УДК 37.014

Агаркова Д.А.,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
старший преподаватель кафедры международно-правовых дисциплин
(Российская Федерация, г. Москва)

ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РАМКАХ НОВОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В статье рассматриваются принципы реализации государственной политики в сфере образования на основании нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года и вступающего в силу с 1 сентября 2013 года. Дается сравнительный анализ принципов государственной образовательной политики действующего и нового законов.

Ключевые слова: государственная политика, образование, принципы государственной политики в сфере образования.

Государственная политика в сфере образования предполагает нацеленность государственных и общественных институтов на всемерное развитие образования как всеобщей формы человеческой жизни. Одновременно государство, решая те или иные задачи социально-экономического развития страны, ориентирует систему образования таким образом, чтобы обеспечить образовательную поддержку — сопровождение (наряду с политической, финансово-экономической, правовой, организационной и т.д.) проводимых в стране преобразований: перепрофилирование экономических структур, решение проблем занятости, повышение уровня правовой культуры населения и так далее.

При формулировании государственной политики в сфере образования, как правило, учитываются все ее социальные функции, в том числе и такая, как консолидация образовательными средствами местных территориальных, региональных и общенациональных сообществ в интересах развития страны и ее административных единиц (регионов). Являясь сферой, в

которой концентрируются многочисленные и разнообразные интересы личности, общества и государства, образование и формируемая как общественное соглашение образовательная политика провозглашают и закрепляют в общественном сознании те целостные ориентации, которые нормируют, задают этические основы складывающихся заново общественных отношений.

Наконец, государственная политика в сфере образования является неотъемлемой составной частью политики по обеспечению государственной безопасности. В этом смысле государство призвано проявлять постоянную заинтересованность в развитии системы образования[1].

По мнению М.В. Михайлова, современная государственная образовательная политика должна быть сердцевиной системы правовой политики Российского государства. Эта политика должна учитывать баланс традиций развития национального образования, национальной психологии, зарубежного опыта в сфере образования и прогнозирования моделей образовательных систем[2].

Проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования обеспечивает Правительство Российской Федерации. Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования (принята Программа на период 2011 — 2015 годы).

Основные принципы государственной политики в области образования закреплены в действующем в настоящее время Федеральном законе от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»:

1) 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;

2) единство федерального культурного и образовательного пространства. Защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;

3) общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;

4) светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

5) свобода и плюрализм в образовании;

6) демократический, государственно-общественный характер управления образованием. Автономность образовательных учреждений[3].

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года и вступающий в силу с 1 сентября 2013 года в значительной степени увеличивает перечень принципов государственной политики в сфере образования.

Так, законодателем на первое место выдвигается принцип приоритетности образования, что в полной мере соответствует части 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации, поскольку государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях[4]. Приоритеты государственной политики в сфере образования на период до 2020 года определены в государственной программе «Развитие образования» на 2013 — 2020 годы[5], где определено, что миссией образования является реализация каждым гражданином своего позитивного социального, культурного, экономического потенциала и в конечном итоге — социально-экономическое развитие России. Для этого сфера образования должна обеспечивать доступность качественных образовательных услуг на протяжении жизни каждого человека. Задачи доступности образования на основных уровнях (общее образование, начальное профессиональное, среднее профессиональное и высшее образование) в России в значительной степени сегодня решены.

Еще одним новым для государственной политики в сфере образования становится принцип обеспечения права каждого человека на образование, что дублирует норму статьи 43 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на образование»[6]. Вторая часть принципа — недопустимость дискриминации в сфере образования — дуб-

лирует норму Всеобщей декларации прав человека, закрепляющей «недопустимость дискриминации права каждого человека на образование»[7]. Указанный принцип соответствует и положениям Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, в частности статья 1 Конвенции определяет, что выражение «дискриминация» охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования, и в частности:

— закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа;

— ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования;

— создание или сохранение раздельных систем образования или учебных заведений для каких-либо лиц или группы лиц;

— положение, несовместимое с достоинством человека, в которое ставится какое-либо лицо или группа лиц[8].

