



ПРАВА ЧЕЛОВЕКА



УДК – 347
ББК – 67.404

АЛПАТОВ Юрий Михайлович,
доктор юридических наук,
член-корреспондент Российской академии естественных наук,
Президент Фонда содействия развитию
социальных проектов «Созидание»,
Почетный адвокат России
e-mail: mail@law-books.ru

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

МЕСТО НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Аннотация. Развитие национальной экономики невозможно без развитой национальной системы высшего образования, способной устойчиво функционировать в условиях рыночной экономики и глобализации. Поэтому необходимо рассматривать именно государственное управление в области высшего образования как стратегическое направление деятельности государства в условиях глобализации.

Ключевые слова: федеральные государственные образовательные стандарты, национальная безопасность государства, правовое регулирование вопросов образования.

ALPATOV Yuri Mikhailovich,
doctor of legal Sciences,
corresponding member of the Russian Academy of natural Sciences,
President of the Fund of assistance to development
of the social projects «Creation», the honourable lawyer of Russia

THE PLACE OF NORMS REGULATING RELATIONS IN THE SPHERE OF EDUCATION IN THE RUSSIAN LAW

Abstract. The development of the national economy is impossible without a developed national system of higher education, able to operate stably in the conditions of market economy and globalization. It is therefore necessary to consider its governance in higher education as a strategic direction of activity of the state in conditions of globalization.

Keywords: Federal state educational standards, national security, legal regulation of education issues.

Согласно Конституции РФ (ст. 7), «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [1]. В содержание развития высшего образования входит, прежде всего, эффективное использование образовательного и научного потенциала высшей школы, развитие интегра-

ции науки и высшего образования, меры улучшения системы управления высшим образованием.

Конституция РФ (ст. 43) гарантирует каждому право на образование, общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Предусматри-

вается также, что каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее профессиональное образование. Основное общее образование является обязательным. Родители или заменяющие их лица должны обеспечить достижение детьми данного образовательного ценза. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. Право на образование является неотъемлемым элементом государственных гарантий в области социальной защиты населения, и государство, провозгласившее себя социальным, обязано обеспечить его реализацию.

Право на образование рассматривается как конституционное, основное, естественное право человека. Российское государство, исходя из исключительной значимости образования для развития интеллектуального, культурного и экономического потенциала страны, в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» провозгласило область образования приоритетной. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Поскольку положение о бесплатной конкурсности профессионального образования (кстати, вопреки Конституции 1993 г.) законодатели давно распространили не только на высшее, но и на среднее образование, соответствующая поправка не попала в центр внимания вузовской общественности, занимающейся разработкой ГОС ВПО. Ее, мягко говоря, некорректность с точки зрения образования как процесса, существенной «частью» которого является воспитание, была очевидна всем. Но признать ошибку, наверное, было труднее, чем пересмотреть понятие и структуру государственного образовательного

стандарта, самой существенной частью которой и стало упразднение «компонентного» подхода.

Роль образования, в том числе высшего, на современном этапе развития страны определяется задачами перехода России к демократическому обществу, к правовому государству, рыночной экономике, задачами преодоления опасности накапливающегося отставания России от мировых тенденций экономического и общественного развития. Образование должно войти в состав основных приоритетов российского общества и государства. В современном мире увеличивается значение образования, прежде всего высшего, как важнейшего фактора формирования нового качества не только экономики, но и общества в целом. Роль высшего образования в развитии экономики постоянно растет вместе с ростом влияния человеческого капитала на национальную экономику, особенно в условиях глобализации.

Глобализация – это «развитие всеобъемлющей мировой взаимозависимости стран, наций, хозяйствующих субъектов и отдельных людей в рамках объединенной финансово-экономической системы, переплетения общественно-политических интересов и постепенного сближения культурных связей, некоторой интернационализации или своего рода унификации традиций и обычаев» [3, с. 67, 68]. Глобализация представляет собой процесс стирания законодательных и экономических барьеров между национальными экономиками – процесс, имеющий в качестве конечной цели формирование глобального экономического пространства.

В действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [7] отмечено, что для противодействия угрозам экономической безопасности необходимо проведение государственной социально-экономической политики, направленной на усиление интеграции науки, образования и производства за счет повышения уровня профессиональных качеств кадров высшей квалификации вследствие доступности конкурентоспособного образования. Таким образом, устойчивое функционирование националь-

ной экономики, ее безопасность как составная часть национальной безопасности напрямую связывается с развитием высшего образования. Высшее образование действует на всех уровнях безопасности: общества, государства, личности. Поэтому, по нашему мнению, невозможно поддерживать национальную безопасность государства, не имея образованного общества. В связи с этим высшее образование играет одну из ведущих ролей в формировании системы государственных ценностей.

Экономическая интеграция, для которой характерны ускоряющиеся темпы развития инновационных технологий и формирование глобальных рынков, при усиливающемся доминировании экономически развитых стран подкрепляется, прежде всего, концентрацией в этих странах интеллектуальных ресурсов, позволяющей развивать принципиально новые формы экономических отношений между странами. В этих условиях, в условиях глобализации, для каждого государства образование, *и прежде всего высшее*, становится самым главным ресурсом экономического развития государства. Таким образом, значение высшего образования для экономической безопасности и экономического суверенитета государства в условиях глобализации и интеграции России в мировую экономическую систему неуклонно возрастает. Оно становится движущей силой отечественной экономики, без которой немыслимо поступательное, инновационное развитие России. А, следовательно, развитие национальной экономики невозможно без развитой национальной системы высшего образования, способной устойчиво функционировать в условиях рыночной экономики и глобализации. Поэтому необходимо рассматривать именно государственное управление в области высшего образования как стратегическое направление деятельности государства в условиях глобализации.

Национальная система высшего образования – один из важнейших атрибутов государственности и его экономического суверенитета, кровеносная система единого экономического организма. Она обеспечивает единство страны через систему

прямых и обратных связей между всеми клеточками – регионами страны, независимо от их удаленности от центра, и в режиме реального времени позволяет отслеживать экономический рост (снижение) в регионах исходя из востребованности кадров высшей квалификации. Поэтому в числе приоритетов развития национальной экономики стоит проблема развития и стабильности национальной системы высшего образования.

Национальная система высшего образования – это атрибут государственности, необходимый элемент экономической независимости, экономического суверенитета. Исходя из изложенного, Правительство Российской Федерации сформулировало в «Национальной доктрине образования в Российской Федерации» (далее – Доктрина) – основополагающем государственном документе, устанавливающем приоритет, основные направления развития и приоритет высшего образования в государственной политике и поставило задачу [4]: кадровое обеспечение динамично развивающейся рыночной экономики, интегрирующейся в мировое хозяйство, обладающей высокой конкурентоспособностью и инвестиционной привлекательностью; утверждение статуса России в мировом сообществе как великой державы в сфере образования, культуры, искусства, науки, высоких технологий и экономики. В целях повышения уровня жизни людей, динамичного роста экономики, обеспечения социально-экономической и политической стабильности, восстановления утраченного международного авторитета нашей страны проблемы развития национальной образовательной системы страны, в том числе высшего, необходимо вынести на высший государственный уровень управления. Образование является сферой ответственности и интересов государства и его институтов, которое призвано в условиях рыночной экономики обеспечить:

- сохранение и развитие единого образовательного пространства России;
- единое правовое пространство функционирования и развития образовательных учреждений различных форм собственности;

– развитие учреждений высшего образования как центров образования, культуры, науки и новых технологий;

– интеграцию образования, науки и производства, включая интеграцию научных исследований с образовательным процессом, научных организаций с образовательными учреждениями, науки и образования с производством.

