

ВАСИЛЬЕВ СТАНИСЛАВ АЛЕКСАНДРОВИЧ

*заведующий кафедрой конституционного и административного права
Севастопольского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент*

СОПОСТАВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ В ЧАСТИ ИХ РЕИНТЕГРАЦИИ В СОСТАВ РОССИИ¹

Аннотация. Прошло уже свыше 10 лет как население Крымского полуострова живет по российским законам, памятуя украинское прошлое. В части образовательных стандартов уже выросло поколение, обучившееся в соответствии с ними. Однако говорить об идеальном состоянии законодательства в данной сфере говорить еще рано. Если на федеральном уровне все более или менее стандартизировано, то региональная составляющая до сих пор вызывает вопросы и часто не способствует процессу реинтеграции населения в рамки юрисдикции Российской Федерации. Данный вопрос особенно актуализируется в связи с присоединением к России новых территорий, которые также будут сталкиваться с аналогичными проблемами. Для подготовки настоящего исследования в основном использовался сравнительно-правовой метод исследования, метод экспертных оценок и моделирования оптимального нормативного правового регулирования на уровне субъекта Российской Федерации. В качестве результата исследования сделан вывод о недостаточной проработанности и эффективности регионального законодательства об образовании для поступательного процесса реинтеграции населения Крымского полуострова в состав России. Сформулированы некоторые рекомендации по совершенствованию правовых установлений для законодательных органов новых субъектов Федерации, включая Республику Крым и город Севастополь.

Ключевые слова: региональное законодательство, законы об образовании, развитие образования, Крым, Севастополь, новые территории, реинтеграция.

Конституции России и Украины исходят примерно из одинаковых принципов организации образования на своей территории. Основной интерес вызывают законодательные акты. Так, в настоящем исследовании проведен анализ Закона Республики Крым от 6 июля 2015 года № 131-ЗРК/2015 «Об образовании в Республике Крым»² (далее — Закон Крыма) и Закона города Севастополя от 23 января 2015 года № 107-ЗС «Об образовании в городе Севастополе»³ (далее — Закон Севастополя), а также иные нормативные акты, принятые в развитие положений законодательства.

В соответствии со ст. 7 Закона Севастополя на территории города федерального значения действует Региональная программа развития образования, которая по п. 2 данной статьи формируется с привлечением родителей, педагогов и специализированных

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00016. URL: <https://rscf.ru/project/24-28-00016/>.

² Об образовании в Республике Крым: Закон Республики Крым от 6 июля 2015 года № 131-ЗРК/2015 (ред. от 14 апреля 2023 года) // Официальный сайт Правительства Республики Крым. URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/10938>. (дата обращения: 05.09.2024).

³ Об образовании в городе Севастополе: Закон города Севастополя от 23 января 2015 года № 107-ЗС (ред. от 12 апреля 2024) // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя. URL: https://sevizakon.ru/view/laws/bank/yanvar_2015/ob_obrazovani_v_gorode_sevastopole/tekst_zakona/ (дата обращения: 08.12.2022).

общественных объединений. В ст. 10 Закона Крыма предусмотрено аналогичное регулирование за исключением возможности участия родителей в процессе формирования стратегии развития соответствующей сферы общественных отношений, а также с акцентом на дополнительное финансирование, которое может предполагать данный документ, в том числе с учетом потребностей компетентных субъектов муниципального уровня.

В продолжение данных законодательных положений действуют Государственная программа города Севастополя «Развитие образования в городе Севастополе», утвержденная Постановлением Правительства Севастополя от 10 ноября 2016 года № 1087-ПП¹, (далее — Программа Севастополя) и Государственная программа развития образования в Республике Крым, утвержденная Постановлением Совета министров Республики Крым от 16 мая 2016 года № 204² (далее — Программа Крыма).

Отличаются цели данных документов. В городе федерального значения таковыми являются обеспечение доступности и качества образования, в соседнем регионе ориентир взят исключительно на развитие системы. Очевидно, описанное обстоятельство обусловлено фактически существующей обстановкой, т.к. Республика Крым не испытывает такой загруженности на образовательные организации как Севастополь ввиду плотности населения и разницы в динамике его роста³. Так, за несколько последних лет город был одним из самых быстро растущих регионов России по данному показателю⁴, чего о Республике Крым сказать было нельзя⁵.

Отличаются и задачи рассматриваемых документов. Так, в качестве значимой проблемы, которую нужно решать в Крыму, обозначен двухсменный режим обучения, чего нет в Севастополе. Последний обозначает социальную успешность каждого обучающегося в качестве некоего приоритета, к которому нужно стремиться. Министерство образования, науки и молодежи Республики Крым будет обеспечиваться, в том числе за счет данной программы для осуществления своей эффективной деятельности. В программном документе города федерального значения такого механизма финансирования государственных структур среди задач не зафиксировано. Особое значение патриотизму и связанным с этим вопросам уделено в Программе Крыма, аналогичный документ соседнего региона фиксирует фактически то же самое, но более общими фразами.

