

УДК 342.53

DOI: 10.26140/bgz3-2021-1001-0098

## СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА РУБЕЖЕ XX-XXI ВВ.

© Автор(ы) 2021

SPIN: 2617-4293

AuthorID: 655059

**БЫЗОВА Ольга Михайловна**, кандидат исторических наук, доцент,  
доцент кафедры истории и философии,

*Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет (НИУ МГСУ)  
(129337, Россия, Москва, Ярославское шоссе, дом 26, e-mail: ByzovaOM@mgsu.ru)*

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные аспекты реформирования системы образования в исторический переходный период рубежа XX-XXI вв. Исследуются некоторые аспекты понятия и содержания права человека на образование, проблемы формирования законодательной базы реформирования образования в России. Показано, что реализация права на образование включает обеспечение интересов государства и социума, а также удовлетворение личных потребностей граждан. Государство предоставляет гражданам обширные возможности для получения образования по их собственному выбору. От степени реализации права на образование во многом зависит качество жизни современного человека. Проблема законодательства в целом, и законодательной деятельности в образовательной сфере в частности, принадлежит к числу междисциплинарных и рассматривается исследователями с различных сторон. В статье на основе анализа действующего законодательства Российской Федерации, материалов научных работ, в которых находит отражение тема исследования, охарактеризованы современные подходы к формированию законодательства в области образования. В ходе исследования были использованы проблемно-хронологический, идеографический, сравнительный, аналитический и синтетический методы. Рассмотрены этапы и содержание законодательного процесса в образовательной сфере страны. Сделан акцент на деятельности первого, второго и третьего созывов Госдумы по созданию и развитию законодательных основ реформирования образовательной сферы. Отмечено, что становление политической системы и системы образования проходило одновременно. На документальном материале показаны итоги работы депутатского корпуса по реформированию российского образования на рубеже XX-XXI вв. В результате деятельности Госдумы в данном направлении приняты 22 федеральных закона, что позволило решить неотложные задачи по реформированию российского образования и создать законодательную базу для его дальнейшего развития.

**Ключевые слова:** система образования, законодательная база, законодотворчество, реформирование российского образования, содержание образования, право на образование, правовой статус обучающихся, образовательные отношения, инновационная деятельность в образовании, Государственная Дума, Федеральное Собрание.

## CREATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR REFORMING RUSSIAN EDUCATION AT THE TURN OF THE XX-XXI CENTURIES.

© The Author(s) 2021

**BYZOVA Olga Mikhailovna**, candidate of historical Sciences, associate Professor,  
associate Professor of the Department of history and philosophy  
*Moscow State University of Civil Engineering (National Research University)  
(129337, Russia, Moscow, Yaroslavl'skoye Shosse, 26, e-mail: ByzovaOM@mgsu.ru)*

**Abstract.** The article deals with current aspects of reforming the education system in the historical transition period of the turn of the XX-XXI centuries. The article examines some aspects of the concept and content of the human right to education, as well as the problems of forming the legal framework for reforming education in Russia. It is shown that the realization of the right to education includes ensuring the interests of the state and society, as well as meeting the personal needs of citizens. The state provides citizens with extensive educational opportunities of their own choosing. The quality of life of a modern person largely depends on the degree of realization of the right to education. The problem of law-making in General, and legislative activity in the educational sphere in particular, belongs to the number of interdisciplinary and is considered by researchers from different sides. The article describes modern approaches to the formation of legislation in the field of education based on the analysis of the current legislation of the Russian Federation, materials of scientific works that reflect the research topic. The study used problem-chronological, ideographic, comparative, analytical and synthetic methods. The stages and content of the legislative process in the educational sphere of the country are considered. Emphasis is placed on the activities of the first, second and third convocations of the state Duma to create and develop the legislative framework for reforming the educational sphere. It is noted that the formation of the political system and the education system took place simultaneously. The documentary material shows the results of the deputies' work on reforming Russian education at the turn of the XX-XXI centuries. As a result of the state Duma's work in this area, 22 Federal laws were adopted, which made it possible to solve urgent problems of reforming Russian education and create a legislative framework for its further development.

**Keywords:** education system, legislative framework, law-making, reform of Russian education, content of education, right to education, legal status of students, educational relations, innovative activity in education, State Duma, Federal Assembly.

### ВВЕДЕНИЕ.

На рубеже XX–XXI вв. в связи с радикальной трансформацией российского государства и общества, со сменой его ориентиров, ценностей, приоритетов, самой модели социально-экономического и политического развития были проведены масштабные изменения, затронувшие все сферы, социальные слои и общественные институты.

