

rubezhnyh pravoporjadkah [Jelektronnyj re-surs]. – URL: [www.ilpp.ru/.../ Zaklyuchenie\\_ob\\_ekolog\\_otvet-sti\\_\(IPPP\)\\_2014-09-07%20\(1\).pdf](http://www.ilpp.ru/.../ Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_(IPPP)_2014-09-07%20(1).pdf). S. 17. (data obrashhenija 25.10.2016).

25. Kuz'min I.A. Ob#ektivno-protivopravnoe dejanie kak osnovanie ob#ektivnoj (bezvinovnoj) otvetstvennosti // Vestnik Omskogo universiteta. Serija «Pravo». – 2011. – № 1(26). – S. 39-44.

26. Azmi D. M. Konceptija bezvinovnoj otvetstvennosti: sodержanie, traktovki, ocenka // Zakonodatel'stvo i jekonomika. – 2011. – № 7. – S. 33-44.

27. Bratus' S. N. Juridicheskaja otvetstvennost' i zakonnost' (oчерk teorii). – M., 1976. – 215 с.

28. O primenenii sudami zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za narushenija v oblasti ohrany okružhajushhej sredy i prirodopol'zovanija: Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 18.10.2012 N 21 (red. ot 26.05.2015). – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

29. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ (red. ot 03.07.2016) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2016). – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

## УДК 342

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

### **КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ: ХАРАКТЕРИСТИКА ОПЕРАЦИОННЫХ ПОНЯТИЙ**

*Потребности развития инновационной экономики и связанные с этим изменения на рынке труда вызвали необходимость в реформировании не только системы профессиональной подготовки кадров, но и в реформировании всей российской системы образования.*

*С целью организационно-управленческого обеспечения данной реформы были приняты концептуальные документы, такие как «Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы», «Федеральная целевая программа развития образования на 2016 - 2020 годы», Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и др., определившие основные приоритеты в области образования и конкретные направления реформирования. Помимо этого был принят Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», закрепивший правовые рамки функционирования образовательной системы и явившийся отражением нового взгляда на цель, функции и содержание образования в изменившихся социально-экономических условиях.*

*При этом практически сразу обозначились недостатки как самих программных документов, так и практики их реализации. Во многом это было связано с тем, что данные документы были не во всем между собой согласованы, часто базировались на разных исходных составляющих (поскольку выходили в разное время как попытка скорректировать образовательную политику уже в ходе самой реформы), а главное – имели в своей основе ориентиры, далеко не всегда продиктованные интересами собственно образования.*

*Последствия подобного реформирования не заставили себя ждать: в отечественной системе образования обозначился целый ряд функциональных проблем, в целом качественный уровень образования снизился.*

*Автор статьи в настоящее время разрабатывает собственный вариант концепции модернизации российской системы образования, направленной на оптимизацию и повышение эффективности данной системы. Сама концепция будет представлена в серии публикаций на эту тему. В данной статье*

внимание автора уделено вопросам общетеоретического и понятийного характера, которые помогут читателю лучше понять логику его рассуждения и объяснят суть авторского видения проблемы.

**Ключевые слова:** система образования, концепция модернизации образовательной сферы, нормативное содержание концепции, образовательная среда, уровень оптимальности образовательной среды, эффективность образования, правовое регулирование.

\*\*\*

Разрабатываемая автором концепция правового обеспечения оптимизации и повышения эффективности образования – это концепция правового регулирования образовательной сферы, направленная на улучшение качественных характеристик системы образования, а также самого образования как единого и целенаправленного процесса воспитания и обучения в интересах личности, общества и государства. От качественного уровня этого образования во многом зависят социально-экономические успехи, культурное развитие, инновационные прорывы, ставящие ту или иную общность на качественно иную ступень в системе мирового социума. Поэтому состояние системы образования, эффективность взаимодействия составляющих ее элементов являются одними из важнейших вопросов общественного развития для любой страны, тем более для России, с учетом тех объективных условий и тех задач, в которых находится и которые ставит для себя наше государство [7, 72].

