

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ

В связи с резким ростом общественного внимания к состоянию и ближайшим перспективам образования в Российской Федерации, вызванным трансформирующим воздействием коронавирусной инфекции на все социально-экономические сферы в планетарном масштабе, в предлагаемой работе ставится вопрос о конституционных основах образовательной политики Российской Федерации, выявлении её принципов и возможных пределов трансформации, после чего на основе предварительных выводов формируется перспектива внешнего и внутреннего анализа эволюции образовательной политики, а также её влияния на национальную безопасность государства за период с 1993 года по настоящее время.

Ключевые слова: образование, политика, конституционные основы, социокультурный институт, национальная безопасность.

EVDOKIMOV P. A.

THE CONSTITUTIONAL BASICS OF THE EDUCATIONAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

ABSTRACT

Due to sharp increase in public attention to the state and immediate prospects of education in the Russian Federation, caused by the transforming impact of coronavirus infection on all socio-economic spheres on a planetary scale, the proposed work raises the question of the constitutional foundations of the educational policy of the Russian Federation, identifying its principles and possible the limits of transformation, after which, on the basis of preliminary conclusions is formed the prospect of external and internal analysis of the evolution of educational policy, as well as its impact on the national security of the state for the period from 1993 to the present.

Keywords: education, politics, constitutional foundations, socio-cultural institution, national security.

В 2020 году, начиная с середины марта, почти непрерывной чередой последовали на первый взгляд не связанные друг с другом события, последствия которых опосредовали резкий рост общественного внимания к российскому образованию. Принятые в 2020 году профильными министерствами решения о переводе образовательного процесса в стране в дистанционный режим, отсутствие научно обоснованных репрезентативных оценок последствий этих решений и прогнозов их последствий на ближайшее будущее составляют в совокупности достаточное основание для этого резкого роста общественного внимания к состоянию российского образования.

На основе этого роста внимания к состоянию российского образования в общественном сознании населения России стартовали процессы, ведущие неясно куда, но тем не менее проявляющие более или менее понятную тенденцию. Однако эта тенденция весьма расплывчата и неоднородна, правильнее считать, что она включает различ-

ные течения, число которых точно неизвестно, а также неясны взаимодействия между ними. А тогда уместно выделить наиболее значимые течения с тем, чтобы выявить механизмы их взаимодействия и оценить ближайшие перспективы их развития во взаимосвязи и более или менее прогнозируемые результаты будущего развития.

Сформулированная целевая установка широка по содержанию и нуждается в определении рабочей терминологии с тем, чтобы по ходу дальнейшего обсуждения не умножать неопределённость и расплывчатость рассуждений.

Тогда уместно согласится с тем, что ключевым понятием в начатом обсуждении является понятие «образование», ибо остальные производные термины в отмеченных выше связях неизбежно «инерционно» зависят от трактовки содержания и объёма указанного понятия. Отметим, что прежде всего образование – социокультурный институт, в который вовлечено практически всё население страны. Однако наверняка у каждого глубоко уко-

ренилась уверенность в том, что «образование» – нечто само собой разумеющееся и настолько ясное, что тут и обсуждать нечего. Тем не менее, как правило, на прямо сформулированный вопрос: что такое образование, в чём его сущность и социокультурная ценность, мы услышим множество ответов, начинающихся словами вроде «ну это...», а дальше – широчайшая палитра мнений и их оттенков, и при этом каждый собеседник уверен, что его точка зрения – самая правильная, а все остальные участники обсуждения заблуждаются. Кроме того, следует учитывать, что содержание понятия «образование» зависит от того, в каких связях оно рассматривается: ясно, что можно рассматривать образование как целенаправленную деятельность, как собирательную характеристику качеств личности, как существенную часть совокупной характеристики профессионального и/или корпоративного статуса человека и гражданина и, наконец, как перспективную цель, отнесённую в приблизительно очерченное будущее. Несмотря на заметные отличия в характеристиках указанных аспектов понятия «образование» они не являются изолированными, а вовлечены в тесные взаимные связи, а потому уместно выделить то общее, что характерно для всех упомянутых аспектов.

