

УДК 342

А.Л. Воронцов, канд.истор.наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: vorontsov.a.l@mail.ru)

Е.В. Воронцова, канд.юрид.наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: proskyrinae@mail.ru)

БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ

Авторы представленной статьи подводят итоги многолетнего реформирования российской системы образования. По их мнению, проведенная реформа не привела к ожидаемым результатам, а именно: не привела к повышению образовательного уровня граждан, не сделала систему образования оптимальной с точки зрения финансовых затрат и механизма перераспределения финансовых средств, не обеспечила производственный сектор необходимым кадровым ресурсом, расколола образовательное сообщество.

Причины такого положения авторы видят в недостатках самой концепции образовательной реформы, которая, по их мнению, была создана без учета основополагающих научных принципов. Высказываясь за создание новой концепции, авторы статьи в основу ее построения предлагают положить принципы, которые, по их мнению, являются наиболее адекватными потребностям модернизации российского образования. Среди таких принципов они называют: соответствие социальным потребностям, признание ценности и значимости отечественного образования как части мировой культуры, учет имеющегося отечественного и зарубежного опыта, приоритет национальных интересов в образовательном реформировании, приоритетность образовательных потребностей граждан, обеспечение права каждого на образование, эффективность образования, повышение качества образования как основа повышения его эффективности, приоритетность публично-правовых начал (методов) в регулировании общего образования, учет государственных возможностей в образовательной сфере.

В статье представлена подробная характеристика каждого из обозначенных принципов, объясняется его значение для новой концепции правового регулирования образовательной сферы.

Провозглашая повышение эффективности образования главной целью образовательного реформирования, авторы статьи считают, что добиться этого можно только повышая степень соответствия образовательного процесса образовательным стандартам и потребностям заказчика.

Принципиальное значение для авторов имеет приоритетность публично-правовых методов в регулировании общего образования. По их мнению, данный принцип должен быть закреплён в качестве принципа государственной политики в сфере образования. Помимо этого, необходимо учитывать реальные экономические, политические, организационные и контрольные возможности российского государства в образовательной сфере.

Ключевые слова: реформирование, концепция правового регулирования, образовательная сфера, научные принципы, система образования, качество образования, эффективность образования, национальный интерес.

Необходимость создания новой концепции развития российского образования из года в год становится все более актуальной. К этому побуждают результаты многочисленных преобразований образовательной сферы, перманентно происходящих в нашей стране на протяжении последних двух десятилетий. В течение этого времени как в само содержание образования, так и в его организационно-правовые формы, вносились более или менее существенные изменения, которые: во-первых, не привели к повы-

шению образовательного уровня граждан; во-вторых, не сделали систему образования оптимальной с точки зрения финансовых затрат и механизма перераспределения финансовых средств; в-третьих, не обеспечили производственный сектор необходимым кадровым ресурсом; в-четвертых, раскололи образовательное сообщество (что не может не сказаться на успехе реформ, поскольку именно образовательное сообщество является их главным исполнителем).

Причинами такого положения явились ошибки стратегического и тактического характера, сопровождавшие весь процесс образовательного реформирования в России. Ошибки планирования (что нашло свое выражение в отсутствии внятной концепции реформы, неподготовленности ее правовой и материальной базы) помножились на недостатки в самом проведении реформы (непоследовательность, попытки сиюминутного реагирования на постоянно меняющуюся экономическую и политическую ситуацию, схематизм, необоснованная директивность и т.п.), что не могло не привести к результатам, далеким от намеченных в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016 - 2020 годы [6] и других нормативных актах [2-5], определяющих цели и этапы проведения образовательной реформы.

Но главная беда, по нашему мнению, состоит не в этом. Проблема кроется в отсутствии четко осознаваемых перспектив образовательного реформирования как у авторов реформы, так и у рядовых участников.

