

УДК 340.1
ББК 67.0

КВОТА КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Е. В. Нефедова

Ростовский государственный экономический университет (Ростов-на-Дону, Россия)

Исследованы положения действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, руководящих (стратегических) документов, определяющих направления правовой политики по повышению эффективности системы образования. Выдвигается гипотеза, что одним из правовых инструментов стимулирования интереса к конкретным направлениям подготовки, а также выравнивания потребностей рынка труда является институт квот. Обратившись к различным точкам зрения ученых на функциональное назначение квот, их практическую реализацию в условиях современных государственно-правовых закономерностей, автор выдвигает положение о возможности восприятия квоты в качестве самостоятельного юридического средства, направленного на регулирование общественных отношений. Применяя разнообразие средств и методов познания, среди которых особая роль была отведена диалектическому методу, а также при помощи сравнительно-правового, формально-юридического методов, аргументируются выводы, конкретизирующие учение о средствах правового регулирования, правовых преимуществах, стимулах и ограничениях в праве, направленных, в том числе, на повышение эффективности системы образования.

Ключевые слова: правовое регулирование, образование, квота, правовое преимущество, стимул, ограничение.

QUOTA AS A LEGAL TOOL FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE EDUCATION SYSTEM

E. V. Nefedova

Rostov State University of Economics (Rostov-on-Don, Russia)

The author examines the provisions of the current regulatory legal acts of the Russian Federation, guiding (strategic) documents defining the directions of legal policy to improve the effectiveness of the education system. The hypothesis is put forward that one of the legal instruments to stimulate interest in specific areas of training, as well as to equalize the needs of the labor market, is the institute of quotas. Referring to the various points of view of scientists on the functional purpose of quotas, their practical implementation in the conditions of modern state-legal laws, the author puts forward a provision on the possibility of perceiving quotas as an independent legal means aimed at regulating public relations. Applying a variety of means and methods of cognition, among which a special role was assigned to the dialectical method, as well as with the help of comparative legal, formal legal methods, the conclusions are argued, specifying the doctrine of the means of legal regulation, legal advantages, incentives and restrictions in law, aimed, inter alia, at improving the effectiveness of the education system.

Keywords: legal regulation, education, quota, legal advantage, incentive, restriction.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2023\)2.4](https://doi.org/10.14258/ralj(2023)2.4)

Полагаем, что ни для кого не будет открытием, что ключевые положения государственного строительства, укрепления основ социального и правового государства и формирования гражданского общества, на основании которых принимаются впоследствии управленческие решения, формулируются, в числе прочего, главой исполнительной ветви власти в Российской Федерации. Характерной тенденцией выступления Председателя Правительства Российской Федерации

перед депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 23 марта 2023 г. стало употребление термина «квота». Так, М. В. Мишустин докладывал о введенных специальных квотах на обучение за счёт средств федерального бюджета [1]. В целом, свыше пяти раз в рамках речи прозвучал данный термин.

Предположим, что при помощи использования института квот государство решает важнейшие стратегические задачи. Это касается как внутренних процессов (сбережение экологии и окружающей среды, забота о гражданах, нуждающихся в повышенной социальной опеке, повышение эффективности системы образования и пр.), так и внешних — геополитических направлений (поддержание политических связей, установление паритета интересов государств, обеспечение прорывных достижений в области науки и техники и др.). Однако научная концепция правового феномена «квота» до настоящего времени не разработана. Попробуем, насколько это возможно в рамках публикации, восполнить данный пробел применительно к такой сфере, как подготовка высококвалифицированных кадров в системе российского образования.

Популярной точкой зрения в рамках доктринальных исследований является позиция, согласно которой квота воспринимается строго примитивно, без раскрытия сущностной составляющей, т. е. сообразно и в границах общезыкового толкования: как объем чего-либо [2, с. 559] или уровень [3, с. 374]. Остановимся на данном аспекте подробнее, поскольку, с одной стороны, видим положительный момент в подобном восприятии исследуемого нами феномена, а с другой — находим в нем резервы для развития и дополнения.

Позитивным в восприятии квоты в качестве уровня (объема) каких-либо благ либо напротив — доли их ограничения (например, в случае с загрязнением окружающей среды) выступает акцент на качественном (содержательном) выражении. Как известно, термин «уровень» в общенаучном смысле означает «качественное состояние, степень развития чего-либо» [4, с. 653], а «объем» — содержание чего-либо [5, с. 420]. Действительно, законодатель, указывая на допустимый уровень, например, выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, выдает соответствующие квоты, которые не распространяются на выбросы, содержащие радиоактивные вещества [6]. Однако количественный компонент в содержании квоты в таком случае выпадает, что представляется неверным. В этом видится резерв для улучшения, развития названной позиции.

