

УДК 37.014(47+57):341.232.7

G. PALCHIK,
Supreme Accreditation Committee
of the Republic of Belarus

Г. В. ПАЛЬЧИК,
Председатель Высшей аттестационной комиссии
Республики Беларусь,
доктор педагогических наук, доцент

MAIN DIRECTIONS OF THE LEGISLATIVE
BASE DEVELOPMENT IN THE EDUCATIONAL
SPHERE OF THE CIS PARTICIPATING
COUNTRIES

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

Представлен анализ новой редакции модельного Образовательного кодекса государств – участников СНГ (общая часть), принятого Межпарламентской Ассамблеей СНГ (2013), в контексте развития законодательной базы в сфере образования в современных условиях.

Ключевые слова: единое (общее) образовательное пространство, закон об образовании, модельный закон, образование, образовательный кодекс.

The article analyses the new edition of the model Educational code of the CIS participating countries (General part), adopted by the CIS Interparliamentary Assembly in 2013, in the context of the legislative base development in educational sphere in modern conditions.

Key words: common educational space, education act, model law, education, the education code.

В условиях развития интеграционных процессов актуализируется необходимость согласования законодательной базы стран-партнеров с целью повышения эффективности международного сотрудничества. Основой данного процесса для государств – участников СНГ является разработка модельных законодательных актов, которые носят рекомендательный характер и содержат согласованные в определенной степени нормы права. Существенным элементом при разработке таких международных документов является в первую очередь корреляция правовых подходов, регулирующих соответствующую сферу деятельности, согласование основных терминов и понятий. Использование модельных законов в развитии национального законодательства, безусловно, оказывает значительную помощь в совершенствовании всего нормативно-правового регулирования той или иной сферы деятельности. При этом учитываются как результаты правоприменительной практики законов в рамках отдельного государства, так и основные тенденции развития законодательской деятельности в современных условиях.

В сфере образования к таким международным документам относится модельный Образовательный кодекс государств – участников СНГ, впервые принятый Межпарламентской Ассамблеей (далее – МПА) СНГ в 2006 г. [1] и утвержденный

в новой редакции в 2013 г. (общая часть) [2]. Настоящим кодексом регулируются отношения в указанных государствах в области образования.

В данной статье рассмотрены основные изменения, внесенные в новую редакцию модельного Образовательного кодекса, представляющие определенный интерес при разработке законопроекта, предусматривающего внесение изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об образовании.

Следует отметить, что правовое регулирование отношений государств в рамках единого (общего) образовательного пространства СНГ постоянно совершенствуется. Правовая основа единого (общего) образовательного пространства СНГ государств базируется на следующих законодательных актах:

- Концепции формирования единого (общего) образовательного пространства, принятой Советом глав правительств государств – участников СНГ 17 января 1997 г.;

- Соглашении о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства СНГ, принятом Советом глав правительств государств – участников СНГ 17 января 1997 г.;

- Положении о Совете по сотрудничеству в области образования государств – участников СНГ, принятом Советом глав правительств государств – участников СНГ 17 января 1997 г.;



- модельном законе «Об образовании» государств – участников СНГ, принятом МПА СНГ 3 апреля 1999 г.;

- модельном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятом МПА СНГ 7 декабря 2002 г.;

- модельном законе «Об образовании взрослых», принятом МПА СНГ 7 декабря 2002 г.;

- двусторонних и многосторонних соглашений между государствами по вопросам образования, науки и культуры;

- Концепции модельного Образовательного кодекса для государств – участников СНГ, принятом МПА СНГ 9 декабря 2000 г.;

- модельном Образовательном кодексе.

Сравнительный анализ модельного Образовательного кодекса (2006) [1] и его новой редакции (2013) [2] свидетельствует об едином устойчивом понимании всеми странами – участниками СНГ основных целей и задач образования, принципов государственной политики и основных приоритетов стран в области образования, норм правового регулирования отношений государств в рамках единого (общего) образовательного пространства. Сохранены подходы (глава 1) к определению общих требований к содержанию и процессу образования, согласованы уровни, формы и ступени образования и продолжительность обучения на каждом уровне в государствах – участниках СНГ [2].