Именно в этот исторический переходный период, в условиях отсутствия федеральных законов, на первый план, по мнению Вережагина С.Г., вышла такая политико-правовая категория как «указное право» [1]. Указами

первого Президента России Б.Н. Ельцина регулировались новые общественные отношения во многих сферах жизни страны и российского общества. Развитие образования как приоритетный вектор реформ было определено уже в 1991 г., когда Президентом России был издан указ №1 «О первоочередных мерах по развитию образования».

В современном мировом сообществе право на образование рассматривается как одно из основных прав человека. Предметом исследования современных авторов служат различные аспекты создания законодательной базы для функционирования сферы образования.

Научные публикации по рассматриваемой проблематике возможно классифицировать по нескольким направлениям:

- 1) теоретические, социально-философские, политико-правовые аспекты законотворческого процесса, проблема эффективности законодательства в целом и в сфере образования в частности;
- 2) понятие, содержание, обеспечение и реализация права человека на образование;
- 3) особенности правового регулирования образовательных отношений в современном российском обществе;
- 4) нормативно-правовые основы инновационной деятельности в российском образовании.

Статья посвящена одной из важнейших областей - системе образования и охватывает переломный этап - рубеж XX-XXI вв. В этот период была заложена законодательная база становления и дальнейшего развития сферы образования. Преобразования в области образования продолжаются и сегодня в новых исторических и социально-экономических условиях, новые вызовы в сфере образования требуют в том числе и правового регулирования и в этом актуальность данной работы.

#### МЕТОДОЛОГИЯ.

Целью статьи стало исследование направлений и особенностей формирования законодательной базы реформирования сферы отечественного образования в условиях трансформации общества на рубеже XX-XXI вв. На основе комплексного подхода был изучен ряд научных публикаций.

Проблему законотворчества в целом, и в сфере образования в частности, можно отнести к междисциплинарным. На основе анализа действующего законодательства России, материалов научных работ, в которых находит отражение тема исследования, охарактеризованы современные подходы к формированию законодательства в области образования с использованием проблемно-хронологического, идеографического, сравнительного методов. Рассмотрены этапы и содержание законотворческого процесса в образовательной сфере страны.

Важное место в современных исследованиях занимают теоретико-методологические, историко-правовые и социально-философские аспекты формирования законодательства в сфере образования. Золотухиной Т.А. предложен и обоснован авторский подход к классификации стадий и этапов законотворческого процесса, охарактеризованы такие стадии, как предпарламентская, парламентская, послепарламентская [2]. Мещеряковой А.В. рассматривается проблема эффективности и действенности законодательства как общетеоретическая, так и характерная для современной политико-правовой жизни государства [3]. Груздева В.В., Груздев Г.В., Частнов К.С. пришли к выводу, что в настоящее время актуализируется роль социально-философского видения правовых проблем в сравнении с теоретико-правовым [4].

Представляет интерес для исследователей изучение понятия права на образование, его содержание, возможности и особенности реализации. Так, Монгуш А.Л. и Рахинский Д.В. рассматривают в своей статье вопросы, включающие конкретизацию понятия и содержания образования, а также рассуждают о гарантиях права на образование, актуальных проблемах модернизации отечественного образования [5]. Анализ содержания образования, конституционного права и организационно-правовых основ реализации права человека на образование, государственной политики в сфере образования в РФ выполнен в ряде научных статей и монографий [6,7,8]. Практические проблемы механизма реализации, обеспечения и защиты конституционного права на образование, анализ роли прокуратуры РФ в данном процессе исследуют Терещенко Е.А., Иванченко Е.А., Зассеев Д.А. [9].

Существенное внимание современные авторы уде-

ляют вопросам правового регулирования образовательных отношений в России. В ряде статей рассматриваются содержание и особенности такого понятия, как правовой статус обучающегося. Авторами предпринят поиск путей нравственно-правового регулирования образовательных отношений в российском государстве и обществе. Исследователями изучаются возможности и перспективы социального партнерства в сфере образования [10,11,12]. Гражданско-правовое регулирование образовательных учреждений исследует в своей статье Амерханова А.А. [13]. В статье Рябушкиной Н.В. предпринята попытка классификации субъектов права на дополнительное образование в России [14].

Особое значение современные исследователи придают рассмотрению инновационной деятельности образовательных учреждений, тенденциям развития российских университетов. В статье Романовой Т.Г., Номогоевой О.Р. предприняты усилия по изучению нормативно-правовых актов, призванных развивать инновационную деятельность в отечественном образовании [15]. Анализ правового регулирования инновационной деятельности вузов, ее конкретных примеров и мер государственной поддержки на законодательном уровне выполнили Гребенников О.В. и Балашов А.Е. [16]. Особенности и перспективы интеграции гуманитарных и технических знаний проанализировали Молокова Т.А. и Бернюкевич Т.В. [17]. Сероштан М.В. и Кетова Н.П. в своей статье рассмотрели тренды развития, возможности наращивания конкурентных преимуществ современных российских университетов [18].

