

Е.В. Пуляева

СПЕЦИФИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОБРАЗОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

***Аннотация.** В статье в сравнительно-правовом аспекте рассматриваются отдельные виды образования: экологическое, спортивное, художественное, военное и некоторые другие. Автор исследует существующее правовое регулирование таких отдельных видов образования в различных странах, его отличительные особенности, положительные и отрицательные стороны. Проводится сопоставительный анализ с подходами к регулированию отдельных видов образования, используемыми в российском законодательстве.*

***Ключевые слова:** отдельные виды образования, экологическое образование, спортивное образование, художественное образование, военное образование, законодательство об образовании, профессионализация, подготовка преподавателей, подзаконное нормотворчество.*

Специфика регулирования отдельных видов образования в сравнительно-правовом аспекте представляет особую значимость ввиду складывающейся ситуации в российской системе образования, когда усиливается тенденция появления новых видов образования, предполагающих самостоятельное правовое регулирование вне закона об образовании¹.

В правовой регламентации отдельных видов образования в зарубежных странах используются следующие подходы:

1. Регулирование осуществляется и на конституционном уровне, и на уровне законов (Австрия, Финляндия).

Конституция Австрии особым образом выделяет спортивное, сельскохозяйственное и лесное образование, разграничивая компетенцию по этому поводу между федерацией и землями и, таким образом, определяя уровень нормативного регулирования по каждому вопросу.

Конституция Финляндии определяет особое положение художественного образования в стране.

2. Регулирование осуществляется на уровне законов (например, США, Япония, Франция).

В том случае, если государство характеризуется федеративным устройством, то в большинстве из них регулирование отдельных видов образования преимущественно осуществляется субъектами федерации.

Однако здесь начинает прослеживаться специфика государственного устройства страны и принципов построения правовой системы. Так, в США общее и высшее образование есть прерогатива штатов и местных

органов власти. Отсюда существует более 50 самостоятельных систем образования². Указанное объясняется конституционным устройством США.

При анализе законодательства штатов мы, однако, не обнаруживаем диаметральной противоположности в вопросах регулирования отдельных видов образования. Указанное отчасти объясняется заключением специальных соглашений по вопросам образования между штатами и заинтересованностью в получении государственной финансовой поддержки в случае соблюдения единых федеральных требований.

В Канаде же единство политики в сфере отдельных видов образования не наблюдается, каждая территория самостоятельна в выборе содержания образования. Однако это не означает разнонаправленность образования и отсутствие единого «цементирующего звена». Его компенсирует, например, следующий механизм: проводятся исследования инициатив в области экологического образования по всем территориям в целях подготовки ежегодного доклада Департаментом образования и обучения. В нем освещаются конкретные результаты образования в сфере природоохранной деятельности с целью их изучения и внедрения наиболее успешных механизмов в практику той или иной территории.

Таким образом, единство подхода в правовом регулировании отдельных видов образования территориями обеспечивается в основном посредством установления на федеральном уровне рамочных документов, определяющих общие направления развития, цели экологического, спортивного, художественного и других видов образования, и методы, используемые для их достижения.

¹ Понятие «закон об образовании» используется в значении нормативного акта, являющегося основополагающим в системе законодательства об образовании.

² <http://www.edreform.com/education-50/>

В силу чего конкретного ответственного лица за развитие отдельного вида образования нет, такое полномочия рассосредотачивается между большим количеством субъектов.

Как показывает практика Германии система учреждений федерации, федеральных земель и муниципалитетов, действует не как единая, а как реализующая каждая свою культурно-политическую и образовательную инициативу и проект. проблема разделения деятельности учреждений как культурных и как образовательных в сфере искусства, и соответственно финансирования их деятельности по соответствующим статьям. Такая ситуация нам знакома благодаря действующим учреждениям дополнительного образования, в частности, спортивным школам. В случае оценки их деятельности как образовательных организаций возникают возражения относительно такого их статуса, и подчеркивается их значение как физкультурно-спортивных учреждений.

Актуальный вопрос для России — возможность регулирования образовательных отношений вне отраслевого акта (закона об образовании). В зарубежной практике он решается следующим образом: тем странам, где отсутствуют кодифицированные акты об образовании, свойственно регулировать отдельные виды образования в рамках непрофильных нормативных актов. Так, преподавание спорта в **Швейцарии**³ регулируется Законом от 17 марта 1972 г., поощряющим развитие физкультуры и спорта (*Loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports*), экологическое образование **Канады** — Закон об устойчивом развитии, спортивное образование — Закон **Франции** от 29 октября 1975 г. (известный как Закон Мазе (*Loi Mazeaud*)) по развитию физкультуры и спорта, Закон № 8672 от 1993 г. (так называемый Закон Зико), направленный на регламентацию профессионального спорта в **Бразилии**, закрепил ряд мер по развитию деятельности спортивных школ.