Согласно принятой посылки: образование – социокультурный институт, рассматривая его как целенаправленную деятельность, сформулируем гипотезу: образование как целенаправленная социокультурная деятельность должно основываться на образовательной политике государства. В самом деле, образование как таковое не существует вне социума, и прежде всего оно решает широкий спектр социальных задач, а в более отдалённой перспективе образование составляет важнейшую необходимую часть фундаментальной основы самого существования и устойчивого развития государства и общества. Не будет преувеличением утверждение, что образование как социокультурный институт выступает в качестве необходимого условия государственного суверенитета и национальной безопасности. Не вдаваясь в подробный анализ связей «чистого» образования с культурой, отметим достаточно ясные посылки: состояние

образования влияет на состояние всех сфер социума: культуры, искусства, науки, политики, экономики, медицины, – вряд ли можно указать сферу человеческой деятельности, на которую образование не оказывает никакого влияния. Более того, состояние образования в планетарном масштабе влияет на качество окружающей среды и перспективы существования человечества на Земле [4].

Поскольку нас интересует состояние и перспективы отечественного, российского образования, сосредоточим внимание на российских источниках, составляющих документальную и фактографическую основу научного анализа очерченной проблемы.

Согласно принятой гипотезы исследования сформулируем главный тезис: в целом состояние образования в стране опосредуется государственной образовательной политикой. А тогда в соответствии с принципом естественно-исторического подхода нужно в первую очередь проследить эволюцию этой политики. Хронологические рамки естественно-исторического исследования государственной образовательной политики логично ограничить периодом, начало которого определено становлением Российской Федерации как суверенного государства. В соответствии с базовыми принципами теории государства и теории конституционного права логично начать анализ эволюции государственной образовательной политики с даты принятия Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [1]. Именно в Конституции содержится ряд норм, составляющих правовую базу формирования государственной политики во всех сферах, включая и сферу образования.

Прежде всего нужно обратить внимание на преамбулу Конституции, поскольку она является её неотъемлемой частью и имеет юридическую силу самой Конституции:

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединённые общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, пере-

давших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость её демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

Выделенные формулировки преамбулы раскрываются в ряде статей главы 1 «Основы конституционного строя». Так, в статье 5 указывается, что:

1. Российская Федерация состоит из республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Статья 7 определяет, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

В статье 11 закреплены важнейшие принципы государственной власти:

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Верховенство Конституции в законодательстве Российской Федерации закреплено в статье 15:

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

3. Законы подлежат официально опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Наконец, в этой главе статья 16 закрепляет, что:

1. Положения настоящей главы (т.е. главы 1) Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

В главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» значительное место занимают статьи, нормы которых непосредственно связаны с образованием как таковым. Это прежде всего нормы статьи 17:

1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

3. *Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.*

Принципиально важна для понимания сущности очерченной проблемы статья 18: *«Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».*

Далее в главе 2 Конституции отмеченные положения развиваются следующим образом. Так, в статье 19 закреплено, что:

1. **Все** равны перед законом и судом.

2. **Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.**

Статья 29 содержит ряд положений, напрямую связанных с образованием и образовательным процессом:

1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

3. Никто не может быть принуждён к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Отдельного обсуждения требуют нормы статьи 43 Конституции:

1. *Каждый* имеет право на образование; *каждый* следует понимать буквально, и это значит, что цитированная норма распространяется на любое физическое лицо, находящееся на территории Российской Федерации, независимо от наличия или отсутствия гражданства Российской Федерации.

2. **Гарантируются общедоступность и бесплатность** дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. В сущности норма, не отвергая гарантий общедоступности и бесплатности образования, не указывает прямо на эти гарантии, а это значит, что в этой связи норма является отсылочной: нужно ещё найти в актуальном нормативном материале легальные формулировки правовых институтов общедоступности и бесплатности. Вторая важная особенность нормы заключается в том, что на конституционном уровне закреплена позиция законодателя о разделении образования как такового на сферы: дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, причём прямо указывается, что последнее может осуществляться не только в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, но и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. И эта норма является отсылочной: в ней не сформулировано легальное определение института конкурсной основы. Тем не менее эта норма выделяет ещё одну сферу образования, – *высшее образование*, и тут же вносит неопределённость: высшее образование может быть получено как в государственном или муниципаль-

ном образовательном учреждении, так и на *предприятии*.