Принцип, закрепляющий гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования, не является нововведением. Гуманистический характер образования нормирует его обращенность к потребностям, интересам, психофизиологическим возможностям личности, направленность учебно-воспитательного процесса на развитие личности и общества, формирование чувства терпимости и стремления к сотрудничеству в отношениях между людьми. Понятие «свободное развитие личности» означает создание условий для ненасильственного, не обусловленного каким-то надличностным интересом развития индивида в соответствии с его способностями и психофизиологическими возможностями, интересами и потребностями, которые не несут в себе асоциальной направленности. Свободное развитие личности подразумевает также признание за ней субъектной позиции и права на самоопределение в процессе образования[9].

Также не является новшеством и принцип, закрепляющий единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защиту и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства. Принцип, вытекающий из конституционного определения Российской Федерации как федеративного и многонационального государства, и обозначенный в Федеральном законе от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»[10]. Россия исторически объединила в своем составе множество стран и народов, которые различаются по языку, культуре и вероисповеданию. В то же время Российская Федерация не составляет исключения по полиэтничности и мультикультурности — это условия, в которых живет большая часть человечества. Действительное отличие России от большинства других стран заключается в уникальном объединении на ее территории обществ, различающихся уровнем социального и культурного развития. Полиэтнический состав населения, свободное сосуществование и активное взаимовлияние разных этнических традиций и языков придают общему культурно-цивилизационному потенциалу России особую устойчивость и открытость. Поэтому в основу российского образования положен указанный принцип, позволяющий превратить государственную политику в сфере образования в эффективный социокультурный механизм, предопределяющий надэтническую целостность общества и решающий задачи духовно-нравственного развития и воспитания личности гражданина Российской Федерации.

Новым принципом для государственной политики в сфере образования в Российской Федерации стал принцип, направленный на создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе. Указанный принцип отражает вступление Российской

Федерации в Болонский процесс. Как следствие, интеграция российского образования в общеевропейское образовательное пространство требует модернизации общего и высшего профессионального образования с учетом целей и задач, заявленных Болонским процессом. Политический механизм реализации этих целей предполагает:

— ускорение темпов развития общества, расширение возможностей политического и социального выбора;

— повышение конкурентоспособности российской системы образования;

— переход к обществу знаний со значительным расширением академической мобильности и масштабов межкультурного взаимодействия[11].

Новым не стал принцип, определяющий светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Данная норма закреплена и в части 2 статьи 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», закрепляющей, что, в соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства, государство обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Светский характер образования означает свободу государственного, муниципального образовательного учреждения от прямого религиозного (конфессионального) воздействия[12]. Светский характер образования основывается на свободе совести граждан, а также на том, что Российская Федерация согласно ст. 14 Конституции РФ является светским государством. По мнению доктора Ж. Боберо, автора многих научных книг и статей, посвященных содержанию светскости, истории правового закрепления светскости во Франции: «Хотя фундаментальные принципы светскости уже давно созданы, школьные учреждения все еще остаются сферой, где их применение требует большой гибкости. И это логично, ведь светскость предполагает уважение к свободе совести в широком смысле слова, которая включает в себя свободу отправления религиозных культов и свободу религиозных убеждений. В то же время она предполагает и свободу мнения, т. е. равенство права на религиозную принадлежность и на отказ от нее»[13]. В то же время сам по себе светский характер образования не предусматривает запрета на реализацию в государственных и муниципальных образовательных учреждениях преподавания знаний, касающихся религии.

Принцип, определяющий свободу выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания расширяют принцип «старого» закона о свободе и плюрализме в образовании. Свобода в образовании — это свобода выбора пути получения образования, а также выбора образовательного учреждения (государственного, муниципального или частного).

Немаловажным является и закрепление принципа, направленного на обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека, что также является одной из целей, определенных в Национальной доктрине образования в Российской Федерации[14]. Интеграция российской системы образования в европейскую включает и положения Лиссабонской стратегии. Так, в Лиссабонской стратегии отмечается ключевая роль обучающегося в образовании и обучении, важность равенства возможностей получения образования и обучения, качества обучения, а также необходимость расширения возможностей получения образования и обучения.

Концепция обучения в течение всей жизни возникла в Европейском союзе в 1970-х годах XX века, окончательно оформилась в новую парадигму, или стратегию, развития образования в 90-е годы прошлого века и является основой для реализации задач Лиссабонской стратегии. Обучение в течение всей жизни:

— предполагает любое целенаправленное обучение, осуществляемое на посто-

янной основе с целью совершенствования знаний, умений и компетенций, необходимых для личностного и социального развития и трудоустройства;

— допускает свободное перемещение граждан между сегментами системы образования, рынком труда, регионами и странами;

— охватывает все формы образования (формальное, неформальное и спонтанное) и обучение на всех этапах жизни, начиная с дошкольного возраста до ухода на пенсию и далее.