Оптимизация и повышение эффективности образования, на данном этапе времени предполагает его модернизацию, поэтому нашу концепцию с полным основанием можно назвать концепцией модернизации (реформирования) образовательной сферы, что, в первую очередь, предполагает установление новых юридических рамок образовательной деятельности. Эти новации предполагают появление новых элементов в структуре системы образования, а также изменение правового режима функционирования данной системы.

С юридической точки зрения, появление новых структурных элементов в любой социальной системе (в т.ч. образовательной) предполагает, в первую очередь, их правовое оформление в данной системе, т.е. закрепление их правового статуса, определяющего характер взаимодействия данных элементов с другими элементами системы. Это объясняется тем, что и система образования в целом, и составляющие ее структурные элементы, носят характер институциональных образований, т.е. являются правовыми явлениями.

Об институциональном характере системы образования говорит обеспеченность данного явления правовыми нормами: закрепление самого понятия системы образования в нормативно-правовых актах, регулирующих сферу образования; наличие четкой структуры, каждый элемент которой опять же имеет нормативное закрепление (статус), а также самостоятельное значение в рамках единой системы. Следует отметить и то обстоятельство, что элементы любой системы обладают качеством согласованности и взаимодействуют между собой, и в этом смысле структурные составляющие системы образования не являются исключением.

Как совокупность взаимодействующих частей система образования включает в себя разнопорядковые явления, различающиеся по своему статусу, функциональному назначению, правовой природе. В качестве таковых выступают, к примеру, федеральные государственные образовательные стандарты, которые яв-

ляются нормативно-правовыми актами; образовательные стандарты, которые представляют собой локальные акты, издаваемые определенными уполномоченными субъектами; органы государственной власти и органы местного самоуправления, являющиеся институциональными образованиями разных уровней власти; образовательные организации, являющиеся юридическими лицами; обучающиеся и их родители – физические лица; образовательные программы, которые представляют собой учебно-методическую документацию и другие элементы. В этом – особенность системы образования. Объединение в себе разных по своему назначению и природе структурных составляющих предопределяет и комплексный характер самого понятия образовательной системы. Следует отметить, что и в действующем Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» система образования определяется через перечисление ее структурных составляющих. В целом – это правильный подход. Однако для нас в контексте создания концепции правового регулирования данной системы, кроме этого принципиально важным является понимание системы образования с позиции ее функционально-сущностного и целевого содержания, позволяющего определить ее место в ряду других явлений.

С этой позиции система образования – это комплексный правовой институт, представляющий собой обеспечительный механизм (механизм реализации) процесса образования, с целью выполнения последним своей социальной функции. Как мы знаем, эта функция заключается в интеллектуальном, духовно-нравственном, творческом и физическом развитии чело-

века, в удовлетворении его образовательных потребностей и интересов.

Правовой характер системы образования определяет и характер регулирующего воздействия на нее с целью ее же оптимизации и качественного улучшения. Для нас это также важно, ибо восприятие системы образования как явления правового, имеющего характерные для таких явлений черты, позволяет нам выбрать наиболее оптимальные способы ее регулирования.

Исходя из правового характера системы образования, можно обоснованно сделать вывод о том, что способы ее регулирования и оптимизации также должны быть исключительно правовыми. В свою очередь, понимание системы образования как основной составляющей всей образовательной сферы, позволяет нам говорить о том, что в основе модернизации последней также должны лежать, в первую очередь, механизмы ее правового регулирования.

Собственно, предлагаемая автором концепция, является концентрированным выражением совокупности этих способов (механизмов), а также методологическим обоснованием их применения.