– интеграцию российской системы образования в мировое образовательное пространство с учетом отечественного опыта и традиций;

– активный выход на мировой образовательный рынок, широкое участие учреждений высшего образования и педагогов в образовательных программах международных организаций и сообществ.

Всем гражданам Российской Федерации, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, обеспечивается бесплатное:

– высшее и среднее профессиональное образование на конкурсной основе;

– послевузовское образование на конкурсной основе в аспирантуре, докторантуре.

На наш взгляд, именно развитие национальной системы высшего образования определяет положение государства в современном мире, и его следует рассматривать как определяющий фактор развития экономики государства и современного российского общества. В свою очередь, обеспечение развития высшего образования является необходимым инструментом укрепления экономического суверенитета страны, фактором ее устойчивого развития.

Исследование высшего образования как базиса экономического суверенитета государства невозможно без анализа его роли, его воздействия на модернизацию национальной экономики. При этом отмечаем, что высшее образование выступает универсальным, хотя отнюдь не единственным фактором модернизации экономики и обеспечения экономической безопасности стра-

ны, воздействующим на все формы организации макросоциальной системы, на все ее структурные элементы, а тем самым – на все уровни экономической безопасности и ее главные составляющие. Так, экономическая безопасность современного государства невозможна без кадров высшей квалификации. Кроме того, роль высшего образования в модернизации национальной экономики страны связана с реализацией специальных образовательных программ, формирующих культуру пользователей современных информационных систем. Необходимо отметить еще одну особенность: освоение накопленных знаний и информации, соединяющееся с производством новых знаний – фундаментальными научными исследованиями, дополнительно высвечивает роль высшего образования как базиса экономического суверенитета государства.

К числу основных современных изменений в мировой экономике, обуславливающих тенденции развития высшего образования, можно отнести:

1) динамику развития различных сегментов экономики, приобретающую резкое ускорение, что, в свою очередь, вызывает необходимость изменения акцента в высшем образовании людей в зависимости от быстро меняющихся экономических условий;

2) переход к информационному обществу, вызывающий значительное расширение масштабов применения мобильных технологий в образовательном процессе;

3) возникновение и рост глобальных проблем в мировой экономике и, как следствие, в национальных экономиках, которые могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества в сфере подготовки кадров высшей квалификации по наиболее значимым направлениям для решения этих проблем;

4) динамичное развитие экономики, рост конкуренции, в том числе, между учреждениями высшего образования, сокращение сферы неквалифицированного и мало-квалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости, определяющие постоянную потреб-

ность в повышении профессиональной квалификации и переподготовке работников высшей квалификации, росте их профессиональной мобильности.

Рост в современных условиях значения человеческого капитала, который в развитых странах составляет 70–80% от национального богатства, обуславливает основную тенденцию в развитии высшего образования – интенсивное, опережающее развитие высшего образования как молодежи, так и непрерывного образования взрослого населения по сравнению с различными сегментами экономики и социальной сферы [6, с. 12]. «Признано, что инвестиции в человеческий капитал приводят к росту производительности труда, так же как инвестиции в основной капитал и оборудование, и сегодня инвестиции в образование и профессиональную подготовку рассматриваются как важнейший фактор повышения конкурентоспособности ЕС, обеспечения роста его экономики» [2, с. 168–170].

Переход в значительной мере к рыночным отношениям в области высшего образования несет в себе и изменения, и диверсификацию в источниках доходов учреждений высшего образования, необходимых, прежде всего, для обеспечения их функционирования в рыночных условиях мирового образовательного рынка. Поэтому в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года значительное внимание уделено вопросам развития национальной образовательной системы. В Стратегии отмечено, что развитие национальной образовательной системы, его доступность, повышение качества и квалификации трудовых ресурсов будет способствовать обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан (п. 48) [7].

Таким образом, развитие высшего образования в современных условиях, на наш взгляд, должно носить комплексный, синтезирующий характер. Его содержание складывается из множества аспектов деятельности государства. В современных условиях тенденции развития высшего образования должны обеспечивать конкурентные преимущества национальной эко-

номики и потребности национальной обороны, инновационное развитие национальной экономики.