В то же время в некоторых странах действуют специальные законы, направленные на регламентацию отдельных видов образования. Например, в **США** экологический Закон об образовании 1990 г. В 2003 г. **Япония** приняла Закон по повышению мотивации на сохранение окружающей среды и поощрении экологического образования; в **Бельгии** Закон о художественном образовании, Закон и Указ **Финляндии** об основном художественном образовании 1998 г., Спортивный кодекс Франции, где комплексно урегулированы вопросы, связанные со спортом.

В случае наличия кодифицированного акта в сфере образования, ярким примером является **Франция**⁴, от-

дельные виды образования находят свое урегулирование в нем. Между тем не исключается, что параллельно отдельные вопросы находят свое отражение и в иных непрофильных для системы образования актах.

В федеральном законе от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», закон об образовании) усилена тенденция появления новых видов образования, предполагающих самостоятельное правовое регулирование с целью большего учета их специфики и соответственно повышения качества. Так, в качестве отдельных видов добавляется образование в области подготовки кадров для железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением поездов и маневровой работой, а также не только религиозное, но и теологическое образование⁵.

В том случае, если отдельный вид образования выделяется в законе об образовании, как нуждающийся в особом правовом регулировании, в определение особенностей учебного процесса, уже на основе нормы закона, включаются профильные ведомства. Так, медицинское образование на сегодняшний день нормативно регламентируется актами Минздравсоцразвития России, отдельные нормы содержатся в Федеральном законе от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др. особенности художественного образования определяются в Основах законодательства РФ о культуре, актах Минкультуры России и т.д.

Какими последствиями чревата данная ситуация.

Приведем на примере военного образования, одного из самых самостоятельных видов образования, вышедших практически полностью из — под контроля законодательства об образовании. Так, несмотря на конституционный принцип бесплатности высшего образования на конкурсной основе и право на образование по военной специальности, граждане, отчисленные из военных образовательных учреждений профессионального образования, по отдельным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», возмещают средства федерального бюджета, затраченные на их военную или специальную подготовку. Это правило, следует отметить, действует при том условии, что при зачислении в военные образовательные учреждения профессионального образования обучающиеся приобретают статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Прохождение же военной службы по призыву,

³ <http://www.swissworld.org/ru/obrazovanie/>

⁴ <http://www.lexed.ru/pravo/theory/france2008/>

⁵ В законе РФ «Об образовании» были закреплены медицинское, фармацевтическое, художественное, образование в области физической культуры и спорта.

как мы знаем, есть воинская обязанность граждан РФ, денежная компенсация которой не предусматривается, а тем более оплата со стороны военнослужащего за прохождение им военной службы.

3. Можно выделить как третий подход осуществление специального регулирования отдельных видов образования сквозь призму правовой регламентации деятельности отдельных образовательных организаций. Для Австрии, Бельгии, Швейцарии это свойственно. Так, действует Федеральный закон Австрии об организации университетов искусств (Organisation der Universitäten der Künste (KUOG)), федеральный закон Австрии об организации университетов и их исследованиях (Закон об университетах 2002 г.), который в шестом подразделе вводит специальные положения, касающиеся Академии изящных искусств в Вене. В этом случае предметом регулирования является деятельность такого учебного заведения в целом. Отдельные положения посвящены преподавателям соответствующего профиля. Для них устанавливается система социальных гарантий, связанная с сокращенным рабочим днем, в силу специфики творческой деятельности, и гарантиями достойной оплаты труда не ниже установленного государством минимального уровня, обеспечением регулярного профессионального обучения.

Приводимые примеры все больше касались высшего образования. Однако специализация образования проявляет себя и на уровне общего образования.

В Финляндии это право образовательных организаций, которые в случае формирования специализированной образовательной программы получают от государства на это субсидии. Такой опыт как специализированные классы в общеобразовательной школе был признан неудачным. Скажем, ученики с первого по шестой класс специализировались на музыкальном образовании, а учебный план фокусировался на музыке, внеклассное обучение состояло в занятиях на разных инструментах, игре в оркестрах или пении в хоре, выступлении в школьных мероприятиях. В настоящее время большинство школьных округов имеют музыкальные классы как форму дополнительного образования либо законодательно закреплена возможность создания специальных гимназий, профилирующихся на музыке, в которые поступают обучающиеся после получения ими основного среднего образования и которые позволяют обучающемуся продолжить профессиональное образование в области искусства по окончании школы.

В федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» образование в области искусства выделено в отдельный вид. Теперь начиная со школьной скамьи ребенок вправе не просто получать дополнительное образование в области того или иного вида искусства, а проходить предпрофессиональную подготовку в образо-

вательных организациях дополнительного образования детей (детских школах искусств по видам искусств). Такие организации теперь реализуют именно предпрофессиональные программы с соответствующими требованиями и итоговой аттестацией. Конечный результат будет зависеть от подзаконных нормативных актов, определяющих требования к содержанию образовательной программы и компетенций обучающихся.

Второй вариант профессионализации образования в области искусства — новелла — это интегрированные образовательные программы, реализуемые в учреждениях СПО и вузах, но позволяющие получить основное общее и среднее общее образование. Положительным моментом является то, что, несмотря на столь раннюю специализацию, в случае перемены желания обучения по программе в области искусства такой обучающийся может быть переведен в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность по образовательным программам основного общего образования, среднего общего образования.

4. Говоря о том, что регулирование осуществляется на уровне законов, подразумевается его сочетание с уровнем подзаконного регулирования, направленного на развитие законодательных предписаний. Здесь особо следует отметить тот факт, что зачастую это связано с программно-целевым характером тех предписаний, которые содержатся по этому поводу в законе.

Однако подзаконное регулирование не всегда сочетается с законодательным. Например, постановление от 16 июня 2005 г. о профессиональной подготовке социальных работников в Швейцарии, постановление 2006 г., устанавливающее специальные правила высшего артистического образования, организованного в Высшей школе искусств Бельгии. При этом в рамках указанных постановлений определяются организация, финансирование, руководство учебным заведением, учебные программы, правовое положение персонала, права и обязанности учащихся, контроль качества образования и т.п.

Указанный тип правового регулирования, когда большинство вопросов разрешается подзаконным правовым актом, является наиболее опасным, поскольку, как в примере с военным образованием, правовое регулирование зачастую осуществляется не уполномоченным в области образования органом, а иным, отвечающим совсем за другую сферу и имеющим свое собственное видение относительно подготовки кадров иногда прямым образом противоречащим Конституции и основополагающим принципам законодательства в области образования.

Отдельным образом следует сказать о такой группе подходов, которые свойственны художественному, экологическому, спортивному образованию.

Положительным и достаточно нестандартным примером становления самостоятельного вида образования является новозеландский. В результате анализа новозеландского законодательства создается впечатление, что усилия в сфере экологического образования выходят за рамки формирования только «экологических знаний» и не стоит задача их накопления. Вместо этого избрано направление по поддержке практической реализации указанных знаний. Особое внимание уделяется внедрению экологических стандартов в саму систему обучения (организация учебного процесса, используемые материалы, проекты учебных зданий и т.п.). В качестве цели образования провозглашается принятие общественностью экологически обоснованных решений.

5. Отдельно выделим такой подход, использующийся в регулировании указанных отдельных видов образования, как грантовый механизм, который опосредованно влияет на развитие отдельных видов образования. Это в основном касается экологического и отчасти спортивного образования и указанный подход используется в совокупности с иными.

6. Особо следует выделить такую форму опосредованного воздействия на развитие отдельных видов образования, как сертификаты для поощрения отдельных школ, в основном экологически ориентированных либо обеспечивающих спортивную подготовку (**Финляндия, США**).

В обобщенном плане следует отметить, что в большинстве развитых зарубежных стран отдельные виды образования интегрированы в учебный план в общем контексте, в отличие от того, когда отдельный вид образования, например экологическое, рассматривается как самостоятельная категория и осуществляется специальное регулирование. Несмотря на наличие казалось бы отдельных законодательных актов по этому вопросу, многие из них лишены нормативного содержания, поскольку положения, регулирующие отдельные вопросы конкретных видов образования, в большинстве своем уже не действуют (отменены).

Если говорить о преимущественных областях правовой регламентации по отдельным видам образования, то предметом регулирования в зарубежном законодательстве в основном выступают:

1. Подготовка преподавателей.
2. Содержание образовательных программ.

В России первый аспект ускользает из поля внимания и преобладает такой подход, когда полномочие по определению содержания образования передается отраслевым в соответствующей специальной сфере органам.

В своем исследовании мы сформулировали отдельные критерии для определения эффективности или оценки результативности осуществляемого правового регулирования отдельных видов образования.

Критериями измерения для экологического образования служат:

- 1) Включенность в систему широкого количества субъектов — участников образовательных отношений;
- 2) Экологическая ориентированность образовательных программ;
- 3) Осуществляется ли оценка по окончании обучения степени усвоения знаний в области охраны окружающей среды, формирования умений и навыков принятия экологически ориентированных решений.

Для художественного и спортивного образования:

- 1) Наличие механизма выявления творчески одаренных детей, талантливых детей в области спорта;
- 2) Наличие институтов, обеспечивающих наряду с получением общего образования, развитие спортивных, творческих способностей;
- 3) Наличие различных способов получения художественного, спортивного образования.