Таким образом, в трудах современных авторов нашли отражение наиболее актуальные правовые и иные немаловажные аспекты развития российского образования.

#### РЕЗУЛЬТАТЫ.

В современном социуме наличие прочной законодательной базы является необходимым условием функционирования той или иной конкретной области жизнедеятельности. В научных исследованиях значительное внимание уделяется законотворческому процессу. На основании принципа разделения властей, в соответствии с которым законотворчество является прерогативой представительного и законодательного парламента, именно парламентская деятельность и является ключевой в этой сфере. Выделяют следующие этапы законотворчества: предпарламентский, парламентский, послепарламентский. Предпарламентская стадия является подготовительной, так как именно в парламенте начинается путь от внесения законопроекта до принятия закона. Послепарламентский этап законодательного процесса включает утверждение закона главой государства, его опубликование и вступление в силу.

Законотворчество включает следующие компоненты: выявление потребности в правовом урегулировании проблемы, подготовка законопроекта для ее решения, обсуждение и принятие закона. Подготовка проектов законов может рассматриваться как часть законотворческого процесса, которая предвещает непосредственную законодательную деятельность. Субъект, имеющий право законодательной инициативы, вносит законопроект в законодательный орган, где он рассматривается, принимается в качестве закона, утверждается в установленном порядке главой государства, публикуется, после чего вступает в силу. Неопубликованные законы не применяются. По мнению А.С. Морозовой, законотворческая инициатива «является переходом ожиданий и интересов различных слоев общества в законодательные предложения, а затем и в законопроекты, вносимые на рассмотрение в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации» [19].

Немаловажной проблемой безусловно является эффективность и действенность законодательства. Это связано с тем, что наличие закона еще не обеспечивает его неуклонное исполнение. Актуальным становится

применение законов.

Права человека являются неотъемлемой составляющей современного общества. Среди них право индивида на образование является одним из основных. Предметом современных исследований выступает содержание образования, реализация конституционного права на образование, а также традиции и инновации формирования государственной образовательной политики в России.

В связи с тем, что система образования служит важным фактором развития общества и государства, задача создания законодательной базы для ее реформирования на рубеже XX-XXI вв. стала одной из первоочередных.

Начало процессу законотворчества было положено 10 июня 1992 г. утверждением Закона РФ «Об образовании».

Следующий этап реформирования системы образования начался с принятием 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ, 43-я статья которой гарантирует право каждого гражданина на образование.

Право на образование является одним из основных прав человека, ключевым условием его достойного существования, удовлетворения насущных духовных и материальных потребностей.

Образование обеспечивает преемственность знаний и опыта, накопленных человечеством за всю его историю. Современная эпоха требует от системы образования квалифицированных специалистов. Образование и квалификация рабочей силы выступают важным орудием конкуренции на мировом рынке.

В 1990-е гг. в стране формировалась рыночная экономика, власть стала осуществляться на основе принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

По Конституции РФ 1993 г. законодательную власть представляет Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации.

Важную роль в формировании законодательной базы развития образования сыграла Госдума первых трех созывов в период 1994-2003 гг.

Законодательная база образовательной деятельности включает комплекс документов, регулирующих правоотношения в указанной сфере.

Депутаты наделены правом законодательной инициативы. Принятию закона предшествует обсуждение проекта с членами Правительства РФ, организация парламентских слушаний, конференций, депутатских запросов, выездных заседаний в субъектах РФ, контактов с органами управления образованием в регионах и пр. [20,21].

На рубеже XX-XXI вв. модернизация России включала создание условий для становления рыночной экономики, правового государства и гражданского общества. Усилия Президента РФ В.В. Путина в 2000-2008 гг. были направлены на укрепление вертикали власти для обеспечения стабильности и единого конституционно-правового пространства.

Важным условием инновационного развития государства и социума служит усиление роли науки и образования. К 2000 г. число студентов в вузах страны увеличилось на 72%, а преподавательский корпус вырос на 25% [22, с.47]. Более 73% выпускников средних школ поступают в вузы [23, с.184].

