

УДК 349
ББК 67.404.9

РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 21 СТОЛЕТИИ

В. И. Шкатулла
(Москва)

На основе анализа этапов развития системы отечественного образования и соответствующих актов стратегического планирования дан прогноз развития образовательного права и представлены предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: образовательное право, интеграция в образовании, стратегия развития образования, юридическое прогнозирование.

DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL LAW AND EDUCATIONAL LEGISLATION IN THE 21ST CENTURY

V. I. Shkatulla
(Moscow)

Based on the analysis of the stages of development of the domestic education system and the relevant acts of strategic planning, a forecast for the development of educational law is given and proposals for its improvement are presented.

Key words: educational law, integration in education, education development strategy, legal forecasting.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2023\)2.7](https://doi.org/10.14258/ralj(2023)2.7)

В 2013 г. с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который на апрель 2023 г. изменялся 72 раза, страна перешла на четвертую модель системы образования. Первая модель существовала до 1917 г. — образование в Российской империи. Вторая модель — образование в СССР (с 1922 по 1991 г.). Третья модель образования в Российском государстве (Российской Федерации) существовала с 1992 до 2013 г. В этот период действовал Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 «Об образовании». Действующий Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» регулирует отношения в основном в сфере обучения, поэтому в него необходимо добавить как минимум главу о воспитании.

Переход на новую модель образования вызван изменениями в современном глобальном мире, такими, как робототехника, распространение искусственного интеллекта, экономика знаний и т. д. Россия проводит самостоятельный и многовекторный внешнеполитический курс, продиктованный её национальными интересами и осознанием особой ответственности за поддержание мира и безопасности на глобальном и региональном уровнях (см.: Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации»). Знание становится товаром, который производят учёные в лабораториях, научных институтах, университетах. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 утверждена Государственная программа РФ «Развитие образования». Она принята на период до 2030 г.

Государство может, используя методы стратегического планирования, приступить к составлению программы развития образования до 2070–2090 гг. Стратегические программы принимаются обычно на разные сроки, например, на 3, 5, 8, 10, 15 и более лет, но целесообразнее для самой системы образования принять программу на 40–60 лет, учитывая ускорение общественного развития.

В программу целесообразно включить раздел или часть — развитие образовательного законодательства и образовательного права.

Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, по обеспечению национальной безопасности РФ. Оно направлено на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 г. утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р.

Важнейшая характеристика стратегической программы — её цели и задачи. Рассматривая цели как состояние, которое необходимо достичь, а задачи как средство достижения цели, полезно определить цели как всей системы образования, так и её отраслей. По каждой цели необходимо определить группу задач. Дерево целей системы образования должно быть максимально полным, например, до 1 000 целей и 30 тысяч задач.

Процессы стратегического планирования или четыре правоотношения (целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования) регулируются Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». Стратегическое планирование в РФ осуществляется на трёх уровнях: 1) федеральном; 2) субъектов РФ; 3) муниципальных образований. Целесообразно принять стратегическую программу развития образования гражданскому обществу и от его имени, например, Общественной палате. Таким образом, необходимы следующие программы: федеральная, субъектов РФ — как части федеральной программы; муниципальная — как части программы субъектов РФ; программы каждой образовательной организации и программы гражданского общества.

Составление программ опирается на первичную модель общества, для которой составляются программы. Целесообразно принять государственную концепцию развития образования до 2090 г., т. е. на XXI в.

Каким ценностям должно соответствовать образование на период до 2090 г.? Очевидно, что это следующие ценности: свобода, справедливость, правда, добро, сила, социальный опыт России и мира. Образование должно сформировать свободных граждан, из которых 80% войдут в средний класс, обеспечив единство нашего общества. Система образования должна быть справедливой.

Целями системы образования на период до 2090 г. могут быть:

1. Завершение формирования системы законодательства об образовании — принятие кодекса законов об образовании.
2. Введение регулирования основных образовательных отношений федеральным законом вместо подзаконных актов.
3. Повышение конкурентоспособности сферы российского образования, включая каждую отрасль образования, до уровня вхождения в десятку самых конкурентных в мире.
4. Укрепление единства и сплочённости российского общества.
5. Вернуть российскому образованию звание лучшей системы образования в мире.
6. Перейти на всеобщее обязательное высшее образование, которое в состоянии обеспечить высокое качество человеческого капитала страны.

