

Теплякова Ольга Андреевна,
канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного
и муниципального права Института государства и права
Тюменского государственного университета
o.a.teplyakova@utmn.ru

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ И ВОСПИТАТЕЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ¹

УДК 342

Аннотация. Актуальность данной статьи обусловлена принятием поправок к Конституции Российской Федерации, которые коснулись сферы воспитания. Конституционные поправки повлекли изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части регулирования воспитания. Предмет данной статьи — дискуссия о содержании правового регулирования воспитания в системе образования, а именно следующие аспекты: понятие воспитания; программы воспитания; ответственность обучающихся как элемент системы воспитания.

Ключевые слова: конституционные поправки, воспитание, образование, Российская Федерация, ответственность обучающихся, правовое регулирование воспитания.

Olga A. Teplyakova,
Associated Professor, Constitutional and Municipal Law Department,
University of Tyumen
o.a.teplyakova@utmn.ru

CONSTITUTION OF RUSSIA AND UPBRINGING PRIORITIES OF EDUCATIONAL POLICY²

Abstract. On July 4, 2020, amendments to the Constitution of the Russian Federation entered into force. A significant number of amendments also affected the social sphere. The constitutional amendments led to changes in the Federal Law “On Education in the Russian Federation” in terms of regulation of upbringing. The subject of this article is a discussion about the content of legal regulation of upbringing in the education system, namely, the following aspects: the concept of upbringing; programs of upbringing in education; responsibility of students as an element of the education system.

Keywords: constitutional amendments, upbringing, education, the Russian Federation, students responsibilities, legal regulation of upbringing.

4 июля 2020 г. вступили в силу поправки к Конституции Российской Федерации. Значительное количество поправок коснулось и социальной сферы. Неизбежно за этим последовали изменения в отраслевом законодательстве, поскольку Конституция является основополагающим законом страны и базой для всех других законов.

21 мая 2020 г. Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” по вопросам воспитания обучающихся». 22 июля 2020 г. законопроект был принят Государствен-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-29-07134.

² The reported study was funded by RFBR, project number 19-29-07134.

ной Думой. Такие изменения давно назрели, необходим системный подход к организации воспитания в системе образования.

1. Запрос общества и государства на воспитание в системе образования

В обществе наблюдается запрос на возвращение воспитания в систему образования. Еще в 2016 г. в своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил важность воспитания в системе образования, утверждая, что школьное образование должно отвечать двум базовым задачам «давать знания и воспитывать нравственного человека» [1, с. 2].

Потребность правового регулирования воспитания отмечают также исследователи. Л.М. Пчелинцева утверждает, что «неизмеримо возрастает значение совершенствования как организационной, так и правовой составляющих процесса образования и воспитания несовершеннолетних» [2, с. 182]. Д.А. Ендовицкий, Ю.А. Бубнов, К.М. Гайдар указывают, что в воспитании «задействовано множество субъектов, практически все общественные институты, организации, сферы — семья, образовательные и культурные учреждения, властные структуры, общественные организации, средства массовой информации и коммуникации ... (но) мы сталкиваемся с тем, что различные институты общества заняты перекладыванием ответственности за воспитание молодежи друг на друга: школа кивает на семью, а семья — на школу» [3, с. 5]. Недостаток правового регулирования сферы воспитания создал такую ситуацию, когда запрос на воспитание возник уже и у самих учеников, которые хотят, чтобы их воспитывали. Были опрошены учащиеся из 93 школ Уральского федерального округа. Курганская, Свердловская, Тюменская области, ХМАО, ЯНАО. Всего было опрошено 994 учащихся. Учащимся был задан открытый вопрос: «Если бы я был директором, то...». За улучшение воспитания и совершенствование школьного уклада высказались 20% опрошенных школьников. В качестве воспитательных средств дети отметили школьные мероприятия, создание психологического комфорта и доброжелательного климата в школе, формирование ценностей, поддержание дисциплины, обеспечение строгости и ответственности в школе. Учащиеся отметили важность классного руководства, необходимость классного руководства как специального вида деятельности в школе, а не как дополнительной нагрузки на учителя-предметника. Таким образом, воспитание рассматривается учащимися как важная часть их школьной жизни.

2. Воспитание: новое определение понятия

Согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее — закон «Об образовании») 22 июля 2020 г. «воспитание — это деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства, формирование у обучающихся чувства патриотизма, гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам героев Отечества, закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, взаимного уважения, бережного отношения к культурному наследию и традициям многонационального народа Российской Федерации, природе и окружающей среде.