Недостаточно обозначить цель и задачи намеченных преобразований. Любая концепция должна основываться на внутренней логике, позволяющей зримо увидеть предполагаемый результат. В нашем случае все участники образовательной реформы (в первую очередь руководители государственных учреждений, преподаватели вузов, учителя школ) должны в полной мере осознавать значение каждого этапа реформы, видеть возникающие при этом причинно-следственные связи, понимать необходимость осуществляемых «сверху» организационно-управленческих действий. Первостепенное значение в этом смысле играет их

внутренняя убежденность в правильности выбранной государством концепции реформирования, а следовательно сама концепция должна отвечать определенным требованиям, а именно: представлять собой законченную модель правового регулирования; быть обоснованной, логически непротиворечивой, социально востребованной. Названные критерии являются обязательными условиями, определившими реальность концепции, а следовательно успешность самой реформы. Однако концепция образовательной реформы будет соответствовать вышеназванным критериям только в том случае, если в основу ее построения будут положены адекватные социальной реальности принципы, которые, собственно, и определяют содержание самой концепции и ее валидность.

Как представляется авторам настоящей статьи, концептуальным недостатком проводимых образовательных реформ явилось то обстоятельство, что в основу разрабатываемых стратегий, к сожалению, не были положены подлинно научные принципы, что лишило данные стратегии необходимой цельности и вызвало массу вопросов относительно целесообразности целого ряда реформаторских действий.

На наш взгляд, базовыми принципами новой концепции правового регулирования образовательной сферы (т.е. концепции реформы) должны являться следующие:

- **Соответствие социальным потребностям.** Концепция должна отражать объективные потребности общества в сфере образования. Эти потребности обуславливаются целым комплексом причин, среди которых определяющими являются потребности экономического и

социального развития, что, в свою очередь, вызывает необходимость в увеличении числа граждан с тем или иным уровнем образования или образованием той или иной направленности (технической, гуманитарной и т.д.), обладающих навыками работы в тех или иных областях деятельности, владеющих набором тех или иных компетенций, т.е., в конечном итоге, реформирование образовательной сферы должно быть продиктовано реальной необходимостью в повышении уровня общей культуры граждан, их технической, информационной и иной грамотности, необходимостью обеспечения квалифицированными работниками соответствующих отраслей промышленности и другими причинами.

Немаловажное значение в данном случае имеют и потребности самой системы образования – такие, как потребность в оптимизации экономической составляющей образования и другие подобные ей. Система правового регулирования образовательной сферы должна являться объективным отражением данных общественно-государственных потребностей и предоставлять правовые возможности для их реализации.

- Признание ценности и значимости отечественного образования как части мировой культуры. Данный принцип имеет важнейшее методологическое значение. Его важность определяется необходимостью осознания той роли, которую играет образование в жизни любого общества, и российское общество в этом плане не исключение.

Нельзя недооценивать значения отечественной науки для развития мировой цивилизации. Она является ее органичной составляющей. Именно российские и советские ученые сделали многие важ-

нейшие открытия, а наша наука долгое время занимала ведущие позиции в различных областях знания. Нет необходимости доказывать, что фундамент для этого закладывался отечественной системой образования, которая создавала условия для роста интеллектуального потенциала нации. Поэтому нормативное регулирование образовательной сферы должно строиться в соответствии со стремлением сохранить накопленные культурные традиции в этой области, которые, в свою очередь, будут залогом успешного развития всего нашего образования в будущем.

Бережное, ценностное отношение к этому пласту человеческой культуры, по нашему мнению, является одной из задач современного законодателя при формировании новой концепции правового регулирования образовательной сферы. Это поднимает уровень его ответственности, заставляет просчитывать возможные вредные последствия принимаемых им решений.

- Учет имеющегося отечественного и зарубежного опыта. Концепция правового регулирования образовательной сферы не должна строиться в отрыве от существующих реалий образовательной деятельности. Нельзя не учитывать условия, в которых функционирует система образования в настоящем, даже если сама концепция регулирования направлена на создание новых условий ее функционирования. Необходимо учитывать опыт неоднократных попыток модернизации отечественной системы образования, а также имеющийся зарубежный опыт, что особенно важно в условиях происходящей интеграции образовательных систем. Содержащийся в концепции механизм правового регулирования российской системы образования должен быть заранее рассчитан на ее интегративный характер.