Необходимость использования тех или иных способов нормативного регулирования образовательной сферы следует из лежащих в основе концепции принципов. Они же определяют ее нормативное содержание. Однако, говоря о нормативном содержании концепции, необходимо пояснить ряд принципиальных моментов понятийного характера. Дело в том, что в строго юридическом значении термина нормативного содержания концепции быть не может. Сама концепция по определению представляет собой систему взглядов на содержание, принципы

и основные направления той или иной деятельности (либо на механизм возникновения и функционирования того или иного материального явления). Такое понимание понятия концепции характерно для всех отраслей научного знания, с той лишь разницей, что для, допустим, естественных или технических наук объектом научного исследования и, следовательно, сложившихся по их результатам научных взглядов будут являться те или иные предметы и явления материального мира, а для наук гуманитарных в качестве таковых будут выступать те или иные общественные процессы, т.е. та или иная деятельность. Юриспруденция относится к наукам гуманитарным, поэтому для нее более близким будет являться второе.

В нашем случае речь идет о правовой концепции, т.е. о системе взглядов на содержание, принципы и основные направления правовой деятельности. Сразу оговоримся, что система является совокупностью **упорядоченных** (выд. авт.) взглядов, т.е. объединенных единой логикой видения той или иной проблемы и способов ее разрешения. С учетом этого, концепция правового обеспечения оптимизации и повышения эффективности образования представляет собой систему взглядов на процесс оптимизации и повышения эффективности образования, осуществляемый посредством правового регулирования образовательной среды. Если говорить более предметно, то это система взглядов на содержание, принципы и основные направления нормативно-регулятивной деятельности государства, целью которой является достижение определенного качественного состояния образовательной среды. Под понятием «образовательная среда» автор данной статьи понимает согласованное взаимо-

действие двух социальных феноменов: 1) образования как единого процесса обучения и воспитания, а так же, как совокупности знаний, умений и навыков, приобретенных в результате этого процесса и 2) системы образования как общественно-государственных институтов, призванных обеспечить процесс обучения и воспитания.

Понятие «образовательная среда» используется в профессиональных кругах, правда в несколько ином значении, скорее как совокупность внешних образовательных факторов, воздействующих на обучающегося. В том значении, в котором его используем мы, оно в наибольшей степени подходит для целей нашего исследования и, как нам кажется, в большей мере соответствует своему сущностному содержанию как понятию, характеризующему именно процесс **взаимодействия** (выд. авт.), а не одностороннего воздействия (влияния). В конечном итоге, от характера этого взаимодействия и степени его продуктивности, определяемой через соответствие предоставляемых средой образовательных возможностей и образовательных потребностей граждан, напрямую зависит качественный уровень образования в любой стране. Этот вывод нам представляется вполне очевидным.

Под возможностями образовательной среды следует понимать помимо возможностей, предоставляемых собственно системой образования, возможности, возникающие именно в результате взаимодействия данной системы с лицом, желающим получить те или иные знания, профессию, квалификацию. Такие возможности рождаются в результате обратной связи между получателями образовательных услуг и субъектами, эти услуги

предоставляющими, а также в результате взаимодействия получателей образовательных услуг (обучающихся) между собой. Примером могут служить инновационные образовательные технологии, создавшие возможность и явившиеся стимулом к получению образования более высокого уровня либо дополнительного образования, или высокий образовательный уровень окружающих, вызвавший у лица необходимость повышения собственного образовательного уровня и т.п. Ключевым моментом в данном случае является как раз соответствие возможностей образовательной среды образовательным потребностям, точнее степень этого соответствия, для характеристики которой мы предлагаем использовать новое понятие – уровень оптимальности образовательной среды. Введение данного понятия в научный оборот, как нам представляется, позволит давать более предметные и более детальные характеристики процессам, происходящим в сфере образования.

Возвращаясь к вопросу о нормативном содержании концепции правового регулирования, еще раз отметим, что концепция – это система взглядов на те или иные явления или процессы. В нашем случае – это система взглядов на правовые способы оптимизации и повышения эффективности образования. Отметим – система взглядов, т.е. совокупность теоретических положений, обосновывающих те или иные практические предложения, и сами предложения, но не более того. Нормативность тех или иных положений предполагает их закрепление в юридических нормах, которые, разумеется, содержатся в законах или иных нормативно-правовых актах. И хотя в технико-юридическом смысле способы

правового регулирования, содержащиеся в концепции, представляют собой совокупность юридических норм, свою нормативную природу они обретут только будучи закрепленными в законе.