Значительно расширена статья 14 «Отношения, регулируемые законодательством об образовании», изменен подход к описанию этих отношений. В первой редакции Кодекса было определено, что законодательство об образовании регулирует отношения между обучающимися, педагогическими и иными работниками, образовательными учреждениями с целью получения обучающимися общего или профессионального образования не ниже уровня, предусмотренного образовательной программой и подтверждаемого документом о соответствующем образовании и (или) квалификации. В новой редакции устанавливается, что законодательство об образовании регулирует общественные отношения в сфере образования на всех уровнях; закрепляет особенности применения в сфере образования норм административного, гражданского, трудового, финансового и других отраслей права; регулирует образовательные отношения, связанные с приемом граждан в образовательные учреждения и социальной защитой обучающихся, их участием в управлении делами образовательного учреждения, дисциплинарной и материальной ответственностью участников образовательных отношений. Устанавливается также, что к образовательным отношениям и иным, непосредственно связанным с ними отношениям, урегулированным Образовательным кодексом, не применяются нормы гражданского, административного и других отраслей права; определяется, что имущественные, административно-правовые, финансовые, земельные, трудовые, экологические отношения в сфере

образования регулируются нормами соответствующих отраслей права, если иное не предусмотрено в Образовательном кодексе.

Новая редакция модельного Образовательного кодекса отличается существенным усилением понятийной составляющей. В частности, с целью уточнения базовой терминологии сферы образования значительно расширена статья 1 «Основные понятия модельного Образовательного кодекса», добавлен ряд терминов, среди которых: *воспитание, обучение, профессиональное образование, качество образования, квалификация, обучающийся, выпускник, образовательная деятельность, образовательное учреждение (организация), образовательный процесс, аттестация обучающихся, образовательная программа, участники образовательного процесса, педагогические работники, участники отношений в сфере образования, образовательные отношения, государственный образовательный стандарт*. В общей сложности перечень основных понятий данной статьи составил сорок одну позицию. Кроме того, дополнительно по тексту Кодекса определяются иные понятия. В частности, изменены термины системы специального образования. Например, вместо термина *дети с необычными возможностями* рекомендуется использовать термин *дети с особенностями психологического развития*, вместо *дети с физическими и умственными отклонениями* – *дети с ограниченными возможностями здоровья*.

Расширена и уточнена статья 23 «Понятие системы образования и ее элементы». Система образования рассматривается как совокупность взаимодействующих элементов и субъектов образовательного права, направленная на достижение целей и задач государственной политики в области образования. В первой редакции Кодекса к основным элементам системы образования были отнесены:

- государственные образовательные стандарты и образовательные программы;

- сеть образовательных учреждений (организаций); научные, конструкторские, производственные, лечебные, лечебно-профилактические и иные организации;

- обучающиеся и воспитанники образовательных учреждений, педагогические работники, иные работники образовательных учреждений (организаций);

- государственные органы управления образованием, местные органы управления образованием;

- общественные и государственно-общественные объединения.

В новой редакции к ним *добавлены*: индивидуальные предприниматели, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность; организации, осуществляющие научно-методическое, методическое, ресурсное и информационно-техническое обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования; родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся. В ста-

ть закреплено, что образование подразделяется: на общее, профессиональное, дополнительное, а также профессиональное обучение. Это обеспечивает возможность реализации конституционного права граждан на образование на протяжении всей жизни (непрерывное образование).

В новой редакции Кодекса отражается согласованная политика в сфере разработки *государственных образовательных стандартов*, которые должны обеспечивать единство образовательного пространства стран, академическую мобильность обучающихся и возможности трудоустройства специалистов и ученых на всем географическом пространстве государств, а также признание уровней и периодов обучения, документов об образовании, ученых степенях и званиях. Предусмотрено, что государственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки качества образования лиц, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и направленности независимо от форм обучения и обязательны при реализации основных образовательных программ. Они обязаны обеспечивать единство образовательного пространства государств, преемственность основных образовательных программ, вариативность их содержания, государственные гарантии уровня и качества образования. Стандарты содержат требования к структуре основных образовательных программ, в том числе и к соотношению разделов по их объему; условиям реализации основных образовательных программ, включая кадровые, финансовые, материально-технические и иные условия; результатам освоения программ обучающимися; устанавливают сроки получения общего и профессионального образования. Образовательные стандарты разрабатываются по уровням образования и профессиям, направлениям подготовки и специальностям соответствующих уровней профессионального образования (статья 43).

Следует отметить, что государственные образовательные стандарты определяют содержание примерных образовательных программ, которые, в свою очередь, лежат в основе самостоятельной разработки образовательных программ учреждениями (организациями), осуществляющими образовательную деятельность. Образовательные программы реализуются с помощью различных технологий, в том числе дистанционных образовательных, и (или) электронного обучения. Такая норма закона предоставляет возможность использования сетевых форм реализации образовательных программ, тем более что создание программ, реализующих информационные технологии в образовании и развитии дистанционных образовательных технологий, включено в перечень основных задач образования (статья 6).

Вариативность реализации профессиональных образовательных программ образовательным учреждением обеспечивается путем использования кредитно-модульной системы организации образо-

вательного процесса. В образовательной практике широко применяется блочно-модульный принцип представления содержания образовательной программы и построения учебных планов, использования системы зачетных единиц (кредитов) и соответствующих технологий (статья 45). Вариативность и гибкость образовательного процесса существенно повышают его эффективность, а также мотивацию самих обучающихся.