Сравнение формулировок п.2 с п.3 рассматриваемой статьи приводит к выводу: на конституционном уровне закреплено, что в отличие от дошкольного и основного общего образования как среднее профессиональное, так и высшее образование может быть *получено как в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, так и на предприятиях*. Особо следует подчеркнуть, что рассматриваемая статья исчерпывающим образом указывает: образование в любой из выделенных законодателем сфер может быть получено *только в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях*; последнее относится только к среднему профессиональному и высшему образованию. Из изложенного вытекает, что тем самым законодатель на конституционном уровне исключает *возможность получения образования в любой сфере в частных образовательных учреждениях, и одновременно закладывает правовую неопределённость для среднего профессионального и высшего образования, указывая на возможность получения такого образования на предприятиях*. Иными словами, упоминание о предприятиях, как юридических лицах, имеющих легальные возможности ведения образовательной деятельности, является отсылочным: эта формулировка не содержит вразумительных указаний на организационно-правовую форму предприятий и их принадлежность государству или муниципальным образованиям [2].

1. Основное общее образование обязательно. *Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования*. И эта норма закладывает правовую неопределённость. В самом деле, в ней ничего не говорится о детях, не имеющих ни родителей, ни лиц, их заменяющих, что неизбежно ставит вопрос: а кто же тогда обеспечивает получение такими детьми образования? Во-вторых, оборот «обеспечивают» лишь умножает правовую неопределённость: норма является отсылочной, поскольку требует установления легальных определений «обеспечения получения

детьми основного общего образования», с одной стороны, а с другой – порождает ряд вопросов: в чём заключается юридический состав такого обеспечения, каковы юридические последствия этого состава, какая конкретно юридическая ответственность возникает на основе этого состава и в чём заключаются меры профилактики, предупреждения и пресечения таких составов, а также ликвидации последствий и компенсации причинённого вреда.

2. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, *поддерживает различные формы образования и самообразования*. И здесь также заложена правовая неопределённость: во-первых, оборот «Российская Федерация поддерживает...» – оценочное высказывание, не несущее конкретного содержания, – в самом деле, неясно не только как конкретно осуществляется эта поддержка, но и то, как именно и посредством каких государственных институтов Российская Федерация поддерживает различные формы образования и самообразования; во-вторых, формулировка «различные формы образования и самообразования» вызывает неопределённые представления (в самом деле, неясно, в что такое «различные формы образования», каковы критерии их различия) и, кроме того, прямо указывает на *самообразование*; понятно, что «формы самообразования» – тоже отсылочное выражение, поскольку без легализации понятия «формы самообразования» сложно установить роль и место института самообразования в образовательной политике государства [4].

Далее в рассматриваемой главе Конституции содержится ряд норм, имеющих прямое отношение к обсуждаемой проблематике. Так, статья 44 содержит следующие нормы:

1. *Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания*. Интеллектуальная собственность охраняется законом. Не акцентируя внимание на выделенном, отметим, что гарантии свободы научного творчества и преподавания помимо чисто юридического содержания имеют ещё и выраженное политическое значение (что будет подробнее рассмотрено позже).

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Положения п.2 и п.3 уместно учитывать в силу выдвинутого тезиса: образование как таковое – социокультурный институт, а потому оно имеет и культурное измерение.

Необходимо также помнить положения статьи 45, в которой определено:

1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом,

и положения статьи 55, где указано:

1. Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

2. В Российской Федерации *не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.*

3. *Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.*

Для дальнейшего анализа важно учитывать эти две статьи в их взаимосвязи, поскольку ст.45 содержит исчерпывающее указание на гарантию **государственной защиты** прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, а с другой – делегирует **каждому** (читай: физическому лицу, находящемуся на территории Российской Федерации) **право на** защиту собственных прав и свобод **всеми способами, не запрещёнными законом**. Особо подчеркнём, что приведённая формулировка является открытой: она не содержит исчерпывающего перечня легальных способов защиты прав

и свобод; единственным ограничением выбора таких способов защиты является только **запрет их законом**.

В то же время статья 55 развивает отмеченные выше положения тем, что:

– однозначно формулируется запрет на ограничительное толкование содержания основных прав и свобод, но одновременно по умолчанию легализуется расширительное их толкование;

– сформулирован однозначный запрет на издание законов Российской Федерации, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина;

– в противовес возможной абсолютизации предыдущего запрета его действие ограничивается мерами, необходимыми для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Перечень возможных оснований ограничения прав и свобод сформулирован исчерпывающим образом, не допускающим расширительного толкования, с одной стороны, а с другой – однозначно определено принципиально важное положение: **только федеральный закон** может быть легальным основанием для всякого ограничения прав и свобод.

Наконец, статья 64 гласит, что «Положения настоящей главы (главы второй) составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией».