Что изменилось в данном понятии? В связи с вступлением в силу поправок к Конституции Российской Федерации в законодательную повестку входят новые юридические модели и конструкции, которые подлежат имплементации в отраслевое законодательство.

Во-первых, в данном определении следует отметить фокус на содержании воспитания, т.е. в понятие воспитания были включены не только существенные характеристики самого процесса воспитания, но и то, чему мы посвятим воспитание обучающихся в российской системе образования.

Так, в понятие «воспитание» были внесены новые правовые идеи, отраженные в поправках к Конституции:

- воспитание в детях патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (п. 4 ст. 67¹ Конституции РФ — новая статья);
- уважение к памяти защитников Отечества и подвигам героев Отечества (п. 3 ст. 67¹ Конституции РФ — новая статья);
- уважение человека труда (поправка в ст. 75¹ Конституции РФ).

В понятие «воспитание» в качестве воспитательных приоритетов были также включены правовые принципы, закрепленные в Конституции изначально:

- уважение к закону и правопорядку, что соотносится со следующей конституционной обязанностью: «граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ст. 15 Конституции РФ);

— бережное отношение к природе и окружающей среде, которое отражает конституционную обязанность, закрепленную в ст. 58 Конституции РФ: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»;

— бережное отношение к культурному наследию и традициям многонационального народа Российской Федерации, отражающее конституционную обязанность «заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры» (ст. 44 Конституции РФ);

— взаимное уважение, которое также отражает конституционную обязанность не нарушать права и свободы других лиц: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ст. 17 Конституции).

Во-вторых, следует отметить фокус нового определения воспитания на духовно-нравственные ценности российского общества. Если в предыдущей редакции базой для воспитания были «духовно-нравственные ценности, принятые в обществе», без указания на российское общество, то в действующей редакции этот фокус обозначен.

3. Приоритеты воспитания, закрепленные в нормативных актах

В целом новое понятие «воспитание» включило действующие правовые и конституционные принципы. Однако следует обратить внимание на то, что в понятие «воспитание» включена только часть воспитательных приоритетов российского государства и общества. Перечень приоритетов может меняться и дополняться, возникает вопрос, должен ли он быть частью понятия «воспитание». В статье 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закреплен более широкий перечень воспитательных приоритетов, чем предлагается внести в понятие «воспитание». Кроме того, ряд формулировок различается в действующей ст. 3 закона «Об образовании» и в предлагаемой редакции понятия «воспитание».

Предлагаемое понятие «воспитание» п. 2 ст. 2 — новая редакция	Принципы государственной политики в сфере образования ст. 3 — действующая редакция
Формирование чувства патриотизма	Воспитание патриотизма
Формирование чувства гражданственности	Воспитание гражданственности
Формирование взаимного уважения	Воспитание взаимоуважения
Формирование бережного отношения к природе и окружающей среде	Воспитание бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования
Формирование уважения к закону и правопорядку	Воспитание правовой культуры
Формирование уважения к человеку труда	Воспитание трудолюбия
-	Воспитание ответственности
Формирование уважения к памяти защитников Отечества и подвигам героев Отечества	-
Уважение к старшему поколению	-

Юридическая техника предполагает единство терминологии по всему закону, юридическую тавтологию. «В юридическом письме необходимо соблюдать постоянство в использовании терминологии в рамках одного документа, а иногда и нескольких документов, если они объединены общей целью, задачей или проблемой» [4, с. 158]. Поэтому неизбежно возникает вопрос, что мы будем воспитывать: патриотизм или чувство патриотизма, гражданственность или чувство гражданственности, трудолюбие или уважение к человеку труда и т.д. Являются ли эти термины правовыми синонимами? Есть ли необходимость вводить данные синонимы? Следует отметить, что новые поправки к Конституции имеют формулировку «воспитание гражданственности и патриотизма», представляется логичным соотнести единство правовой терминологии с Конституцией Российской Федерации.

Также предлагаемое определение понятия «воспитание» не содержит такого воспитательного приоритета, установленного законом «Об образовании», как воспитание ответственности. Будет ли это означать, что воспитание ответственности менее важная задача или вообще не важная задача для системы российского образования, несмотря на то, что она закреплена в законе?

В связи с этим возникает вопрос к самому подходу законодателя — внести изменения в понятие «воспитание». Представляется логичным внести дополнения не в понятие «воспитание», а в принципы

государственной политики в сфере образования, дополнив их новыми воспитательными приоритетами государства.