Особое внимание в Кодексе уделено вопросам кадрового обеспечения системы образования (глава 6). Государство признает особый статус педагогических работников в обществе и обеспечивает условия для осуществления ими профессиональной деятельности (статья 82).

Педагогический работник определяется как лицо, профессионально занимающееся практической деятельностью по воспитанию, обучению граждан и имеющее в этой области соответствующее профессиональное образование. К педагогическим работникам отнесены лица, основной профессиональной деятельностью которых является, наряду с воспитанием и обучением, разработка теоретических и методических проблем педагогики. В Кодексе определены права и обязанности педагогических работников, основания, по которым отдельные лица не допускаются к ведению педагогической деятельности. Социальный статус и материальное положение педагогических работников должны соответствовать потребностям общества в образовании, определяемым его целями и задачами. Профессия педагогического работника должна пользоваться общественным уважением и иметь высокий социальный престиж. Условия труда педагогических работников должны быть благоприятными для эффективного воспитания и обучения и позволять им полностью посвятить себя выполнению своих профессиональных задач (статья 80).

Исходя из того, что образовательные отношения рассматриваются как особый вид общественных отношений, которые возникают между обучающимися, родителями несовершеннолетних обучающихся, образовательным учреждением, педагогическими и иными работниками в процессе получения обучающимися общего или профессионального образования, в главе 8 достаточно детально представлены основания их возникновения, изменения и прекращения. Регламентация построения образовательных отношений и четкость их выполнения, безусловно, во многом определяют эффективность самой системы образования.

Существенная роль в обеспечении качества образования отводится также вопросам управления, которым посвящен третий раздел Кодекса. «Управление системой образования осуществляется в целях создания максимально благоприятных условий для реализации образовательных процессов, функционирования и развития образовательных учреждений (организаций), развития территориальных и региональных систем образования для



наиболее полного и качественного удовлетворения образовательных потребностей граждан, общества и государства, реализации государственной политики в области образования» (статья 115).

В Кодексе уточнены также основные принципы, лежащие в основе управления образовательной сферой. Развитие системы образования рассматривается как составная часть социально-экономического развития государства. В связи с этим подчеркивается важность стратегического планирования развития на основе анализа состояния и проблем функционирования, системности и последовательности принятия управленческих решений, формирования нормативной базы. Актуализируется необходимость коллегиальности, открытости и гласности обсуждения проблем функционирования и развития системы образования, развития системы государственного контроля и системной отчетности органов управления, ответственности за результаты своей деятельности.

Выделение раздела «Управление системой образования в государствах – участниках СНГ» как самостоятельного предопределило детализацию распределения компетенций государственных и местных органов управления образованием, регламентацию контроля в системе образования, роль и место независимой экспертизы качества образования (глава 10). Кроме того, введены понятия и виды государственно-общественных органов и общественных объединений системы образования, определяются их права и обязанности, а также возможности оказания им государственной поддержки (глава 11). В этом же разделе Кодекса закреплены нормы, регулирующие управление непосредственно образовательными учреждениями.

Особое внимание в Кодексе уделено вопросам *социальной защиты* обучающихся, а также педагогических и иных работников образовательных учреждений.

К основным принципам социальной защиты обучающихся (воспитанников) относятся: обеспечение каждому обучающемуся соответствующих условий, позволяющих ему реализовать конституционное право на образование; всеобщность и дифференцированность предоставления льгот и социальных гарантий; сочетание социальной политики и стимулирования образовательной деятельности; полное государственное содержание малообеспеченных обучающихся; сочетание бюджетного и внебюджетного финансирования мер социальной защиты; ориентация образовательного процесса на сохранение и укрепление здоровья обучающихся (глава 14).

Глава 15 полностью посвящена вопросам социальной защиты педагогических работников, в частности учета специфики их работы в городской и сельской местности, обеспечения социальных прав в сфере повышения профессионального уровня, обеспечения права на жилище и др. В ст. 163 модельного Образовательного кодекса определены принципы социальной защиты педагогических

и иных работников образовательных учреждений. В частности, устанавливается, что педагогические работники имеют право на такой жизненный уровень (включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход, социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния как их самих, так и членов их семей; материальное и социальное положение педагогов должно соответствовать их роли в обществе; социальная защита педагогических работников обусловлена значимостью их вклада в развитие человеческой личности и современного общества.

Указанные в данной статье Кодекса принципы распространяются на педагогических работников государственных и негосударственных образовательных учреждений. Кроме того, предусматривается возможность установления дополнительных льгот и компенсаций педагогическим работникам в рамках коллективных трудовых договоров.