Полагаем, юридическая природа феномена «квота» базируется на сочетании количественно-го и качественного компонентов. К примеру, российское государство активно использует институт квот в рамках реализации права на получение образования. Между тем, ограничивая не только количественную, но и в особенности качественную сторону потребления данного блага гражданами, органы публичной власти проводят соответствующую социальную и экономическую политику, направляя и стимулируя интересы граждан по обучению на востребованные профессии, распределяя впоследствии выпускников среди нуждающихся в квалифицированных кадрах регионов. Для примера: если в рамках специальности «Прикладная информатика» доля мест для приема, выделенных на целевое обучение, в рамках квоты составляет 10, и выпускники могут быть трудоустроены в любом регионе, то по специальности «Гидромелиорация» данная доля составляет 25, а трудоустроиться выпускник может лишь в 14 регионах Российской Федерации, среди которых Донецкая и Луганская Народные Республики [7].

Нередко квота предоставляет и дозволения особого рода, превышающие общеустановленный уровень приобретения или использования каких-либо благ, например, открывая возможность для получения правовых преимуществ [8, с. 74–75]. К примеру, «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, <...> имеют право на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в пределах установленной квоты» [9].

Следует сказать, что в науке присутствует точка зрения, что квота в содержательном аспекте представляет собой определенный предел [10; 11]. Сообразно ранее апробированному подходу, попробуем аргументировать сомнение в верности подобной интерпретации феномена «квота». Так, толковые словари русского языка определяют слово «предел» как «границу, черту, разделяющую что-либо», а также это «последняя, крайняя степень, грань чего-либо» [5, с. 963]. В такой интерпретации термина «предел» весьма сложно поставить знак равенства между содержанием, которое вложено в феномены «квота» и «предел». Первая, хотя и ориентирует участников правоотношений на границы — до-

зволненного, разрешенного, но в первую очередь все же определяет содержательные характеристика благ, их изначальные качественные, а затем и количественные объемы.

В свете приведенных аргументов попробуем очертить значение квот в качестве правового инструмента повышения эффективности системы образования, включая его научно-исследовательский компонент:

- квота мотивирует участников правоотношений на предприимчивость, инициативу, достижение повышенных показателей, либо, напротив — снижение тех направлений и форм деятельности, которые не отвечают интересам общества. Так, в рамках снижения выбросов в окружающую среду применяется форвардная торговля квотами, которая служит альтернативным и при этом — стимулирующим инструментом вовлечения государств в сокращение эмиссии парниковых газов, в том числе за счет возможности накапливать квоты [12];
- квота создает дополнительные условия развития научной деятельности, упрочения познания закономерностей развития природы, общества и государства на основе результатов фундаментальных исследований. Так, согласно Федеральному закону от 20.12.2004 № 166-ФЗ «добыча (вылов) водных биоресурсов при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях осуществляется в объеме, необходимом для проведения научных исследований» [13]. Указанные объемы определяются выделенной квотой, конкретные качественные и количественные критерии которой устанавливаются подзаконными нормативными правовыми актами [14];
- квота является эффективным рычагом установления и поддержания политических и общекультурных отношений в сфере образования и науки, в том числе международных. И речь в данном аспекте может идти не только о сугубо экономических отношениях и связях в области искусства, творчества, образования, науки и пр. К примеру, иностранным гражданам устанавливаются квоты на обучение в Российской Федерации, в том числе за счет средств федерального бюджета [15]. При этом квота служит эффективным средством переориентации, корректировки политического курса, смещения акцентов на наиболее выгодные отношения. К примеру, по количеству квот, устанавливаемых для иностранных обучающихся, можно понять об изменяющемся векторе установления международных связей в этой области. Квоты приема обучающихся — представителей стран Азии, Африки, Латинской Америки — в последние годы заметно растут [16], что иллюстрирует выбранный геополитический курс Российской Федерации.

В этой связи попробуем предложить операционное, или рамочное понятие феномена «квота», которое впоследствии может быть уточнено: это **«нормативно установленная государством регламентация общественных отношений по ограниченному распределению благ, гарантированная определением их качественных и количественных объемов путем предоставления правового преимущества во владении, пользовании и распоряжении ими конкретному субъекту».**

В качестве выводов по изложенному материалу отметим следующее:

- 1) квота выступает эффективным правовым средством повышения качества функционирования системы образования за счет стимулирования интереса к конкретным направлениям подготовки, а также выравнивания потребностей рынка труда, ориентации абитуриентов на востребованные для общества и государства направления подготовки;
- 2) ввиду высокого рискогенного потенциала квот, вызванного возможной их ассоциацией с дискриминацией, злоупотреблениями со стороны политической власти, излишним улучшением правового положения отдельных участников правоотношений, и для того, чтобы квота служила эффективным инструментом претворения в жизнь правовой политики повышения эффективности системы образования, она должна обладать:
 - а) прочной социальной основой, отражая и защищая интересы большинства членов общества;
 - б) легитимной основой установления, опирающейся на демократичные процедуры и профессиональный подход при определении количественных и качественных объемов гарантируемых благ в сфере науки и образования;
 - в) публичным организационно-правовым механизмом реализации, доступным для понимания и применения всеми участниками общественных отношений;