Характерной чертой деятельности Госдумы на рубеже XX-XXI вв. стало то, что в условиях трансформации модели развития общества процессы формирования рыночной экономики, политической системы, становления сферы образования проходили одновременно, оказывая взаимное влияние друг на друга. В переходный период создание законодательной базы реформирования отечественного образования было призвано решить две во многом разнонаправленные задачи: трансформацию образовательной сферы с учетом новых реалий и сохранение накопленного ранее потенциала и единого образовательного пространства.

Необходимо отметить высокий уровень образования депутатов Госдумы. За 10 лет с 93,4% в 1993 г. до 98,2% в 2003 г. возросло число парламентариев с высшим образованием, а 37,8% имели ученые степени и звания [24, с.10].

Работа по законодательному обеспечению реформирования образования была начата депутатами Госдумы первого созыва (1994-1995 гг.). Принятые законы о сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (на 3 года), об аккредитации учебных заведений, а также «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего и высшего профобразования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области» были по сути неотложными мерами законодательного регулирования. Первым созывом депутатов Госдумы были заложены правовые основы системы отечественного образования в новых условиях.

Госдума второго созыва (1996-1999 гг.) продолжила работу над законодательством в образовательной сфере, приняв законы не только в части решения оперативных задач образования, но и системообразующие: «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (бессрочно); о ратификации международной Конвенции о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе; Европейских конвенций: об академическом признании университетских квалификаций, об эквивалентности периодов университетского образования, об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты и др.

Законотворчество Госдумы третьего созыва (2000-2003 гг.) заметно активизировалось, были приняты концептуальные законы: об утверждении «Федеральной программы развития образования», об изменениях и дополнениях в законы в части экспертизы образовательных учреждений и приема граждан, лицензирования вузов, разработки стандарта основного высшего образования, проведения итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, дистанционных технологий обучения, а также о ратификации Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе. Изменения коснулись предоставления отсрочки от военной службы до окончания срока обучения, подготовки к военной службе в гражданских учреждениях образования. Принят ряд нововведений о повышении стипендий, об увеличении надбавок научно-педагогическим работникам вузов за ученые степени кандидата и доктора наук. В итоге была создана база для дальнейшего развития законодательства в сфере образования, включая вступление России в Болонский процесс.

#### ВЫВОДЫ.

Исследование показало, что формирование законодательной базы системы образования является важным контентом законотворчества.

Реализация права на образование как неотъемлемого права человека остается предметом изучения ученых и практиков. Интерес у исследователей вызывает как сам концепт «образование», так и его составляющие: понятие, содержание, пути реализации права на образование. Отмечаются следующие стадии законотворческого процесса: предпарламентская, парламентская, послепарламентская. Предпарламентская стадия включает изучение потребности общества в том или ином образовательном законе. В парламентской стадии также можно выделить подготовительный этап разработки законопроекта, который включает подготовку и обсуждение концепции, преамбулы, содержания закона, его правоприменение, для чего организуются парламентские слушания, круглые столы и пр., но их итоги носят



рекомендательный характер. Основная парламентская стадия включает обсуждение и принятие закона в трех чтениях в Госдуме и утверждение в Совете Федерации. Послепарламентская стадия предусматривает утверждение закона Президентом РФ, его публикацию и вступление в действие.

В итоге за первое десятилетие работы в 1994-2003 гг. Госдумой было принято 1805 федеральных законов [25]. При том, что в переходный период первоочередного законодательного обеспечения требовали задачи формирования рыночной экономики и государственного строительства, законотворчеству в сфере образования депутаты уделяли должное внимание, приняв 22 федеральных закона.

Анализ работы Госдумы показал наличие тенденции перехода от оперативного реагирования на самые острые проблемы российского образования к их комплексному решению.

Был принят ряд системообразующих законов: о моратории на приватизацию образовательных учреждений, об их финансировании, аккредитации, экспертизе и лицензировании, о введении дистанционных технологий обучения, о ратификации международных конвенций в сфере высшего образования и др. В целом Госдуме трех первых созывов удалось решить концептуальные проблемы и создать правовую базу для развития образования, заложить прочный фундамент для последующих преобразований и определить перспективы законотворчества в образовательной сфере.