В числе последующих глав Конституции, содержащих нормы, развивающие и конкретизирующие отмеченные выше положения, прежде всего следует отметить главу 3 «Федеративное устройство», в которой, в частности, следует учитывать нормы указанных ниже статей:

Статья 71 определяет, что «В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

в) *регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина*; гражданство в Российской

Федерации; *регулирование и защита прав национальных меньшинств*;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

е) *установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации*;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

о) *судоустройство; прокуратура; ... гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности*;

п) федеральное коллизийное право.

Статья 72 в п.1 закрепляет, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

е) *общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта*;

ж) ... защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Сопоставление положений статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации с очевидностью показывает, что образование как социокультурный институт отнесено как к ведению Российской Федерации, так и к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Нужно отметить, что такая двойственность ведения по отношению к образованию вряд ли разумна, ибо она на конституционном уровне

формирует фундамент для «размывания» единой образовательной политики Российской Федерации. Угроза единству образовательной политики Российской Федерации заложена и в ст.73 Конституции Российской Федерации; «*Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти*». В самом деле, Конституция Российской Федерации только в цитированном тексте упоминает институт полномочий, противопоставляя его пределам ведения: буквальное прочтение текста статьи приводит к выводу, что вся полнота государственной власти принадлежит субъектам Российской Федерации вне указанных пределов, причём эти пределы очерчены предметами ведения с одной стороны, а с другой – полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Далее в Конституции Российской Федерации закрепляются приоритеты в нормативно-правовом регулировании. Так, статья 76 определяет, что:

1. По предметам ведения Российской Федерации *принимаются* федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации *издаются* федеральные законы и *принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты* субъектов Российской Федерации. Сопоставление первых двух пунктов подтверждает предположение о конституционном закреплении отмеченной неопределённости. Так, очевидно, что «*принимаются*» и «*издаются*» – определения нетождественных процедур нормотворчества. В п.1 подчёркнуто, что федеральные конституционные законы и федеральные законы *принимаются*, что подразумевает чётко регламентированную процедуру законотворчества, включающую закреплённые Законом стадии. Однако п.2 содержит формулировку *издаются* федеральные законы и *принимаемые в соответствии с ними*

законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, что ставит вопрос: чем конкретно процедура *издания* законов отличается от процедуры их *принятия*, а в конечном счёте ставит вопрос о соотношении *принятых* и *изданных* законов по юридической силе. Поднятый вопрос корректен в силу чёткой формулировки «принимаемые в соответствии с ними (т.е. с уже изданными) законами. Кроме того, нигде в тексте рассматриваемой статьи нет никаких указаний на субъект этого издания: кому принадлежит право *издания* законов? Отмеченная правовая неопределённость не снимается формулировкой п. 3 рассматриваемой статьи: «Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам». В самом деле, вытекающий из изложенного вопрос: могут ли возникать коллизии между законами, *принятыми* и законами, *изданными* в этой статье даже не поставлен. Далее в ст.76 указано:

3. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая *принятие законов и иных нормативных правовых актов*; и в этой формулировке отсутствует *издание* законов и иных нормативно-правовых актов. И только в последних пунктах ст.76 вновь появляется институт издания:

4. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, *принятым* в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, *изданным* в Российской Федерации, действует федеральный закон.

5. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, *изданным* в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. При поверхностном анализе положений п.5 и п.6 ст.76 вопросов не возникнет.

Однако буквальное прочтение отмеченного немедленно ставит вопрос о критериях отнесения закона или иного нормативно-правового акта либо к категории *принятых*, либо к категории *изданных*. Понятно, что отсутствие таких критериев тут же блокирует всякую возможность практического применения положений ст.76 при разрешении возникающих коллизий в нормативном материале. Не разрешается этот вопрос и упомянутыми выше положениями п.2 ст.55 Конституции.