¹ Государственная программа города Севастополя «Развитие образования в городе Севастополе», утвержденная Постановлением Правительства Севастополя от 10 ноября 2016 года № 1087-ПП (ред. от 19 декабря 2019 года) // Официальный портал органов исполнительной власти «Правительство Севастополя». URL: https://sev.gov.ru/files/documents/des/Infra/1087_10_11_2016.pdf. (дата обращения: 23 января 2023 г.).

² Государственная программа развития образования в Республике Крым, утвержденная Постановлением Совета министров Республики Крым от 16 мая 2016 года № 204 // Официальный сайт Министерства экономического развития Республики Крым. URL: <https://minek.rk.gov.ru/ru/structure/647>. (дата обращения: 23 января 2023 г.).

³ Страшко Е. В., Шкайдерова Т. В., Намханова М. В. Миграционные процессы в Республике Крым и г. Севастополе: тенденции и факторы // Общество: социология, психология, педагогика. 2023. № 6 (110). С. 46-55. DOI: 10.24158/spp.2023.6.6.

⁴ Влияние миграционных процессов на формирование человеческого потенциала и капитала Севастополя / П. П. Дерюгин, О. В. Ярмук, Е. В. Страшко [и др.] // Russian Journal of Management. 2021. Т. 9, № 2. С. 151-155. DOI: 10.29039/2409-6024-2021-9-2-151-155.

⁵ Сущий С. Я. Геодемографическая динамика населения Крыма: основные тренды и факторы постсоветского периода // Региональная экономика. Юг России. 2021. Т. 9, № 4. С. 121-134. DOI: 10.15688/re.volsu.2021.4.12.

Ожидаемые результаты от реализации программ развития образования по своей сущности представляются вполне сопоставимыми, однако в Севастополе они расписаны более детально, нежели в Республике Крым.

Согласно ст. 9 Закона Севастополя в данном субъекте Российской Федерации организована система бесплатного дополнительного образования для детей в возрасте от 5 лет до 21 года. Данные мероприятия проводятся для адаптации обучающихся к жизни в обществе, а также удовлетворения потребности в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании, развитие творческих способностей. Содержание определяется соответствующими программами, которые реализуются в сфере искусства, науки, технического творчества, экологии, краеведения, физической культуры и спорта, морского дела, гражданского, социального, военно-патриотического воспитания и т.д.¹

В соседнем регионе дополнительное образование в отношении детей осуществляется в возрасте до 18 лет согласно ст. 20 Закона Крыма.

В обоих регионах проводится большая работа в части организации патриотического воспитания². Приняты законодательные³ и подзаконные акты, проводится комплекс мероприятий, включая инициативы жителей и пр.⁴

Развитие сети образовательных организаций определено в качестве одного из полномочий Правительства в п. 7 ст. 5 Закона Севастополя. Законом Крыма такого требования не предусмотрено. Возможно, данное обстоятельство обусловлено различием организации системы образования. Так, Республика в силу своих территориальных масштабов предполагает включение в данный процесс муниципальных образований⁵, в результате чего формируется двухуровневая система управления рассматриваемой сферой общественной жизни. В данных условиях сложно сформировать эффективно работающую сеть образовательных организаций. В городе федерального значения подавляющее большинство образовательных организаций являются государственными и напрямую подчиняются Департаменту образования и науки⁶.

¹ Титор С. Е. Организация защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды: опыт российских городов федерального значения // Цифровая социология. 2023. Т. 6, № 1. С. 72-78. DOI: 10.26425/2658-347X-2023-6-1-72-78.

² Скрыпник Д. О. Педагогические условия для патриотического и духовно-нравственного воспитания молодежи города Севастополя // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2022. № 1 (61). С. 264-269.

³ О патриотическом воспитании граждан в Республике Крым: Закон Республики Крым от 19 декабря 2022 года № 377-ЗРК/2022 // Официальный портал «Правительство Республики Крым». URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/37819>. (дата обращения: 23 января 2023 г.); О патриотическом воспитании в городе Севастополе: Закон города Севастополя от 29 ноября 2018 года № 462-ЗС // Официальный интернет портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/9200201811300001?index=1&rangeSize=1> (дата обращения: 23.01.2023)

⁴ Мелешиков Д. А. Генезис и эволюция гражданско-патриотического воспитания современной молодежи на примере города-героя Севастополя // Идея патриотизма в системе воспитания подрастающего поколения. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Пенза: Пензенский государственный университет, 2019. С. 201-207; Моторная С. Е. Подвиг Севастополя и патриотическое воспитание молодежи // Современная молодежь. Духовность. Мораль. Гражданственность. материалы V Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых / под общ. ред. С. Е. Моторной. Севастополь: Твердыня, 2016. С. 8-12.

