

Морозова Светлана Станиславовна

декан Московского института права (Российская Федерация)

К ВОПРОСУ О СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОРОДА МОСКВЫ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация

В статье содержится характеристика законодательства города Москвы в сфере образования, оценивается уровень его систематизации. Автором высказываются предложения по совершенствованию соответствующей области нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова и словосочетания: законодательство, законодательство в сфере образования, нормативно-правовой акт, систематизация.

Преобразования отечественной образовательной системы, изменение государственных образовательных стандартов (протекающие по всем основополагающим сферам системы образования), модернизация и внедрение инновационных технологий и активных форм обучения при осуществлении образовательного процесса, необходимость дальнейшего сохранения позитивного опыта в образовании, внедрение в обучение прикладной составляющей, привели к повышенному вниманию со стороны юридической науки и практики к правовому регулированию вопросов образования.

В связи с необходимостью выработки наиболее действенного механизма регулирования правоотношений в образовании специальными нормами, приоритетным вопросом становится выявление правовой сущности юридических норм об образовании.

В целях определения качества механизма реализации нормативного правового регулирования образовательной сферы, пред-

ставляется целесообразным проведение исследования в первую очередь региональных баз нормативных правовых актов.

В тоже время следует отметить, что обращение к законотворческой практике субъектов Российской Федерации фрагментарно и основное внимание, как правило, уделяется федеральному регулированию системы образования не смотря на то, что ст. 72 Конституции РФ [1] законодательная деятельность в области образования относится к сфере совместного ведения федерации и ее субъектов.

Неоднозначность законодательных массивов субъектов РФ делает особенно актуальным вопрос о систематизации юридических норм об образовании. Рассмотрим его на примере образовательного законодательства одного из регионов.

Исследование актов обладающих высшей юридической силой в сфере образования, как федерального уровня, так и действующих в законодательной системе города Москвы,

позволяет сделать вывод о нестабильности общероссийского образовательного законодательства. Это отражается и на динамике изменения нормативных правовых актов города Москвы в сфере образования. Так из восьмидесяти актов, действующих на всей территории России в пятьдесят шесть были внесены изменения, корректирующие основополагающие нормы. Более трети из действующих актов приняты после 2006 г.

Причины столь динамичных изменений законодательства объясняются не низким качеством принимаемых актов, а присоединением Российской Федерации к Болонскому соглашению и попыткой преобразования отечественной образовательной системы. Действующее образовательное законодательство города Москвы текущего периода не противоречит федеральному законодательству. В тоже время с целью обеспечения соответствия положений нормативных правовых актов города Москвы об образовании федеральному законодательству за последние три года в городе было разработано и принято шесть законов, а в настоящий момент осуществляется подготовка еще двух подобных актов (планируется внести изменения в законы города Москвы «Об общем образовании в городе Москве» и «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве»).

Анализ непосредственно самих правовых норм столицы в сфере образования позволяет отметить как положительное отсутствие весомых внутренних противоречий, так и некоторые отрицательные тенденции.

Негативный оттенок имеет чрезмерное количество законов города, в сфере образования по сравнению с двумя основопола-

гающими актами высшей юридической силы: Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Законом Российской Федерации «Об образовании».

Помимо трех уже принятых относительно целостных законов: 1) «О развитии образования в городе Москве»; 2) «Об общем образовании в городе Москве»; 3) «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве» [2] ведется разработка и планируется принятие еще трех московских актов высшей юридической силы в той же сфере. Так, в настоящее время практически завершена или осуществляется работа по подготовке законов: 1) «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», 2) «О подготовке квалифицированных рабочих кадров в городе Москве» и 3) «Об организации питания обучающихся, воспитанников образовательных учреждений города Москвы» [3].

Так, Закон города Москвы «О развитии образования в городе Москве» закрепляет принципы деятельности уполномоченных в данной сфере органов исполнительной власти города, регулирует формы участия субъектов (органов местного самоуправления, образовательных организаций, физических и юридических лиц) в развитии столичного образования. Данным актом обеспечивается возможность реализации конституционного права жителей г. Москвы на получение образования, закрепляются основные начала политики столицы в области образования; государственные гарантии жителей города по поводу получения образования; поддержка развития образовательной деятельности.

