

## МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ СНГ

Устиловская Е.Б.<sup>1</sup>

# К ВОПРОСУ О РОЛИ ОБЩЕЙ ЧАСТИ МОДЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА В ФОРМИРОВАНИИ ЕДИНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СНГ

Проект общей части модельного образовательного кодекса (далее — кодекса) подготовлен Международной академией наук высшей школы (МАН ВШ).

Согласно постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 17 февраля 1996 г. № 7-21 «О разработке программы модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств» модельные законодательные акты (включая базовые) должны иметь рекомендательный характер.

В соответствии с проектом кодекса он имеет также и рамочный характер (пункт 1 статьи 9).

Основные положения кодекса сводятся к следующему:

1) введению (глава 1) основ правового регулирования в сфере (области) образования (определению целей и задач кодекса, задач и принципов законодательства об образовании государств — участников СНГ, круга отношений, регулируемых кодексом);

2) упорядочению (выделению) комплексных институтов образовательного законодательства (раздел III);

3) определению правового статуса участников (субъектов, объектов) образовательных отношений и систематизации юридических фактов, влияющих на процессы возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений (глава 9);

4) закреплению положения о педагогических работниках образовательных учреждений всех типов (главы 12, 13);

5) разработке системы и функций государственно-общественных и общественных объединений в сфере управления образованием и порядку нормативно-правового регулирования их деятельности (глава 10);

6) установлению основ международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в области образования (глава 7);

7) включению нормативных правовых (административно-управленческих) предписаний в сферу образования (глава 6);

8) закреплению особенностей правового регулирования трудовых и гражданско-правовых (имущественных) отношений педагогических работников, а также материальной и дисциплинарной ответственности обучающихся и воспитанников (главы 11, 13–16);

9) конституированию Совета по сотрудничеству в области образования государств — участников СНГ (статья 18) как органа, способствующего созданию единого (общего) образовательного пространства.

Следовательно, регулируемый в кодифицированном акте (кодексе) объем образовательных отношений выходит за границы не только рамочного, но и базового (системного) законодательного акта.

Это подтверждается и тем, что помимо государств — участников СНГ субъектами образовательных отношений в кодексе (статья 18, пункт 3 статьи 36) признаются межгосударственные органы СНГ (Совет по сотрудничеству в области образования государств Содружества, Совет глав правительств государств — участников СНГ), относящиеся к специальным субъектам международного права, общепризнанные принципы и нормы которого на основании Конституции Российской Федерации (статья 14, часть 4 статьи 15) по сравнению с национальными законами (кроме основного закона, обладающего высшей юридической силой) обладают большей юридической силой, то есть имеют не рекомендательный, а обязательный характер.

К тому же при получении образования граждане государств СНГ и лица без гражданства, проживающие на их территориях, пользуются признанным международным публичным правом режимом наибольшего благоприятствования (пункт 1 статьи 31 кодекса), так как они могут получать образование на тех же условиях, что и граждане государств — участников СНГ.

С учетом содержания перечисленных выше новелл (основных положений) кодекс призван:

1) устранить значительную часть декларативных норм национального законодательства, не обеспечивающих реализации конституционных прав граждан государств — участников СНГ на обязательное и бесплатное высшее образование;

2) способствовать проведению государственной политики в сфере образования, основанной на конституциях, законодательных и иных нормативных правовых актах государств — участников СНГ и на общепризнанных принципах и нормах международного права;

3) исключить пробелы, внутренние и внешние коллизии в законодательных актах государств — участников СНГ,

<sup>1</sup> Устиловская Екатерина Борисовна — государственный советник Российской Федерации 3 класса, автор ряда статей в 2000 — 2003 годах по вопросам социального, налогового и таможенного законодательства.

случаи подзаконного (в том числе ведомственного) регулирования прав человека и гражданина на образование.

Однако примененный при разработке кодекса системный подход не позволил в полной мере избежать пробелы и коллизии, которые могут привести к принятию государствами — участниками СНГ образовательных кодексов (кодексов об образовании), существенно отличающихся по своей модели (структуре, содержанию) от модели настоящего кодекса.