Развитие высшего образования представляет собой стабильное, динамично устойчивое состояние национальной системы высшего образования, позволяющее обеспечить непрерывную подготовку кадров высшей квалификации в современных условиях как направление деятельности государств, умело использующее современные тенденции развития высшего образования, обусловленные воздействием инноваций на национальную экономику и интеграционных процессов глобализации, для устойчивого, поступательного развития как в целом системы подготовки кадров высшей квалификации, так и отдельных университетов.

Во многих субъектах РФ принимаются специальные законы, направленные на регулирование финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений на территории субъекта Федерации, а также законы, устанавливающие специфику труда в образовательной сфере. Таковы, например, Закон Саратовской области «О порядке определения нормативов финансирования общеобразовательных учреждений в части расходов на реализацию общеобразовательных программ», Закон Приморского края «О социальном статусе учителя», Закон Республики Саха (Якутия) «Об учителе».

Однако пока ни в одном субъекте Российской Федерации не создано системы законодательных актов, нормы которых обеспечили бы исчерпывающее правовое регулирование вопросов образования и воспитания в рамках компетенции субъекта с учетом местной специфики. На основании законов, общих и специальных, издаются многочисленные нормативные правовые акты, нормы которых, в том числе, призваны заполнить пробелы, имеющие место на законодательном уровне. В результате преобладает «подзаконное» регулирование.

Таким образом, можно констатировать, что и на федеральном, и на региональном уровнях формирование системы законодательства об образовании пошло по пути не

законотворчества, а подзаконного нормотворчества. Этот путь формирования системы образовательного законодательства в определенной степени был предопределен самим законодателем, ибо в соответствии с нормой базового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» российское законодательство в области образования включает в себя не только Конституцию РФ, федеральные законы и законы субъектов Федерации, но и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому издание подзаконных актов прямо предусмотрено рядом норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В то же время наличие отсылочных норм подчеркивает стремление законодателя обеспечить правильное развитие системы подзаконных актов – «не параллельно, а внутри сферы, очерченной законом» [5, с. 16].

Список литературы:

- [1] Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237.
- [2] *Лукичев Г.А.* Образование стран Европейского союза устремлено в будущее // Вопросы образования. 2004. № 4.
- [3] *Перская В.В.* Глобализация и государство. М.: РАГС, 2007.
- [4] Постановление Правительства Россий-

ской Федерации от 4 октября 2000 года № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

[5] *Тихомиров Ю.А.* Закон в системе нормативных актов // Проблемы законодательства Российской Федерации, М., 1993.

[6] *Ткач Г.Ф., Филиппов В.М., Чистохвалов В.Н.* Тенденции развития и реформы образования в мире: Учеб. пособие. М.: РУДН, 2008.

[7] Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

Spisok literatury:

[1] *Konstituciya Rossijskoj Federacii* // Rossijskaya gazeta. 1993. № 237.

[2] *Lukichev G.A.* *Obrazovanie stran Evropejskogo soyuza ustremлено v budushhee* // *Voprosy' obrazovaniya*. 2004. № 4.

[3] *Perskaya V.V.* *Globalizaciya i gosudarstvo*. М.: RAGS, 2007.

[4] *Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 4 oktyabrya 2000 goda № 751 «O nacional'noj doktrine obrazovaniya v Rossijskoj Federacii»* // SZ RF. 2000. № 41. St. 4089.

[5] *Tixomirov Yu.A.* *Zakon v sisteme normativny'x aktov* // *Problemy' zakonotvorchestva Rossijskoj Federacii*, М., 1993.

[6] *Tkach G.F., Filippov V.M., Chistoxvalov V.N.* *Tendencii razvitiya i reformy' obrazovaniya v mire: Ucheb. posobie*. М.: RUDN, 2008.

[7] *Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537* // SZ RF. 2009. № 20. St. 2444.