Таким образом, закон является нормативным выражением правовой концепции или, если быть терминологически более точным, нормативной формой ее выражения. Поэтому любой правовой акт является, в определенном смысле, отражением той или иной правовой концепции, однако сама концепция в строгом юридическом смысле не может иметь нормативного содержания. Тем не менее, в научном обороте выражение «нормативное содержание концепции» чрезвычайно распространено ввиду того, что положения правовой концепции, как правило, представляют собой юридические конструкции, которые для своей реализации изначально предполагают их закрепление в нормах права. Именно в таком смысле мы используем вышеприведенное выражение в своей работе.

Концептуальные положения разрабатываемой нами концепции правового регулирования образовательной сферы также предполагают их дальнейшую разработку и нормативное закрепление в случае их одобрения научным сообществом и принятия законодателем. Как нам представляется, наиболее адекватной нормативной формой выражения данной концепции явился бы новый Федеральный закон либо Образовательный кодекс. При этом, независимо от внешней формы выражения, незыблемыми должны оставаться следующие основные принципы правового регулирования образовательной сферы:

– приоритет образовательной сферы;

– обеспечение права каждого на образование, приоритетность образовательных потребностей граждан;

– недопустимость дискриминации в сфере образования по признакам половой, расовой, национальной, религиозной и иной принадлежности;

– гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, свободного развития личности, патриотизма, бережного отношения к природе, окружающей среде и культурному наследию;

– создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;

– светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных организациях;

– свобода в образовании согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая право выбора форм получения образования и форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставляемых системой образования, предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм и методов обучения и воспитания;

– обеспечение права на образование на протяжении всей жизни в соответствии с потребностями личности, непрерывность образования, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

– демократический, государственно-общественный характер управления обра-

зованием, обеспечение права работников, обучающихся и их родителей (законных представителей) на участие в управлении образовательной организацией;

– государственная гарантия качества предоставляемого образования;

– равенство прав и свобод участников отношений в сфере образования;

– сочетание публично-правовых и частно-правовых методов в регулировании образовательных отношений при приоритетности государственного регулирования общего образования.

Хотелось бы надеяться, что реализация данных принципов на практике позволит вывести российское образование на новый качественный уровень.

#### 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. Пра-

вительства 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-п // Собрание законодательства РФ. – 02.01.2012. – № 1. – Ст. 216.

6. О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016 - 2020 годы [Электронный ресурс]:

распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2765-п // Собрание законодательства РФ. – 12.01.2015. – № 2. – Ст. 541.

7. Воронцов А.Л. Проблемы законодательного регулирования образовательной сферы и необходимость систематизации образовательного законодательства // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2012. – № 1-1. – С. 72-76.

Получено 19.10.16

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

### EDUCATION MODERNIZATION CONCEPT: CHARECTERISTIC OF CONCEPTS

*Need for innovation-based economy development and labor-market changes has caused not only the need for professional training changes but also Russian education system reforming as a whole. The following official documents were adopted to implement this reform: "The Government Programme of the Russian Federation 'Education Development, 2013-2020", "Federal Target Programme of the Russian Federation of Education Development, 2016-2020", "Innovative Development Strategy of the Russian Federation up to 2020". Moreover Federal Law of December 29, 2012 N 273-FZ "Act on Education" was adopted. It established legal parameters of education system and it represented new views of purposes, functions and content of education under the conditions of contemporary social and economic development. At the same time weaknesses of these programme documents were recognized immediately. It happened due to the fact that documents were not harmonized, they were based on different foundational premises (because they were adopted at different times as an attempt to adjust education policy in the process of the reform), and most importantly, the documents included the guidance that was not based on national education interests. The consequences of these reforms have led to a number of problems, in particular, education level decrease.*

*Currently the author of this article is developing his own concept of Russian education system modernization, aimed to optimize and improve the effectiveness of this system. The concept will be represented in a series on this issue. The article reveals general theory and conceptual issues that will contribute to author's vision understanding.*

**Key words:** education system, the concept of education modernization education environment, level of optimization of education environment, education effectiveness, legislation.