- **Приоритет национальных интересов в образовательном реформировании.** В основе образовательного реформирования должно быть достижение национального интереса. Цели интеграции в мировое образовательное пространство, унификации образовательных систем должны реализовываться только в той мере, в какой они соответствуют реализации национальных интересов.

В данном случае никакого противоречия с содержанием предыдущего принципа не возникает. Интеграция российской системы образования с системами образования других государств должна происходить не ради интеграции как таковой (хотя многие именно так и воспринимают данный процесс, считая его продиктованным политическими, экономическими и другими соображениями), а ради совершенствования отечественного образования, повышения его качества и конкурентоспособности.

- **Приоритетность образовательных потребностей граждан. Обеспечение права каждого на образование.** Развитие системы образования должно происходить как реакция государства на образовательные потребности общества. Потребности самого государства (т.е. как организации публичной власти) в образовательной сфере и образовательные потребности граждан могут не совпадать. Реализуя свои задачи в области образовательной политики, государство, тем не менее, не должно ограничивать возможности для реализации собственных образовательных потребностей граждан. Именно они лежат в основе их сознательных действий по овладению знаниями, умениями, навыками. Свободу таких действий государство гарантирует конституционно, провозглашая право каждого на

образование. Отсюда, ни одно положение концепции не должно ограничивать прав и свобод человека в области образования.

- **Эффективность образования. Повышение качества образования как основа повышения его эффективности.** Повышение эффективности образования является главной целью образовательного реформирования. Об эффективности образования мы можем говорить применительно к различным ее проявлениям. Это, к примеру, может быть экономическая эффективность (если оценивать, допустим, уровень затрат на функционирование системы образования) или социокультурная эффективность образования, показателями которой могут являться его адекватность образовательным потребностям граждан и степень его соответствия современным требованиям общественного прогресса, уровень востребованности на рынке труда граждан с тем или иным образованием и соответствие приобретенных ими компетенций характеру выполняемых производственных задач и др. Данные показатели составляют суть качества образования, поэтому добиться положительных значений данных показателей можно только повышая качество самого образования, т.е. степень его соответствия образовательным стандартам и потребностям заказчика.

Эти аспекты обязательно должны быть учтены в концепции развития образования, представляющей собой правовую модель его функционирования. Соответственно данному принципу концепция должна предполагать выработку новых федеральных государственных образовательных стандартов, содержащих в себе требования к образованию, отражающие современные потребности общества и государства.

Функциональное значение данного принципа трудно переоценить. Качественный уровень образования граждан во многом определяет и характер экономического развития государства, и состояние правопорядка и общественной безопасности, и даже престиж государства среди других стран. Таким образом, только качественное образование может быть эффективным.

- **Приоритетность публично-правовых начал (методов) в регулировании общего образования.** Данный принцип нашей концепции правового регулирования, по мнению ее авторов, должен быть закреплён в качестве одного из основных принципов государственной политики в сфере образования. Это может звучать определенным диссонансом в условиях происходящего сейчас повсеместного расширения частно-правового регулирования. В этой связи отметим, что общая тенденция к расширению договорного регулирования не может обойти стороной и сферу образования. И в этом есть объективные плюсы. Частно-правовые механизмы позволяют существенно расширить возможности граждан по реализации их образовательных потребностей. Примером могут являться частные детские сады, школы и вузы. Однако государственные интересы, интересы развития самого образования, с учетом возможной перспективы социально-экономического развития нашей страны на ближайшие годы, по нашему твердому убеждению, требуют безусловного приоритета государственного регулирования в таких подсистемах образования как дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образование. Это объясняется незавершенностью экономических преобразований, отсутствием

подлинно цивилизованных традиций на рынке негосударственных образовательных услуг, необходимостью жесткого государственного контроля за качеством предоставляемого образования в этих подсистемах и, наконец, важностью полученных на этих этапах обучения знаний и умений для повседневной жизни и получения образования следующего уровня.

Приоритет государственного (публично-правового) регулирования должен выражаться в разработке исключительно уполномоченными государственными органами тех образовательных стандартов и образовательных требований, которые должны определять весь процесс обучения и воспитания в ходе прохождения данных образовательных циклов, а также в постоянном контроле со стороны государственных органов содержания образовательных программ и процесса их реализации.