Так, гарантированные Конституцией Российской Федерации (статья 43) общедоступность и бесплатность наряду с основным общим дошкольного и среднего профессионального образования, равно как и бесплатность получения на конкурсной основе высшего образования, подлежат закреплению в кодексе.

В противном случае будут отсутствовать правовые основания для включения перечисленных конституционных гарантий в сфере образования в проект кодекса Российской Федерации об образовании, разрабатываемый в настоящее время Министерством образования Российской Федерации.

В предложенной же редакции кодекса (статьи 20, 23, 24, 113) предусмотрено лишь право граждан на бесплатное получение основного общего образования.

Но при этом следует учесть, что согласно кодексу (пункт 1 статьи 33) и Конституции Российской Федерации (части 2 и 3 статьи 43) Российская Федерация должна нести дополнительную по сравнению с другими участниками-государствами СНГ ответственность за содержание образования на всех его уровнях (в том числе и не имеющих аналогов в этих государствах), получаемого как гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами (гражданами СНГ и лицами без гражданства, проживающими на их территориях).

Тем самым создаются объективные условия, влияющие на сокращение образовательных мест, занимаемых студентами — гражданами Российской Федерации, в государственных (бюджетных) высших учебных заведениях, что, в свою очередь, приведет к сокращению рабочих мест, замещаемых гражданами Российской Федерации (к притоку в Российскую Федерацию иностранных специалистов и оттоку из нее российских специалистов).

Это означает, что сформулированный Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2004 году» приоритет социальной политики в сфере образования приобретет для граждан Российской Федерации декларативный характер.

В соответствии со статьей 4 кодекса законодательство об образовании может включать в свой состав нормы других отраслей права (комплексные институты образовательного законодательства) — гражданского, административного, трудового права и т.п.

Иными словами, включение в законодательство об образовании государств-участников СНГ норм других отраслей права не является общеустановленным правилом, что не согласуется с самим же кодексом (пункт 3 статьи 7, пункт 3 статьи 8), закрепляющим, что все нормативные правовые акты по вопросам образования в целом (вклю-

чая раздел III — Комплексные институты образовательного законодательства — кодекса), принимаемые органами СНГ (в частности, Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ), имеют силу нормативных предписаний и учитываются при разработке национальных образовательных кодексов.

Среди основных принципов законодательства об образовании в кодексе приведен принцип светского характера образования (пункт 7 статьи 2), который не соответствует принципу государственной политики в области образования, устанавливающему светский характер образования исключительно в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (статья 11 кодекса), и рассмотрению законодательно-нормативной деятельности как одной из составляющих данной политики (пункт 14 статьи 9).

В соответствии с кодексом (пункт 2 статьи 31) обучение, подготовка и повышение квалификации граждан иностранных государств, не входящих в СНГ, в образовательных учреждениях и организациях государств-участников СНГ осуществляется на основании прямых договоров, заключенных образовательными учреждениями, организациями, иными юридическими и физическими лицами в соответствии с международными договорами государств — участников СНГ.

Таким образом, существенным условием прямых договоров об оказании образовательных услуг, заключаемых неограниченным кругом лиц, является оплата названных услуг в иностранной валюте, расходуемой и на дополнительную оплату труда (пункт 5 статьи 90 кодекса), что не отвечает требованиям Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от

преступной деятельности (пункт 3 статьи 6), вменяющей в обязанность предположение о возможности преступного пути получения имущества (денежных средств) и запрещающей совершение деяний в целях получения выгоды.

Положение кодекса (пункт 3 статьи 147) о том, что государственное или муниципальное (бюджетное) образовательное учреждение определяет направления и порядок использования средств, полученных из бюджета и иных не запрещенных законодательством государства — участника СНГ источников (иных внебюджетных источников), в том числе на оплату труда и материальное стимулирование своих работников, не согласуется с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 161), которым самостоятельное расходование определенных сметой средств допускается лишь в отношении средств, полученных за счет внебюджетных источников.

В кодексе (пункт 1 статьи 44, статья 113) предусмотрено, что техникумы (училища) и колледжи (образовательные учреждения и организации среднего профессионального образования) могут входить в систему высшего образования как структурные подразделения высших учебных заведений.