\*\*\*

### Reference

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. – Ст. 4398.

2. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]: fed.zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ: [red. ot 03.07.2016].

– Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Kon-sul'tantPljus».

3. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Razvitie obrazovanija» na 2013 - 2020 gody [Jelektronnyj resurs]: postan. Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 295: [red. ot 27.04.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Kon-sul'tantPljus».

4. O Federal'noj celevoj programme razvitija obrazovanija na 2016 - 2020 gody [Jelektronnyj resurs]: postan. Pravitel'stva

RF от 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 [Jelektronnyj resurs]: rasporyazh. Pravitel'stva RF ot 08.12.2011 № 2227-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 02.01.2012. – № 1. – St. 216.

6. O Konceptcii Federal'noj celevoj programmy razvitija obrazovanija na 2016 -

2020 gody [Jelektronnyj resurs]: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.12.2014 № 2765-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 12.01.2015. – № 2. – St. 541.

7. Voroncov A.L. Problemy zakonodatel'nogo regulirovanija obrazovatel'noj sfery i neobhodimost' sistematizacii obrazovatel'nogo zakonodatel'stva // Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Istorija i pravo. – 2012. – № 1-1. – S. 72-76.

УДК 34.01

**И.Б. Лагутин**, д-р юрид. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: lagutinigor81@mail.ru)

### К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «РЕГИОН» В ТЕОРИИ ПРАВА

*Статья посвящена определению понятия «регион» в теории права, исследуются как научные, так и законодательные подходы к определению понятия «регион». В работе имеется авторский подход к определению многих понятий, показаны противоречия между различными понятиями. В работе анализируются такие понятия, как «региональный уровень», «уровень субъекта Российской Федерации», «субфедеральный уровень», «провинциальный уровень». Указывается, что эти понятия часто употребляются и как синонимы или имеют иное значение. При этом использование самых разных понятий встречается как в литературе, так и в нормативных правовых актах различного уровня. Определено, что в настоящее время при характеристике особенностей децентрализации Российской Федерации наиболее универсальным, характеризующим территориальное деление Российской Федерации на субъекты, по мнению автора, является понятие «регион». Также в работе ставится вопрос о выделении регионального права как отдельного направления правовой науки. Стоит отметить, что под региональным правом, в первую очередь в указанных работах понимается часть системы нормативных правовых актов, регулирующих региональные отношения или законодательство субъектов Российской Федерации. Однако стоит отметить, что «региональное право» это еще и направление в юридической науке, но об этом аспекте регионального права часто забывается. В работе делается вывод о том, что перспективным является подход по выделению регионального права как методологического приема, направленного на изучение правовой науки, так как такой подход может качественно повлиять на развитие российского регионального законодательства, выработке его самобытности, ликвидации механизма технического заимствования норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации, что приведет к оптимизации системы российского права и повышению качества правового регулирования общественных отношений. В статье указывается то, что региональное право может иметь отраслевую составляющую не во всех отраслях российского права. Так, регионального права не может быть в отраслях, регулирующихся исключительно федеральным законодательством (Уголовное право, Гражданское право и т.д.). В тех отраслях, где значительная часть общественных отношений регулируется законодательством субъектов Российской Федерации (Административное право, Экологическое право, Финансовое право и др.) можно и нужно, по мнению автора, рассматривать отдельное региональное направление.*

**Ключевые слова:** регион, территория, право, организация государства, унитарное государство, федеративное государство.

\*\*\*

Стоит отметить, что в настоящее время в Российской Федерации для определения отношений, связанных с децентрализацией правового регулирования, ис-

пользуются самые различные понятия, что указывает на нестабильность терминологии в данной сфере. Так, например, применяются определения – территори-