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» целесообразно дополнить 10-ю и более частями по примеру Гражданского кодекса.

В начале законотворческого процесса по созданию кодекса законов об образовании необходимо создать научное обеспечение развития образовательного права. Для этого целесообразно создание научной специальности «образовательное право», введение паспорта специальности 12.00.16 — Образовательное право и образовательный процесс и введение кафедр образовательного права на юридических факультетах и во всех педагогических университетах (институтах). В каждом педагогическом университете (институте) целесообразно создать лабораторию образовательного права и процесса численностью минимум 20 человек. Затем под каждую задачу полезно подвести фундамент — докторскую диссертацию, разработанную на стыке следующих наук: образовательное право, педагогика, психология, теория управления, философия права, философия образования, социология права.

Все эти задачи можно выполнить в течение 15 лет (2023–2038 гг.). Защита диссертаций должна быть в начале каждого этапа развития образовательного права.

Рассмотрим процесс создания кодекса законов об образовании, который будет означать переход от регулирования образовательных отношений подзаконными актами к регулированию федеральными законами:

1. Разработать и принять часть 2 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование воспитательных отношений — 30 глав — 300 статей. Каждая глава регулирует отдельный вид воспитания (сроки выполнения 2023–2030 гг.).

2. Разработать и принять часть 3 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование общего образования (сроки выполнения 2030–2040 гг.).

3. Разработать и принять часть 4 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование профессионального образования (сроки выполнения 2040–2050 гг.).

4. Разработать и принять часть 5 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование дополнительного образования (сроки выполнения 2040–2060 гг.).

5. Разработать и принять часть 6 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование профессиональной подготовки (сроки выполнения 2040–2060 гг.).

6. Разработать и принять часть 7 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование специального образования (сроки выполнения 2040–2060 гг.).

7. Разработать и принять часть 8 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование непрерывного образования (сроки выполнения 2040–2060 гг.).

8. Разработать и принять часть 9 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование постоянного мониторинга состояния образования (сроки выполнения 2060–2080 гг.).

9. Разработать и принять часть 10 ФЗ № 273-ФЗ — правовое регулирование договора на образование (сроки выполнения 2060–2080 гг.).

10. Преобразовать 10 частей закона об образовании в Кодекс законов об образовании (срок выполнения — до 2060–2080 гг.).

Ещё одно условие обеспечения законотворческого процесса — создание Исследовательского центра образовательного права при Президенте РФ численностью 100 человек, имеющего 10 направлений: 1) правовое регулирование общего образования; 2) правовое регулирование профессионального образования; 3) правовое регулирование управления образованием; 4) правовое регулирование дополнительного образования; 5) правовое регулирование профессионального обучения; 6) правовое регулирование специального образования; 7) теория образовательного права; 8) социология образовательного права; 9) международное образовательное право; 10) правовое регулирование непрерывного образования. Такая численность необходима для изучения предмета правового регулирования образовательных отношений, например, методами социологии права.

В качестве примера развития университетов можно предложить, например, следующую траекторию развития МПГУ на 50 лет. Превратить МПГУ в международный университет, соучредителями которого могут стать Китай и Индия.

В Новой Москве построить новый кампус, учебные корпуса и городок для преподавателей международного университета, который обеспечит создание единого образовательного педагогического пространства этих трёх стран вместимостью 120 тысяч студентов для трёх стран: 40 тыс. студентов России, 40 тыс. студентов Индии, 40 тыс. студентов Китая.

На основе Указа Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» по укреплению потенциала и повышению международной роли межгосударственного объединения целесообразно создавать единое образовательное пространство БРИКС, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Содружества Независимых Государств (СНГ), Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), РИК (Россия, Индия, Китай) и других межгосударственных объединений и международных организаций.