы бакалавриата и магистратуры и пр. Юридическая связь этих плановых мероприятий с принципами государственной политики и правового регулирования образования, отраженных в Законе, также отсутствует.

<19> Об утверждении Государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 гг.: распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2013 г. N 792-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. N 21. Ст. 2671.

Подводя некоторый итог сказанному выше, необходимо отметить следующее. Действующая редакция Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" не содержит указания на необходимость использования программно-целевого метода при практической реализации его положений, в ст. 3 не закреплены требующиеся для этих целей организационные основы. Действующие целевые программы в области образования не имеют единых общесистемных задач и не в полной мере подкреплены положениями этого нормативного акта и частично не согласуются с принципами государственной политики в этой сфере. На наш взгляд, необходимо произвести законодательную корректировку этой статьи, что позволит систематизировать и укрепить политические установки, направленные на внедрение образовательных инноваций.