В этом принципиальное отличие понятий обучения в течение всей жизни и непрерывного образования и обучения, которое в международной практике изначально ассоциируется только с формальным образованием и обучением, как правило, следующим за обязательным средним и начальным профессиональным образованием[15].

Следующим новым принципом государственной политики в сере образования является автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций. В законе впервые был введен понятийный аппарат, определяющий, что автономия образовательной организации заключается в самостоятельности образовательной организации в принятии решений и осуществлении образовательной деятельности в пределах, установленных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и утвержденным в установленном порядке уставом образовательной организации. Академические права и свободы — это права и свободы, предоставляемые педагогическим работникам при осуществлении педагогической деятельности, а также обучающимся при получении образования в пределах, установленных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», нормативными правовыми актами Российской Федерации и утвержденным в установленном порядке уставом организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Важным и позитивным является тот факт, что авторы закона озабочены гласностью деятельности образовательных организаций, для чего в него включена статья 30 «Информационная открытость образовательной организации», где дается подробный перечень информации, которая должна быть общедоступна (в первую очередь через Интернет). Наличие у образовательной организации, в том числе, например, и у детских садов, собственного сайта становится обязательным[16].

Информационная открытость образовательных организаций будет осуществляться посредством мониторинга в ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 годы[17]. Планируется проведение мониторинга экономики образования, в рамках которого будет собрана и проанализирована информация, характеризующая поведение, мотивацию и стратегию потребителей и производителей на рынках образовательных услуг. Также будет обеспечена (по мере необходимости) поддержка организации мониторинга готовности образовательных организаций к внедрению федеральных государственных образовательных стандартов. В целях повышения эффективности использования результатов мониторинговых исследований, их доступности и прозрачности будет обеспечена возможность доведения полученных данных до заинтересованных научно-исследовательских групп и общественности с помощью унифицированных информационных систем, интернет-ресурсов и других методов, обеспечивающих информационную открытость системы образования. При этом основными каналами открытости будут публичные доклады и сайты образовательных организаций.

В свою очередь принцип, определяющий демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями, заменит принцип демократического и государственно-общественного характера управления образованием, закрепленный в Федеральном законе «Об образовании» 1992 года. Демократизм управления образованием предполагает выборность органов управления (например, избрание ректора, деканов факультетов, заведующих кафедрами в высших учебных заведениях), коллегиальный характер управления (педагогический совет, ученый совет и т.д.), представительство в

органах управления образованием обучающихся, представителей общественных организаций и т.д., публичность и гласность при принятии управленческих решений, создание системы эффективного контроля и т.д.[18].

Новым является и принцип недопустимости ограничения или устранения конкуренции в сфере образования. Конкуренция — это объективные отношения, возникающие между субъектами рынка в условиях ограниченности ресурсов. И в первую очередь в качестве ресурсов здесь следует рассматривать не столько материальные ресурсы, сколько сам рынок, т.е. группу людей, обладающих определенной потребностью. Конкурентная борьба ведется именно за этот ресурс, т.к. при его отсутствии все остальные ресурсы теряют смысл. И причина того, что конкуренция — динамичное и непрерывное явление, состоит в том, что хотя численность потребителей ограниченна, их потребности, напротив, неограниченны. Цель хозяйствующих субъектов, пытающихся завоевать рынок, — открыть новые потребности и предложить свое решение потребительской проблемы. В России в сфере образования еще не созданы условия для эффективной конкуренции. К факторам, тормозящим развитие конкуренции образовательных учреждений, можно отнести такие, как высокий уровень госрегулирования, низкая платежеспособность населения, низкий уровень мобильности населения и другие[19].

И последний принцип государственной политики в сфере образования — сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования. Государственное регулирование отношений в сфере образования осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Правительством Российской Федерации). Договорное регулирование подразумевает договорные отношения между органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, регулирующими сферу образования.