Также возникает вопрос к формулировке «уважение к человеку труда». В предлагаемых поправках к Конституции Российской Федерации в это понятие вкладывается другой смысл, а именно элемент социального государства и обязанность государства, гарантия «повышения благосостояния граждан для взаимного доверия государства и общества». В качестве воспитательного приоритета представляется более обоснованным сохранить «воспитание трудолюбия» и «воспитание взаимоуважения» (ст. 3 закона «Об образовании»). Это соотносится со ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» и со ст. 17 Конституции Российской Федерации: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Любой человек является ценностью и заслуживает уважения. В Российской Федерации гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от имущественного и должностного положения, иных обстоятельств, в том числе отношения к труду. Не ясно, что следует понимать под «человеком труда». Всех, кто работает по трудовому договору? Можно ли относить к данной категории частных предпринимателей, лиц умственного труда, интеллигенцию? Нужно ли уважать инвалидов, которые не могут трудиться? На наш взгляд, такая формулировка не способствует достижению согласия в обществе и единому пониманию воспитательных приоритетов. Поскольку воспитательные приоритеты — это важная часть государственной политики, следует очень взвешенно подходить к их формулированию, так как на них потом будет ориентироваться вся система российского образования.

Таким образом, по понятию «воспитание» было бы целесообразно соблюсти единство правовой терминологии, оставить понятие воспитания без изменений, дополнить воспитательные приоритеты в ст. 3 закона «Об образовании», «формирование уважения к человеку труда» заменить на «воспитание трудолюбия».

4. Механизмы включения воспитания в деятельность образовательной организации

Новая редакция Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает новую структуру образовательной программы, включение в нее «рабочей программы воспитания» и «календарного плана воспитательной работы».

Согласно действующей редакции закона, любая образовательная программа должна включать следующие компоненты:

- учебный план;
- календарный учебный график;
- рабочие программы учебных предметов и иных компонентов образовательной программы;
- оценочные и методические материалы;
- формы аттестации — в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В новой редакции предлагается включить в образовательную программу еще два элемента, в случаях, предусмотренных федеральным законом:

- рабочая программа воспитания;
- календарный план воспитательной работы.

Согласно предлагаемой статье 12¹ законопроекта, рабочая программа воспитания и календарный план воспитательной работы будут обязательны на следующих уровнях образования: начальное общее образование (1-4 классы), основное общее образование (5-9 классы), среднее общее образование (10-11 классы), среднее профессиональное образование, высшее образование — бакалавриат, высшее образование — специалитет.

Рабочая программа воспитания и календарный план воспитательной работы не будут обязательными на следующих уровнях образования: дошкольное образование, высшее образование — магистратура, высшее образование — подготовка кадров высшей квалификации.

Воспитание является неотъемлемой частью процесса образования, поэтому включение воспитания в закон является логичным и обоснованным. Государство и общество должны контролировать процесс воспитания, который осуществляется в образовательных организациях. Однако хотелось бы отметить ряд дискуссионных моментов.

Во-первых, федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) на ступени общего образования уже в настоящее время предусматривают программу воспитания как обязательный компонент образовательной программы. При этом подход, утвердившийся в ФГОС, заключается в том, что программы воспитания дифференцированы в зависимости от уровня образования. Так, ФГОС

начального общего образования (1-4 классы) предусматривает «программу духовно-нравственного развития, воспитания обучающихся», а ФГОС основного общего образования (5-9 классы) и ФГОС среднего общего образования (10-11 классы) — «программу воспитания и социализации обучающихся». Представляется обоснованным сохранить этот дифференцированный подход. Очевидно, что программа воспитания на уровне школы и на уровне вуза имеет различные цели, задачи и воспитательные результаты. Поэтому на уровне среднего профессионального образования, а также бакалавриата и специалитета целесообразно назвать программу воспитания с ориентиром на воспитательные результаты: «программа профессионального развития обучающегося на основе построения индивидуальной траектории развития личности». Хотелось бы, чтобы сохранилась дифференциация в воспитательных подходах, однако единство формулировки «программа воспитания» пока не дает ответа на этот вопрос.

Во-вторых, возникает вопрос, будут ли изменены Федеральные государственные образовательные стандарты. ФГОСы определяют требования «к структуре образовательной программы» (подп. 1 п. 3 ст. 11 закона «Об образовании»). В настоящее время ФГОСы для среднего профессионального образования и для высшего образования не содержат такого структурного элемента, как программа воспитания, а ФГОСы для общего образования имеют такой элемент как программа воспитания, однако с различным наименованием.

Согласно ст. 2 законопроекта: «Образовательные программы подлежат приведению в соответствие с положениями настоящего Федерального закона не позднее 1 сентября 2021 года». Возникнет ситуация, когда ФГОС будет иметь одни требования, а закон — другие. Иерархия правовых норм в сфере образования такая: закон об образовании — ФГОС — примерная образовательная программа — образовательная программа, принимаемая образовательной организацией на основе ФГОС и примерной образовательной программы.