Этим допускается возможность получения без проведения конкурса бесплатного высшего образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении, гарантированного Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 43), ввиду возможности

**Создаются объективные условия, влияющие на сокращение образовательных мест, занимаемых студентами — гражданами Российской Федерации, в государственных (бюджетных) высших учебных заведениях, что, в свою очередь, приведет к сокращению рабочих мест, замещаемых гражданами Российской Федерации (к притоку в Российскую Федерацию иностранных специалистов и оттоку из нее российских специалистов).**

перевода учащихся в рамках одного учебного заведения в категорию студентов независимо от уровня их подготовки, то есть в нарушение принципа антикоррупционности, общеустановленного в мировой практике для сторон образовательного процесса.

Основным приоритетом государств — участников СНГ в области образования признается постоянное увеличение доли лиц с высшим профессиональным образованием в совокупной рабочей силе (статья 11). Студенты и получившие высшее профессиональное образование молодые специалисты не направляются высшими учебными заведениями (университетами, академиями, институтами) на стажировку и для трудоустройства в обязательном порядке.

В связи с этим реализация данного положения кодекса преимущественно зависит от проводимой государством политики увеличения рабочих мест, обусловленной отношениями в сфере экономики, поэтому из кодекса его целесообразно исключить.

Обращаем внимание на то, что «лица, управомоченные законодательством на ведение индивидуальной педагогической деятельности» (статьи 7, 9, 111), не отнесены к субъектам образовательных отношений. Однако с ними связано их возникновение, изменение или прекращение. Поэтому статус указанных лиц необходимо определить в полном объеме.

Следует также отметить, что в кодексе остался неурегулированным вопрос о втором (дополнительном) высшем образовании, получаемом как по смежной (гуманитарной, технической), так и по новой специальности (возможность его получения на конкурсной основе, условия поступления, порядок зачета дисциплин и прочее).

В кодексе имеют место и юридико-технические пробелы:

1) в статье 17 отсутствует прямое указание на государственные органы (правительства, министерства обороны, атомной энергетики и др.), полномочные изменять учебный план и учебный график негражданских (военных) образовательных учреждений;

2) в статье 18 оставлены без определения консультативные (по сути, регулятивные) функции в сфере образования, возлагаемые на Совет по сотрудничеству в области образования государств — участников СНГ;

3) в статье 50 помимо правовых (нормативных) актов, которые не могут противоречить уставу образовательного учреждения, организации, следует указать индивидуальные акты (приказы, распоряжения);

4) в пункте 2 статьи 57 необходимо определить, что решение о лишении образовательного учреждения, орга-

низации лицензии на ведение образовательной деятельности должно приниматься комиссией, специально образованной органом управления образованием, в состав которой не вправе входить члены экспертной комиссии, готовившие заключение о праве получения лицензии;

5) в статью 152 наряду со статистическим и бухгалтерским учетом необходимо включить налоговый учет, поскольку без него невозможно осуществлять реальный финансовый (аудиторский) контроль за юридическими и физическими лицами (налогоплательщиками);

6) в статье 153 ответственность за нарушение финансового законодательства

надлежит распространить кроме образовательных учреждений на их должностных лиц и лиц, управомоченных на ведение индивидуальной педагогической деятельности;

7) в статье 28 надлежит установить, что зачисление детей в специальные образовательные учреждения проводится в соответствии с перечнем заболеваний, определенных в законодательстве.

Учитывая изложенное, кодекс нуждается в существенной доработке, которая позволила бы исключить возможность принятия будущего кодекса Российской Федерации об образовании (образовательного кодекса Российской Федерации) без учета гарантированных Конституцией Российской Федерации обязательного и бесплатного высшего образования (статья 43), предоставляемых гражданам Российской Федерации.

**В кодексе остался неурегулированным вопрос о втором (дополнительном) высшем образовании, получаемом как по смежной (гуманитарной, технической), так и по новой специальности (возможность его получения на конкурсной основе, условия поступления, порядок зачета дисциплин и прочее).**