- г) технико-юридические средства закрепления механизма квотирования должны избегать декларационных положений, коррупциогенных факторов, позволяющих субъекту, распределяющему квоты, осуществлять обход закона;
 - д) подконтрольностью (надзором) со стороны государства и гражданского общества;
- 3) для того, чтобы быть эффективным инструментом воздействия на общественные отношения в сфере образования, квота, несомненно, должна учитывать динамику их развития, влияние на регулируемую сферу различных факторов и условий (политических, социальных, экономических и др.). Установленные в рамках квоты нормативы должны подвергаться периодической оценке с позиции целесообразности изменения, внесения корректировок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Стенограмма отчета М. Мишустина в Государственной Думе Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации // Российская газета. 2023. 23 марта.
2. Балыкин П. А., Буслов А. В., Терентьев Д. А., Бонк А. А. Распределение квот на вылов водных биоресурсов с учетом многовидового характера рыболовства // Вопросы рыболовства. 2007. Т. 8. № 3 (31). С. 559–568.
3. Щепкин А. В. Анализ механизма продажи квот // Управление большими системами : сборник трудов. 2015. № 55. С. 373–385.
4. Ефремова Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. М. : АСТ: Астрель, 2006. Т. 3: Р — Я. 973 с.
5. Ефремова Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. М. : АСТ: Астрель, 2006. Т. 2: М — П. 1160 с.
6. О порядке рассмотрения заявок на получение комплексных экологических разрешений, выдачи, переоформления, пересмотра, отзыва комплексных экологических разрешений и внесения в них изменений (вместе с «Правилами рассмотрения заявок на получение комплексных экологических разрешений, выдачи, переоформления, пересмотра, отзыва комплексных экологических разрешений и внесения в них изменений») : Постановление Правительства РФ от 04.08.2022 № 1386 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 33. Ст. 5902, п. 21.
7. Об установлении на 2023 год квоты приема на целевое обучение по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2022 № 3502-р // Собрание законодательства РФ. 2022. № 48. Ст. 8513.
8. Репьев А. Г. Категории «привилегия» и «льгота» в системе правовых преимуществ: теория, практика, техника : монография / под ред. И. Н. Сенякина. Барнаул: АЗБУКА, 2019. 164 с.
9. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023), ч. 1 ст. 6 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.07.2022.
10. Репьев А. Г. «Предельность» как принцип законодательного установления правовых преимуществ // Юридическая техника: ежегодник. 2020. № 14: Система принципов российского законодательства: техника закрепления, интерпретации, реализации. С. 499–502.
11. Ярошенко Н. В. Правовые проблемы создания и деятельности кредитных организаций с иностранным капиталом // Предпринимательское право. 2021. № 3. С. 40–49.
12. Об определении сроков, управлении и других аспектах проведения аукционов по квотам на эмиссию парниковых газов в соответствии с Директивой 2003/87/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 13 октября 2003 г., учреждающей схему торговли квотами на выброс парниковых газов в Европейском сообществе (вместе с «Квотами, продаваемыми с аукциона до 2013 года, и аукционным продуктом, посредством которого они должны продаваться с аукциона, как указано в пункте 1 статьи 10», «Списком элементов, указанных в пункте 3 статьи 20», «Аукционными площадками, не являющимися назначенными, в соответствии с пунктом 1 или 2 статьи 26, их назначающие государства-члены европейского союза и любые применимые условия и обязательства, указанные в пункте 7 статьи 30») : регламент № 1031/2010 Европейской комиссии (принят в г. Брюсселе 12.11.2010) // Официальный сайт законодательства Европейского Союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu/> (по состоянию на 27.02.2017).

13. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (в ред. от 29.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023), ч. 3 ст. 21 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52. Ст. 5270; 2022. № 45. Ст. 7672.

14. Об утверждении Положения об осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях : постановление Правительства РФ от 13.11.2009 № 921 (в ред. от 28.08.2016) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 46. Ст. 5504; 2016. № 36. Ст. 5402.

15. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (в ред. от 23.07.2013), п. 6.1 ст. 17 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4036.

16. Сандлер-Апевалина Е. О. Возможности обучения иностранных граждан в Российской Федерации в рамках квоты // Материалы Ивановских чтений. 2017. № 2–2 (13). С. 205–208.