При этом законодатель дает поручение образовательным организациям привести образовательные программы в соответствие с вновь принимаемым законом, но из этой цепочки выпадают ФГОСы, которые по закону должны определять структуру образовательной программы.

Представляется обоснованным дополнить ст. 2 законопроекта обязанностью Минобрнауки до 1 мая 2021 г. привести ФГОСы в соответствие с законом «Об образовании». В противном случае возникнет ситуация, когда образовательные организации окажутся в ситуации коллизии правовых норм.

В-третьих, включение программы воспитания в образовательную программу представляется полезным нововведением. Однако вызывает сомнение необходимость включения «календарного плана воспитательной работы» в обязательный компонент образовательной программы. Закрепляя такой подход к воспитанию, законодатель фокусируется на мероприятином подходе и излишне формализует воспитательный процесс. В практике образовательных учреждений календарный план воспитательной работы меняется ежегодно и может корректироваться ежемесячно. Образовательная программа, включая программу воспитания, при этом должна оставаться достаточно стабильной и понятной для образовательных организаций, обучающихся и для контролирующих органов. Поэтому предлагается не включать в образовательную программу такой компонент как «календарный план воспитательной работы», а включить только «программу воспитания».

В-четвертых, представляется целесообразным использовать понятие «программа воспитания», а не «рабочая программа воспитания». Исходя из принципа экономии правового регулирования (правовой экономии) воздействие на общественные отношения должно осуществляться, когда оно содержательно необходимо. При этом не ясно, чем содержательно отличается «рабочая программа воспитания» и «программа воспитания», поэтому представляется необоснованным введение дополнительной характеристики для программы воспитания как «рабочая».

5. Правовое регулирование ответственности обучающихся в качестве элемента системы воспитания

Д.Н. Бахрах отмечает, что законодательство «регламентирует (хотя и недостаточно) и дисциплинарную ответственность обучающихся» [5, с. 40]. В настоящее время наблюдается дисбаланс в правах учащихся и учителей в пользу первых. Исследователи рассматривают злоупотребления субъективными правами учащимися и их родителями как фактор ухудшения качества российского образования [6, с. 88]. Особенно это касается системы школьного образования. Меры дисциплинарного воздействия на учащихся ограничены замечанием, выговором; отчисление в системе школьного образования может быть применено с 15 лет и в исключительных случаях (п. 4 ст. 43 закона «Об образовании»). При этом замечание и выговор практически не имеют каких-либо негативных последствий для учащегося в рам-

ках образовательных отношений. В трудовом праве эти меры имеют правовое значение, являются работающими, а не декларативными. Представляется, что для образовательных отношений должны быть разработаны специфичные меры дисциплинарного и воспитательного воздействия. Одной из таких мер может стать: недопуск обучающегося к получению образовательной услуги в случае нарушения порядка ее получения. Эта мера уже фактически применяется, однако не закреплена в законе. Так, на ЕГЭ и на олимпиады не допускаются лица с мобильными телефонами. Регулирование мер дисциплинарного и воспитательного воздействия будет способствовать решению проблем с дисциплиной и «мошенничеством» в сфере представления учащимися результатов обучения. Также данные меры помогут сформировать у школьников социально приемлемую модель поведения, как значимый для общества воспитательный результат. Представляется, что обсуждение воспитания в системе образования должно быть продолжено в целях выработки эффективной воспитательной модели, которая не ограничивается программами воспитания.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и служат цели открытой общественной дискуссии по значимым вопросам в сфере образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) // Российская газета. 2016. 2 дек.
2. Пчелинцева Л.М. Правовые аспекты воспитания и обучения несовершеннолетних // Право и образование. 2003. № 5. С. 175-182.
3. Ендовицкий Д.А., Бубнов Ю.А., Гайдар К.М. Актуальные проблемы воспитания молодежи в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Проблемы высшего образования. 2017. № 2. С. 5-11.
4. Хазова О. Искусство юридического письма. 4-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 158.
5. Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. М.: Новый индекс, 2008. № 10. С. 40-41.
6. Морозов Г.Б., Крючкова Е.А. Злоупотребление субъективными правами учащимися и их родителями как фактор ухудшения качества российского образования // Законотворчество студенческой молодежи: оценка эффективности действия нормативных правовых актов Российской Федерации: сб. науч. тр. / отв. ред. Г.Б. Морозов. Екатеринбург, 2018. С. 88-94.