Общими критериями для отдельных видов образования являются:

1) Сильная межминистерская (межведомственная) координация в процессе формирования и реализации образовательной политики. В этом случае повышается качество принимаемых управленческих решений, отсутствует узковедомственный подход, например, при формировании образовательных программ, снимаются проблемы противоречивости и дублирования актов, принимаемых отраслевыми министерствами в отношении подведомственных им образовательных учреждений;

2) Обеспечение подготовки педагогического корпуса, в том числе с возможностью повышения квалификации, осуществления научного исследования по данному профилю;

3) Наличие специальных субъектов, обеспечивающих поддержку и развитие соответствующих видов образования. В данном случае это могут быть как правительственные, так и неправительственные организации;

Так, в **Японии** Бюро высшего образования включает секцию специализированного образования, отвечающую за состояние отдельных видов образования.

В деятельности Министерства образования **Франции** значительную роль играют консультативные органы, такие как Национальный совет учебных программ технического, профессионального, спортивного обучения (*Les conseils d'enseignement: Conseil de l'enseignement general et technique, Conseil de la jeunesse, de l'education populaire et des sport*)⁶.

⁶ Кананькина Е.С. Структура органов управления образованием Французской Республики: путь к децентрализации // Административное и муниципальное право. 2009 № 2.

В Канаде основными участниками образовательной политики, которые ориентированы исключительно на экологическое образование, являются Канадская сеть экологического образования и коммуникации (EECOM), «Обучение в интересах устойчивого будущего» (LSF), и «Грин-стрит» (молодежная экологическая ассоциация, возникновение которой было инициировано государственной программой по поддержке экологического движения).

В США аккредитация учебных заведений осуществляется негосударственными организациями, отсюда, проэкологические, художественные и спортивные образовательные программы могут проходить аккредитацию в организациях, специализирующихся на вопросах образования в данной сфере, что значительным образом повышает гарантии качества образования соответствующего вида⁷.

Преимущественным способом развития экологического образования в образовательных системах развитых зарубежных стран является разработка национальных программ внедрения экологического подхода в образование и поощрение его применения образовательными организациями.

Спортивное и художественное образование в основном требует особого правового регулирования в силу ранней профессионализации детей и необходимости выявления соответствующего таланта. Обеспечение реализации данного направления на уровне общего образования, как правило, осуществляют школьные кружки, где ребята могут проявить свои творческие способности в полной мере. На уровне высшего образования вариантов специализаций достаточно. В этом

мы убедились путем систематизации подходов к регулированию отдельных видов образования.

Приведу в качестве только отдельного примера. Спортивное высшее образование, состоящее не только из физического воспитания, но и предполагающее подготовку в сфере спортивного менеджмента с возможностью защиты диссертации, достаточно распространено в зарубежных странах. Лидером в этой области образования в Европе традиционно считается **Великобритания**⁸. В **Швейцарии** развиты наиболее перспективные направления обучения спортивных управленцев — упор с самого начала делается на специализации (теннис, футбол и т.д.).

Используемый подход в российском законодательстве представляет собой преимущественно отдачу на откуп непрофильному законодательству в области образования регулирования отдельного вида образования и осуществляется это при соблюдении формально требования об интегрированности законодательства об образовании. Поскольку формулировка в законе об образовании «особенности организации учебного процесса устанавливаются уполномоченным органом в соответствующей сфере», т.е. не в сфере образования, позволяет создать платформу для изменения содержания права на образование отдельного его вида.

Особую опасность в российском законодательстве представляет ведомственное непрофильное подзаконное нормотворчество. Это крайне редкое явление в зарубежной практике, где в основном используется закон для регулирования особенностей организации учебного процесса. Такой способ регламентации является наиболее оптимальным.

Библиографический список:

1. Аккредитация в системе образования США. М., 2010.
2. Кананькина Е.С. Структура органов управления образованием Французской Республики: путь к децентрализации // Административное и муниципальное право. 2009 № 2.
3. <http://www.bundestag.de/>
4. <http://www.edreform.com/education-50/>
5. http://dic.edu.ru/information/national_systems/1539/
6. <http://www.educationsystems.info/finland-education/>
7. <http://www.lexed.ru/pravo/theory/france2008/>
8. <http://www.parliament.uk/>
9. <http://www.swissworld.org/ru/obrazovanie/>

References (transliteration):

1. Akkreditatsiya v sisteme obrazovaniya SShA. M., 2010.
2. Kananykina E.S. Struktura organov upravleniya obrazovaniem Frantsuzskoy Respubliki: put' k detsentralizatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 2.

⁷ Аккредитация в системе образования США. М., 2010.

⁸ <http://www.parliament.uk/>