⁵ Шугрина Е. С. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления (на примере школьного образования) // Российский юридический журнал. 2018. № 3 (120). С. 61-71.

⁶ Шутова О. А., Авдеева И. Н., Адонина Л. В. Особенности стратегического развития системы образования города Севастополя // E-Scio. 2021. № 4 (55). С. 575-581.

Согласно п. 2 ст. 6 Закона Крыма Министерство образования, науки и молодежи данного региона полномочно участвовать в экспертизе учебников для включения в федеральный специализированный перечень. Примечательно то, что в органе государственной власти с формальной точки зрения работают специалисты, которые не являются экспертами, способными объективно оценить содержание. Наверняка данная работа проводится с привлечением компетентных граждан¹, однако данная формулировка вызывает определенные вопросы. К тому же Закон Севастополя ничего подобного не предполагает, однако в п. 9 ст. 5 данного нормативного акта установлено полномочие Правительства Севастополя участвовать в экспертизе примерных общих образовательных программ с точки зрения учета региональных, национальных и этнокультурных особенностей. Возможно, применительно к образовательным программам такое мероприятие может быть допустимо, поскольку они являются элементом управления процессом обучения и воспитания², однако также следует обратить внимание на отсутствие экспертов в органах власти с формальной точки зрения³. Аналогичная норма предусмотрена в п. 1 ст. 6 Закона Крыма только применительно к Министерству образования, науки и молодежи Республики.

Пунктом 14 ст. 5 Закона Крыма Совет Министров данного региона регламентирует вопросы взаимоотношений образовательной организации с родителями или законными представителями тех детей, которые нуждаются в длительном лечении или имеют инвалидность. Подобной нормы в законодательстве Севастополя нет, хотя сфера общественных отношений представляется весьма острой и требующей государственного участия. С другой стороны, до конца неясно, насколько здесь необходимо именно установление порядка данных взаимоотношений. Такая регламентация может привести к различным девиациям между конкретными людьми. Например, обязанность уделять особое внимание такой категории детей может влечь формальный подход, лишнее акцентирование на недостатках физического здоровья, чем причинять моральные страдания несовершеннолетнему⁴.

В обоих регионах имеет место кадровый голод в части обеспечения педагогическими работниками системы образования, несмотря на обширный комплекс успешно реализованных мероприятий и плодотворно функционирующую систему подготовки

¹ Ивченкова М. С. Экспертное знание в управлении регионом // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2020. Т. 20, № 3. С. 264-267. DOI: 10.18500/1818-9601-2020-20-3-264-267.

² Василенко Л. А., Селиверстова А. Д. Включение экспертов в симбиотический интеллект (на примере внешнего государственного аудита) // Развитие экспертных институтов в XXI веке: теория и практика. Сборник научных трудов Третьей международной научно-практической конференции. — Иркутск: Иркутский государственный университет, 2024. С. 29-37.

³ Авдеева Л. В. Квалификационные требования к государственным гражданским служащим (на примере министерства образования, науки и молодежи Республики Крым) // Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России. Международный сборник научных статей. М.: Макс-Пресс, 2017. С. 7-13.

⁴ Шейерман В. В. Особенности социальной работы с семьями, имеющими детей-инвалидов // Молодежь XXI века: образование, наука, инновации: материалы XI Всероссийской студенческой научно-практической конференции с международным участием / под ред. О. В. Макеевой. Новосибирск: Новосибирский государственный педагогический университет, 2023. С. 261-262.

педагогических кадров¹. Если по п. 13 ст. 5 Закона Севастополя Правительство города координирует систему, в том числе подготовки и дополнительного образования педагогов, то в соответствии с п. 21 ст. 5 Закона Крыма Республика обеспечивает дополнительные меры материальной поддержки для выпускников образовательных организаций региона, если в дальнейшем они планируют осуществлять педагогическую деятельность. Такая норма может быть отмечена позитивным образом с точки зрения поддержки именно собственных выпускников, знающих особенности и специфику региона, организации образовательного процесса, а также возможность системной работы с потенциальными молодыми педагогами еще в процессе их обучения и т.д.

Немаловажным аспектом образовательной деятельности является объективность проведения аттестационных мероприятий, в которых могут принимать участие отдельные граждане, которые согласно п. 6 ст. 6 Закона Крыма должны пройти аккредитацию, организованную специализированным органом исполнительной власти региона. Закон Севастополя такого положения не содержит.