На сегодняшний день только на федеральном уровне непосредственно затрагивают отношения в сфере образования нормы более пятидесяти действующих законов. Наряду с изменениями, касающимися принятия нового закона «Об образовании в Российской Федерации»[20], прекращения действия Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»[21], большое значение на практике приобретают и многочисленные так называемые косвенные изменения, которые не находят отражения непосредственно в тексте самих законодательных актов, однако могут существенно изменить практику применения законодательной нормы. Речь идет о многочисленных подзаконных актах, принимаемых в развитие положений актов образовательного законодательства, без учета которых невозможно представить, как функционирует реальный механизм правового регулирования в сфере образования. Таким образом, государственная политика в сфере образования должна быть разработана с учетом обеспечения процесса модернизации страны, необходимости государственной поддержки развития социальной сферы и активизации деятельности высших учебных заведений. При формировании образовательной политики приобретает особое значение ее нацеленность на возможность использования всех механизмов прямого и косвенного регулирования государства и других институтов с учетом реальных ресурсов для ее осуществления.

[1] Жердин А.В. Принципы государственной политики в сфере образования [Текст] / А.В. Жердин // Право и образование. — 2004. — № 2. — С. 103.

[2] Михайлов М.В. Политика государства в сфере образования как часть общегосударственной правовой политики: категориальный анализ [Текст] / М.В. Михайлов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2011. — № 8 (14). — С. 130—134.

[3] Об образовании: Фед. закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс». — Последнее обновление от 12.11.2012 № 185-ФЗ.

[4] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс». — Последнее изменение от 30.12.2008 № 7-ФКЗ.

[5] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2012 года № 2148-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс».

[6] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс». – Последнее изменение от 30.12.2008 № 7-ФКЗ.

[7] Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс».

[8] Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования: заключена в г. Париже 14 декабря 1960 года // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс».

[9] Жердин А.В. Принципы государственной политики в сфере образования [Текст] / А.В. Жердин // Право и образование. – 2004. – № 2. – С. 103–109.

[10] О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс». – Последнее обновление от 05.04.2009 г.

[11] Пещеров В.Г. Государственная политика интеграции российского образования в общеевропейскую систему образования. Автореферат – Москва, 2011. – С. 13.

[12] О свободе совести и о религиозных объединениях: Фед. закон Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс». – Последнее обновление от 05.12.2012 г.

[13] Боберо Ж. Светскость: французская исключительность или универсальная ценность? / Пер. с франц. Т. Голиченко // [Электоронный ресурс]. – Режим доступа – http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/403/35532

[14] О национальной доктрине образования в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 04 октября 2000 года № 751 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс».

[15] Основы обучения в течение всей жизни – предпосылки возникновения и история развития в странах ЕС. Связь с Лиссабонской стратегией – [Электронный ресурс]. – Режим доступа – www.fgosvpo.ru/uploadfiles/npo/20120629235944.pdf – Загл. с экрана.

[16] Смирнов С.Б. О проекте закона «Об образовании в Российской Федерации» [Текст] / С.Б. Смирнов // Вестник Герценского университета. – 2010. – № 12.

[17] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы: Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2012 года № 2148-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс».

[18] Козырин А.Н. Государственная политика Российской Федерации в области образования: понятие и законодательные принципы [Текст] / А.Н. Козырин // Гражданин и право. – 2010. – № 11. – С. 14–22.

[19] Машкова Н.В., Байраншин А.Ю. Влияние развития конкуренции на рынке образовательных услуг на формирование конкурентных преимуществ дополнительного профессионального образования [Текст] / Н.В. Машкова, А.Ю. Байрашин // Журнал «Современная экономика». – 2010. – № 11 (11).

[20] Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 декабря 2012 года № 273 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс».

[21] О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничений полномочий: Федер. закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] / Компания «КонсультантПлюс». – Последнее обновление от 01.02.2012 г.

Agarkova D.A., vestnik.gmu@yandex.ru
Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation; a senior lecturer of the department of international law disciplines (Russia, Moscow)

THE PRINCIPLES OF STATE POLICY REALIZATION IN THE FIELD OF EDUCATION IN THE FRAMEWORK OF NEW FEDERAL LAW «ON EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION»

The article deals with the principles of state policy realization in the field of education on the basis of the new Federal Law «On Education in the Russian Federation» dated 29 December 2012 and entering into force on 1 September 2013. A comparative analysis of the principles of the current state of educational policy and new laws is given.

Key words: state policy, education, the principles of the state policy in the sphere of education.