- **Учет государственных возможностей в образовательной сфере.** Использование данного принципа при построении концепции очень важно, ибо сама концепция представляет собой совокупность основополагающих идей, которые в дальнейшем должны получить свое нормативное выражение. И здесь чрезвычайно важно, чтобы материализованные в норме идеи не приобрели характера ничем не подкрепленной декларации, т.е. не стали очередной «бумажной» нормой. Эффективность этой концепции во многом зависит от того, в какой мере она соответствует объективным направлениям государственной политики. В сфере образования это особенно важно [7, с. 133] Закрепленные нормативные положения должны быть **гарантированы** (выд. авт.) государством, а для этого необходимо просчитывать имеющиеся у государства

реальные экономические, политические, организационные и контрольные возможности в образовательной сфере.

Данный принцип удачно коррелирует с принципом эффективности образования, ибо учет государственных возможностей в образовательной сфере при построении концепции ее правового регулирования делает эту концепцию действительно эффективной, а наличие эффективной концепции правового регулирования образовательной сферы, в свою очередь, является необходимым условием повышения эффективности самого образования.

Названные принципы, по нашему мнению, являются ведущими идеями, которые должны лежать в самой основе правового регулирования образовательной сферы и определять нормативное содержание самой концепции. Свое выражение они должны находить, в первую очередь, в основных принципах государственной политики в сфере образования, а также в целях и задачах образовательного законодательства.

Подводя итог своим рассуждениям, хотелось бы выразить надежду на то, что новая концепция развития российского образования будет учитывать предыдущий опыт его реформирования и, базируясь на подлинно научных принципах, составит основу поступательной модернизации образовательной сферы.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – ст. 4398.
2. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: фед.закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ: [ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы [Электронный ресурс]: постан. Правительства РФ от 15.04.2014 № 295: [ред. от 27.04.2016] – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О Федеральной целевой программе развития образования на 2016 - 2020 годы [Электронный ресурс]: постан. Правительства РФ от 23.05.2015 № 497: [ред. от 14.09.2016] – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряж. Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р // Собрание законодательства РФ. 02.01.2012. № 1. ст. 216.
6. О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016 - 2020 годы [Электронный ресурс]: распоряж. Правительства РФ от 29.12.2014 № 2765-р // Собрание законодательства РФ. 12.01.2015. № 2. Ст. 541
7. Воронцов А.Л. Достоинства и недостатки концепций оптимизации образования в Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2012. – № 1-2. – С. 131-135.

Получено 27.08.16

A.L. Vorontsov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Southwest State University (Kursk) (e-mail: vorontsov.a.l@mail.ru)

E.V. Vorontsova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Southwest State University (Kursk) (e-mail: proskyrinae@mail.ru)

THE BASIC PRINCIPLES OF THE NEW CONCEPT OF LEGAL REGULATION OF EDUCATIONAL SPHERE

The authors of the present article consider the results of long-term reforming of the Russian education system. In their opinion, the education reforms have not led to the expected results, namely: they have not led to the increase of the educational level of citizens, have not made the educational system optimal from the point of view of financial costs and the mechanism of redistribution of financial resources, have not provided the productive sector with the necessary human resources, have split the education community.

As the reasons for this situation, the authors see the shortcomings of the concept of educational reform that, according to them, was created without taking into account fundamental scientific principles. Declaring for the creation of a new concept, the authors of the article propose to put in the basis of its construction the principles that, in their opinion, are best suited to the needs of modernization of Russian education. Among these principles they refer to the following ones: matching social needs, recognition of the value and importance of patriotic education as a part of world culture, taking into account the existing domestic and foreign experience, the priority of national interests in educational reform, the priority of educational needs of the citizens, the right of everyone to education, effectiveness of education, improving the quality of education as the foundation of increasing its effectiveness, the priority of public law principles (methods) in the regulation of general education, taking into account government capabilities in the field of education.

The article presents a detailed description of each of the above principles due to their importance for the new concept of legal regulation of educational sphere.

Proclaiming the increase of education efficiency as the main aim of the educational reform, the authors believe that this can be achieved only by increasing the degree of compliance of educational process with educational standards and the needs of customers.