Сравнительно-правовой анализ нормативного правового регулирования двух субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Крымского полуострова, показал достоинства и недостатки каждой из систем юридической регламентации общественных отношений в сфере образования. Нередко различия обусловлены объективными факторами, такими как размер территории или принципиальное специфическое регулирование во всех городах федерального значения. Однако некоторые другие аспекты могут быть приведены к единообразию для обеспечения правового статуса граждан для их последующей более успешной реинтеграции в состав России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеева Л. В. Квалификационные требования к государственным гражданским служащим (на примере министерства образования, науки и молодежи Республики Крым) / Л. В. Авдеева // Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России: международный сборник научных статей. — Москва: Макс-Пресс, 2017. — С. 7-13.
2. Василенко Л. А. Включение экспертов в симбиотический интеллект (на примере внешнего государственного аудита) / Л. А. Василенко, А. Д. Селиверстова // Развитие экспертных институтов в XXI веке: теория и практика: сборник научных трудов Третьей международной научно-практической конференции. — Иркутск: Иркутский государственный университет, 2024. — С. 29-37.
3. Данильченко С. Л. Севастопольский педагогический колледж имени П. К. Менькова — современный научно-методический центр регионального уровня / С. Л. Данильченко // Развитие современного образования: от теории к практике: сборник материалов II Международной научно-практической конференции. — Чебоксары: Интерактив плюс, 2017. — С. 39-62.
4. Влияние миграционных процессов на формирование человеческого потенциала и капитала Севастополя / П. П. Дерюгин, О. В. Ярмак, Е. В. Страшко [и др.] // Russian Journal of Management. — 2021. — Т. 9, № 2. — С. 151-155. DOI: 10.29039/2409-6024-2021-9-2-151-155.
5. Ивченкова, М. С. Экспертное знание в управлении регионом / М. С. Ивченкова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. — 2020. — Т. 20, № 3. — С. 264–267. DOI: 10.18500/1818-9601-2020-20-3-264-267.

¹ Данильченко С. Л. Севастопольский педагогический колледж имени П. К. Менькова — современный научно-методический центр регионального уровня // Развитие современного образования: от теории к практике: сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Чебоксары: Интерактив плюс, 2017. С. 39-62.

6. Мелешников, Д. А. Генезис и эволюция гражданско-патриотического воспитания современной молодежи на примере города-героя Севастополя / Д. А. Мелешников // Идея патриотизма в системе воспитания подрастающего поколения: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. — Пенза: Пензенский государственный университет, 2019. — С. 201–207.
7. Моторная, С. Е. Подвиг Севастополя и патриотическое воспитание молодежи // Современная молодежь. Духовность. Мораль. Гражданственность: материалы V Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых / под общ. ред. С. Е. Моторной. — Севастополь: Твердыня, 2016. — С. 8-12.
8. Скрыпник, Д. О. Педагогические условия для патриотического и духовно-нравственного воспитания молодежи города Севастополя // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. — 2022. — № 1 (61). — С. 264–269.
9. Страшко, Е. В. Миграционные процессы в Республике Крым и г. Севастополе: тенденции и факторы / Е. В. Страшко, Т. В. Шкайдерова, М. В. Намханова // Общество: социология, психология, педагогика. — 2023. — № 6 (110). — С. 46-55. DOI: 10.24158/spp.2023.6.6.
10. Суций, С. Я. Геодемографическая динамика населения Крыма: основные тренды и факторы постсоветского периода / С. Я. Суций // Региональная экономика. Юг России. 2021. Т. 9. № 4. С. 121-134. DOI: 10.15688/re.volsu.2021.4.12.
11. Титор, С. Е. Организация защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной среды: опыт российских городов федерального значения / С. Е. Титор // Цифровая социология. — 2023. — Т. 6, № 1. — С. 72-78. DOI: 10.26425/2658-347X-2023-6-1-72-78.
12. Шейерман, В. В. Особенности социальной работы с семьями, имеющими детей-инвалидов / В. В. Шейерман // Молодежь XXI века: образование, наука, инновации: материалы XI Всероссийской студенческой научно-практической конференции с международным участием / под ред. О. В. Макеевой. — Новосибирск: Новосибирский государственный педагогический университет, 2023. — С. 261–262.
13. Шугрина, Е. С. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления (на примере школьного образования) / Е. С. Шугрина // Российский юридический журнал. — 2018. — № 3 (120). — С. 61-71.
14. Шутова, О. А. Особенности стратегического развития системы образования города Севастополя / О. А. Шутова, И. Н. Авдеева, Л. В. Адонина // E-Scio. — 2021. — № 4 (55). — С. 575–581.