Кроме того, в нем содержатся такие значимые понятия и положения как: образование, система образования, образовательные учреждения. В этом же акте отражены положения: о языке образования; дополнительных гарантиях на получение образования социально незащищенным «категориям» граждан; базисном учебном плане; управлении развитием образования и его поддержке московскими органами государственной власти; финансировании государственных образовательных учреждений региона.

В развитие указанного закона, принят Закон города Москвы «Об общем образовании в городе Москве», который регулирует отношения, связанные с реализацией права на общедоступное, безвозмездное и качественное общее образование в государственных образовательных учреждениях; определяет государственные гарантии на среднее общее образование; содержательные аспекты общего образования в городе Москве; организацию образовательного процесса в государственной региональной системе образования; организацию учета детей, подлежащих обучению.

Законом «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве» регламентируются вопросы, аналогичные тем, что отражаются в Законе города Москвы «Об общем образовании в городе Москве», но с учетом начального и среднего профессионального образовательного уровня.

Проект закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» направлен на установление дополнительных гарантий и упорядочение отношений в сфере получения образования

лицами с ограниченными возможностями здоровья. Данный проект весьма актуален, хотя на федеральном уровне вопросам образования и посвящены два профильных акта, указанный законопроект носит еще более специальный, развивающий и конкретизирующий их характер, так как он восполняет существующий в Российской Федерации по данному направлению. Следует отметить, что на федеральном уровне планировалась разработка специального законодательного акта об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья но, до настоящего времени данная позитивная идея так и не была воплощена.

В целях установления правовых, экономических, организационных и иных мер реализации политики города в сфере подготовки квалифицированных рабочих кадров, создания механизмов взаимодействия государственного и негосударственного профессионального обучения; в настоящее время ведется работа над законопроектом столицы «О подготовке квалифицированных рабочих кадров в городе Москве». Проект закона предусматривает размещение городского государственного заказа на подготовку указанных кадров, государственную поддержку такой подготовки, а также содержит положения по стимулированию частно-государственного партнерства в указанной сфере.

Проект регионального акта высшей юридической силы «Об организации питания обучающихся, воспитанников образовательных учреждений города Москвы», на сегодня проработан лишь на идейном уровне: предполагается его направленность на правовое закрепление требований по качеству (в том

числе и рациону) питания обучающихся. Кроме того в образовательной сфере традиционно развито подзаконное нормирование, что еще больше расширяет нормативную правовую базу регулирования вопросов образования. Таким образом, пять из шести поименованных статутов (их проектов) не имеют самостоятельной сферы регулирования, а содержат в себе положения, реализующие не только образовательные правовые нормы федерального законодательства, но и Закона города Москвы «О развитии образования в городе Москве», закрепляя лишь узкоспециализированные направления развития системы образования города Москвы.

При этом следует отметить, что «в сфере образования в настоящее время сложился поистине громадный нормативно-правовой массив на всех уровнях - федеральном, региональном, муниципальном. Критический объем этого массива практически выходит из-под контроля субъектов законодательного нормотворчества федерального и регионального..., не говоря уже о муниципальном уровне. Достаточно привести... цифры: почти полутысячи законодательных и подзаконных актов действуют в настоящее время только на федеральном уровне... В каждом субъекте РФ также действует немногим меньше образовательных нормативно-правовых актов различной юридической силы...» [4]. Это влечет к сложности в ознакомлении, понимании, использовании и исполнении и применении правовых норм в сфере образования.

Основываясь на вышеуказанных выводах нельзя не согласиться, что «...это, безусловно, создает существенные трудности в правовой работе органов исполнительной

власти и образовательных учреждений и иницирует условия для юридических коллизий и необоснованных решений, сказывающихся на судьбах конкретных людей. Тем самым резко возрастает актуальность проведения систематизации действующего образовательного массива...» [5].