Следует отметить, что при разработке национальной законодательной базы ряд стран в основных актах, регулирующих сферу образования, закрепил определенные правовые нормы, касающиеся минимального уровня оплаты труда педагогических работников, различных видов стимулирующих доплат и социальных гарантий.

Так, в ст. 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате, установленного в субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации [3]. Законодательством Республики Казахстан педагогическим работникам образования, работающим в сельской местности, по решению местных представительных органов устанавливаются повышенные не менее чем на 25 % оклады и тарифные ставки; предусмотрена выплата единовременной денежной компенсации на покрытие расходов за коммунальные услуги и на приобретение топлива для отопления жилых помещений за счет бюджетных средств (статья 53) [4].

Проект новой редакции общей части модельного Образовательного кодекса для государств – участников СНГ подготовлен Постоянной комиссией МПА СНГ по науке и образованию в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы. Его главным разработчиком выступила Международная академия наук высшей школы. Новая редакция общей части Кодекса разработана для приведения содержания модельного Образовательного кодекса для государств – участников СНГ в соответствие с требованиями времени, национальным законодательством, а также в целях сохранения и укрепления единого (общего) образовательного пространства государств – участников СНГ.

В то же время совершенствование законодательной базы в сфере образования государств –

участников СНГ не ограничивается разработкой основного законодательного акта – модельного Образовательного кодекса. Законотворческая деятельность парламентариев направлена также на разработку других модельных законов и рекомендаций, согласующих и регламентирующих деятельность в сфере образования. Среди них можно выделить:

- модельный закон «О дистанционном обучении в государствах – участниках СНГ» (постановление МПА СНГ № 36-5 от 16.05.2011). Он устанавливает правовые основы для разработки и реализации общегосударственной политики в области дистанционного обучения и призван способствовать созданию в государствах – участниках СНГ национальных систем дистанционного обучения, соответствующих задачам формирования общего образовательного пространства;

- рекомендации по сближению законодательства государств – участников СНГ в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья (постановление МПА СНГ № 39-9 от 29.11.2013), направленные на сближение законодательства государств – участников СНГ в области правового обеспечения непрерывного, системного и инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья;

- модельный закон «О подготовке кадров с учетом потребностей рынка труда» (постановление МПА СНГ № 38-9 от 23.11.2012), устанавливающий общие начала правового регулирования отношений, возникающих в процессе взаимодействия системы профессионального образования и рынка труда, а также регулирующих данные отношения для выявления реальных текущих и перспективных потребностей рынка труда в специалистах в соответствии с прогнозами социально-экономического развития;

- модельный закон «Об ответственности участников образовательного процесса» (постановление МПА СНГ № 38-8 от 23.11.2012). Он регулирует общественные отношения, касающиеся ответственности участников образовательного процесса, ориентирован на обеспечение конституционного права граждан на получение качественного образования в гуманных условиях и безусловное соблюдение законных прав и интересов всех участников образовательного процесса.

Таким образом, представленные материалы свидетельствуют о том, что деятельность Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ в сфере образования направлена на разработку и совершенствование законодательной базы как на уровне кодификации общего (единого) образовательного пространства, так и в рамках регламентации отдельных вопросов, регулирующих функционирование и развитие системы образования в современных условиях.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Модельный Образовательный кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств (Общая часть) [Электронный ресурс]: принят 16 нояб. 2006 г. в г. Санкт-Петербурге на 27-м пленар. засед. Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 27-12) // Межпарламентская Ассамблея государств СНГ. – Режим доступа: <http://www.iacis.ru/upload/iblock/a58/201.pdf>. – Дата доступа: 06.04.2014.

2. Модельный Образовательный кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств. Общая часть (новая ред.) [Электронный ресурс]: принят 29 нояб. 2013 г. в г. Санкт-Петербурге на 39-м пленар. засед. Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 39-6) // Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. – Режим доступа: http://www.iacis.ru/upload/iblock/c7b/prilozhenie_k_postanovleniyu_39_6.pdf. – Дата доступа: 06.04.2014.

3. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон, 29 дек. 2012 г., № 273-ФЗ: в ред. Федер. закона от 03.02.2014 // «Право.ru» – справочно-правовая система. – Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/zakon-ob-obrazovanii-v-rr/>. – Дата доступа: 06.04.2014.

4. Об образовании [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 27 июля 2007 г., № 319-III: с изм. и доп.: текст по состоянию на 18.02.2014 // Законодательство Казахстана. – Режим доступа: <http://www.zakon.kz/141156-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-27.html>. – Дата доступа: 06.04.2014.

Дата поступления статьи в редакцию: 09.04.2014.