The priority of public law methods in the regulation of general education is of crucial importance for the authors. In their view, this principle should be enshrined as a principle of state policy in the sphere of education. In addition, one must take into account the real economic, political, organizational and supervisory capabilities of the Russian state in the educational sphere.

Key words: reforming, the concept of legal regulation, educational sphere, scientific principles, education system, quality of education, effectiveness of education, the national interest.

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabnja 1993 g.) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. – 2014. – № 31.- st. 4398.
2. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]: fed.zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ: [red. ot 03.07.2016]. – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
3. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Razvitie obrazovanija» na 2013 - 2020 gody [Elektronnyj resurs]: postan. Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 295: [red. ot 27.04.2016] – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
4. O Federal'noj celevoj programme razvitija obrazovanija na 2016 - 2020 gody [Elektronnyj resurs]: postan. Pravitel'stva RF ot 23.05.2015 № 497: [red. ot 14.09.2016] – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
5. Ob utverzhdenii Strategii innovacionnogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda [Elektronnyj resurs]: rasporyazh. Pravitel'stva RF ot 08.12.2011 №

2227-р // Sobranie zakonodatel'stva RF. 02.01.2012. № 1.st. 216

6. О Концепции Federal'noj celevoj programmy razvitija obrazovaniya na 2016 - 2020 gody [Jelektronnyj resurs]: rasporjazh. Pravitel'stva RF ot 29.12.2014 № 2765-р //

Sobranie zakonodatel'stva RF. 12.01.2015. № 2. St. 541.

7. Voroncov A.L. Dostoinstva i nedostatki koncepcij optimizacii obrazovaniya v Rossijskoj Federacii // Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Istorija i pravo. – 2012. – № 1-2. – S. 131-135.

УДК: 342.9

С.В. Лихачёв, д-р юрид. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: svlikhachov@yandex.ru)

С.П. Гончаров, ГОУ ВПО «Донбасская юридическая академия» (Донецк) (e-mail: inna.sia2016@yandex.ru)

СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ КАТЕГОРИИ «ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»

В статье рассматриваются особенности понятия и содержания общественной безопасности на современном этапе. Рассмотрены современные позиции исследователей о необходимости поиска новых путей осмысления безопасности, основываясь на научном анализе сущности российского государства, ее общественных структур, положения в мировом сообществе.

Установлено, что безопасность характеризуется не степенью защищенности от внешних и внутренних угроз, а уровнем условий для существования, надлежащего функционирования и прогрессивного развития самой социальной системы. Акцентировано на отсутствии определенности в закреплённом законодательством понятии „безопасность“, что предопределяется возможностью искажения характера деятельности органов, призванных обеспечивать безопасность.

Указано, что идея обеспечения безопасности не может быть абстрактной, независимой от развития общества, она освещается сквозь призму его ценностно-нормативных моделей. Понятие „безопасность“ необходимо определять как динамически устойчивое состояние, относительно неблагоприятных воздействий, которое гарантирует возможность стабильного, всестороннего прогресса человека, общества и всего государства.

Сущность категории общественной безопасности определена так же, как устойчивая система связей и отношений, складывающихся при функционировании опасных объектов и других угроз, которая контролируется со стороны уполномоченных на это органов с целью охраны жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды и других общественных отношений.

Сделан вывод, что безопасность необходимо характеризовать стабильным состоянием, при котором возможно развитие способностей и реализация социально значимых потребностей человека, сохранность и развитие материальных и духовных ценностей общества, а также территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя государства.

Предложены теоретические выводы по совершенствованию теоретико-правовых основ существования рассматриваемой категории.

Ключевые слова: государство, содержание, факторы, система, обеспечение, общественная безопасность, совершенствование.

В условиях построения России как демократического, правового государства актуальной задачей всё более становится обеспечение национальной и общественной безопасности. Важность указанного приобретает особое значение на современном этапе, когда в силу ряда причин резко возросли угрозы национальным ин-

тересам государства. В связи с этим, исследование вопросов понятия и содержания общественной безопасности в Российской Федерации является чрезвычайно актуальным, в частности, в контексте создания эффективного механизма обеспечения национальной безопасности.