Поэтому, представляется целесообразным создание единого базового закона с общим названием «Об образовании в городе Москве», который будет содержать структурированные положения всех вышеупомянутых правовых актов города. Вторая из вышеупомянутых проблем правового регулирования сферы образования в столице заключается в недостаточности действительного регулирования вопросов, относящихся к сфере высшего профессионального образования. Одновременно следует отметить, что вопросы высшего профессионального образования практически не регламентированы действующим и разрабатываемыми московским актами высшей юридической силы.

Представляется то в Москве вопросы высшего профессионального образования должны быть регламентированы вместе с вопросами начального и среднего образования при разработке поименованного проекта единого основополагающего закона «Об образовании в городе Москве». При подготовке данного законопроекта имеет смысл опираться на триаду концепции Болонские соглашения.

В итоге, можно сделать выводы об избыточности и одновременно неполноте нормативного правового регулирования образовательной деятельности в городе Мо-

ске. Кроме того, столичные нормативные правовые акты об образовании нуждаются в последовательной систематизации. Поднятые в ходе исследования вопросы позволяют сформулировать следующие концептуальные предложения по совершенствованию законодательства города в сфере образования:

1. Целесообразно разработка единого основополагающего регионального закона в сфере образования со включением в него тех вопросов, которые в настоящее время регулируются актами, имеющими узкоспециализированные области регулирования.

2. При разработке указанного единого статута, высшей юридической силы рассматриваемого региона необходимо отразить в нем вопросы высшего профессионально образования

Реализация указанных предложений позволит решить обозначенные вопросы в комплексе и усовершенствовать региональное (и, в частности, московское) законодательство в образовательной сфере, что позитивно отразится на систематизации юридических норм субъектов федерации об образовании и их системности действия.

Литература:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (в ред. от 30.12.2008 г.) // Российская газета. - №7. - от 21.01.2009 г.

2. Закон города Москвы от 20.06.2001 г. № 25 (ред. от 22.04.2009 г.) «О развитии образования в городе Москве» // Тверская, 13. - № 37. - от 12-18.09.2001 г.; Закон города Москвы от 10.03.2004 г. № 14 (ред. от 17.09.2008 г.) «Об общем образовании в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - № 24. - от 19.04.2004 г.; Закон города Москвы от 29.06.2005 г. № 32 (ред. от 22.02.2006 г.) «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - № 40. - от 18.06.2005 г.

3. Постановление Правительства Москвы от 08.09.2009 г. № 977-ПП «О проекте закона города Москвы «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» // Документ опубликован не был. См.: Справочная правовая система КонсультантПлюс; Распоряжение заместителя Мэра в Правительстве Москвы от 10.10.2007 г. № 149-РЗМ «О создании комплексной рабочей группы по подготовке проекта закона города Москвы «О подготовке квалифицированных рабочих кадров в городе Москве» // Документ опубликован не был. См.: Справочная правовая система КонсультантПлюс; Постановление Правительства Москвы от 06.05.2008 г. № 362-ПП «О Концепции проекта закона города Москвы «Об организации питания обучающихся, воспитанников образовательных учреждений города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - № 28. – от 19.05.2008 г.

4. Ягофаров Д.А., Хридина Н.Н., Васильченко Е.А. Образовательное нормотворчество и проблемы кодификации российского законодательства об образовании. - Екатеринбург, 2006. // Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/normotvorchestvo/?232.html>.

5. Там же.

**ДО ПИТАННЯ ПРО СИСТЕМАТИЗАЦІЮ ЗАКОНОДАВСТВА МІСТА МОСКВИ
У СФЕРІ ОСВІТИ**

Анотація

У статті міститься характеристика законодавства міста Москви у сфері освіти, оцінюється рівень його систематизації. Автором висловлюються пропозиції по вдосконаленню відповідної області нормативно-правового регулювання.

Ключові слова і словосполучення: *законодавство, законодавство у сфері освіти, нормативно-правовий акт, систематизація.*