Логическим завершением важного этапа создания законодательной базы становления и развития системы образования в современной России и началом нового периода стало принятие в 2012 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», определяющего основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования. В современном мире, когда Российское государство и общество, как и мировое сообщество в целом, оказались перед лицом новых глобальных вызовов и угроз, система образования нуждается в совершенствовании, в дальнейшей теоретической и практической разработке законодательной базы ее развития в условиях цифровизации всех сфер жизнедеятельности. Накоплен уже значительный объем знаний, который должен и безусловно будет использоваться.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Верецагин С.Г. Энтропия права в переходные периоды истории России: «кухонное» право и «рамочные» законы // *Балтийский гуманитарный журнал*. 2019. Т. 8. № 4(29). С.325-329.
2. Золотухина Т.А. О структуре законотворческого процесса в России: стадии и этапы // *Общество: политика, экономика, право*. 2019. № 4. С.1-4.
3. Мецержакова А.В. Проблема эффективности законодательства // *Общество: политика, экономика, право*. 2018. № 10. С.1-4.
4. Груздева В.В., Груздев Г.В., Частнов К.С. Потенциал историко-философской методологии познания права в современных условиях // *Балтийский гуманитарный журнал*. 2020. Т. 9. № 3(32). С.364-369.
5. Монгуш А.Л., Рахинский Д.В. Право на образование: некоторые вопросы теории и практики // *Общество: политика, экономика, право*. 2016. № 2. С.1-3.
6. Братановский С.Н., Кочерга С.А. Административно-правовые аспекты в реализации государственной политики в сфере образования в Российской Федерации // *Право и образование*. 2015. № 7. С.4-14.
7. Шамсутдинова Д.В. Конституционное право на образование и его защита в современном российском судопроизводстве // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2015. № 1 (19). С. 39-46.
8. Состояние, проблемы и перспективы развития современного образования : [монография / Арбузова Е.Н. и др.] ; под общей ред. М. В. Посновой. Петрозаводск : МЦНП «Новая наука», 2019. 176 с.
9. Терещенко Е.А., Иванченко Е.А., Зассеев Д.А. Защита органа прокуратуры Российской Федерации права на образование и соблюдение образовательными организациями СКФО федерального законодательства // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2019. №4. С.132-145.
10. Петровский А.М., Голубева О.В., Седых Д.В. Правовые аспекты социального партнерства в сфере образования // *Карельский научный журнал*. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 64-67.
11. Андриенко О.А., Толканюк З.А. О социальном партнерстве общеобразовательных школ и учреждений среднего профессионального образования // *Научный вектор Балкан*. 2019. Т. 3. № 2 (4). С. 5-8.

12. Королева Э.В., Остроумова К.В. Реализация молодежной политики в Российской Федерации. Зарубежный опыт // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 312-323.
13. Амерханова А.А. Нормативно-правовое регулирование образовательных учреждений // *Вестник науки и творчества*. 2019. №10 (46). С.10-13
14. Рябушкина Н.В. К вопросу типологизации субъектов права на дополнительное образование в Российской Федерации // *Общество: политика, экономика, право*. 2016. № 5. С.1-3.
15. Романова Т.Г., Номогоева О.Р. Законодательная база инновационной деятельности в области образования // *Вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления*. 2018. № 2 (69). С.109-116.
16. Гребенников О.В., Балашов А.Е. Правовое регулирование инновационной деятельности в сфере высшего образования // *Общество: политика, экономика, право*. 2016. № 2. С.1-4.
17. Молокова Т.А., Бернюкевич Т.В. Всероссийская научная конференция (с международным участием) «Особенности интеграции гуманитарных и технических знаний» (Москва, 27–28 сентября 2018 г.) // *Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки*. №1(94) январь – март 2019 года. С.189-193.
18. Сероштан М.В., Кетова Н.П. Современные российские университеты: позиционирование, тренды развития, возможности наращивания конкурентных преимуществ // *Высшее образование в России*. 2020. №2. С. 27-40.
19. Морозова А.С. Некоторые аспекты реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2018. № 1. С. 49–52.
20. Бызова О.М. Реформирование российского образования в деятельности Государственной Думы на рубеже XX-XXI вв.: монография. М.: МГСУ, 2010. 240 с.
21. Бызова О.М. Опыт сотрудничества Государственной Думы с региональными органами управления образованием в условиях реформ 1990-х гг. (на примере Москвы) // *Власть*. 2011. №10. С.44-46.
22. Клячко Т.Л., Мау В.А. Тенденции развития высшего профессионального образования в РФ // *Вопросы образования*. 2007. №3. С.46-64.
23. Диденко Д.В., Ключарев Г.А. Профессиональное образование в России: пути догоняющей и инновационной модернизации // *Вопросы образования*. 2013. №1. С.183-204.
24. Гаман-Голутвина О. Государственная Дума России 1993-2003 гг.: эволюция персонального состава // *Президентский контроль*. 2006. №9. С.8-19.
25. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности. 1994-2003 гг. / Под общ. ред. Б.В. Грызлова. М.: Изд. Гос. Думы, 2005. 864 с.

Статья поступила в редакцию 21.10.2020

Статья принята к публикации 27.02.2021