Система органов государственной власти в Российской Федерации определена чрезвычайно общими положениями, по сути являющимися отсылочными. Так, в ст.77 определено:

1. Система органов государственной власти республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. *В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*; и здесь необходимо вспомнить отмеченную выше основу для «размывания» единства образовательной политики государства: формулировка почти дословно совпадает с формулировками статей 72 и 73. Дальнейшие положения вполне соответствуют отмеченным предельно общим положениям: статья 78 определяет, что:

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут

передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Совместное рассмотрение этих пунктов ст.78 приводит к выводу: на конституционном уровне закреплено, что организационная основа проведения государственной образовательной политики, будучи связанной с иерархической структурой государственной власти в Российской Федерации, не является «жёсткой». С одной стороны, это обеспечивает известную «пластичность» системы государственной власти, что является необходимым условием для адаптации как самой государственной власти, так и реализуемой ею государственной образовательной политики к внешним и внутренним вызовам к государству в целом и его институтам. С другой стороны, отсутствие внятных критериев степени свободы таких организационных изменений потенциально опасно тем, что излишняя динамичность и степень таких преобразований, пусть даже мотивированные необходимостью оперативного реагирования на вызовы, может привести к десинхронизации мер по реализации государственной образовательной политики с образованием как таковым: процессы в системе образования имеют свойственную им специфику и продолжительность, отвечающую уровню образования, а потому система образования в известной мере инерционна. Это значит, что любые изменения государственной образовательной политики должны осуществляться синхронно внутренним процессам системы образования. В противном случае излишне динамично меняющаяся образовательная политика как минимум не достигнет целей, на достижение которых она ориентируется, а в худшем случае форсирова-

ние изменений образовательной политики может повлечь крушение всей системы образования.

Рассмотренным положениям корреспондирует статья 79, определяющая, что «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечёт ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации»: эти положения развивают положения ст.78 и расширяют «степени свободы» возможных организационных преобразований.

Последующие главы Конституции содержат ряд норм, прямо указывающих на источники государственной политики вообще и образовательной в частности. В числе этих глав прежде всего глава четвёртая, регламентирующая статус Президента Российской Федерации. В ст.80 закреплено, что:

1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, *обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.*

3. *Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.*

4. *Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.*

Эти положения развиваются далее в ст.83 следующим образом:

«Президент Российской Федерации:

- а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;

е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации».

Статья 84 предусматривает, что «Президент Российской Федерации:

а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;

д) подписывает и обнародует федеральные законы;

е) *обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства».*

Статья 85 предусматривает, что:

1. Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

2. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Согласно положениям ст.86 Президент Российской Федерации:

а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

б) ведёт переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

в) подписывает ратификационные грамоты.

Помимо этого, «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе» [1, ст.88].

Кроме того, ст.90 закрепляет, что:

1. Президент Российской Федерации издаёт указы и распоряжения.

2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

3. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Таким образом, статьи четвёртой главы Конституции в совокупности составляют нормативную основу полномочий Президента Российской Федерации практически во всех сферах внутренней и внешней политики государства и определяют ведущую роль Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти [3].

Роль и место Федерального Собрания в этой системе закрепляется в главе 5 Конституции, и прежде всего в ст.94: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Рос-

сийской Федерации», и в ст.95 (п.1): «Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы».

Согласно положениям главы 6 Конституции Правительство Российской Федерации, осуществляя исполнительную власть, выполняет ряд функций и обладает широкими полномочиями. Так, ст.110 закрепляет, что:

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу [1, ст.113]. В сущности, это значит, что ведущая роль Президента Российской Федерации распространяется и на основные направления деятельности Правительства, которые очерчены в последующих статьях Конституции. Согласно ст.114 Правительство Российской Федерации:

«в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации [1, п.1 ст.114]»,

и «Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом [1, п.2 ст.114]». Последнее нуждается в комментарии: если п.1 ст.114 очерчивает сферы компетенции Правительства Российской Федерации, то п.2 является отсылочным, поскольку он лишь указывает, что «порядок дея-

тельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом», а «порядок деятельности» характеризует лишь организационные аспекты деятельности, не регламентируя её по существу.

В последующих статьях конкретизируются полномочия Правительства Российской Федерации и его статус в системе государственной власти. Так, ст.115 определяет, что:

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. *Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.*

3. *Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.* Последнее в сущности закрепляет приоритет президентской власти над исполнительной, поскольку этот пункт делегирует Президенту Российской Федерации полномочия **отменять** постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации по указанным основаниям во внесудебном порядке. Более того, в ст.117 содержатся нормы, ограничивающие «степени свободы» Правительства Российской Федерации:

«1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации

Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трёх месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации». В сущности, эти положения закрепляют неравновесный баланс в системе государственной власти, сдвигая его в сторону президентской власти.

В главе 7 «Судебная власть и прокуратура» статьи 125 содержит важнейшие нормы о Конституционном Суде:

«2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной

власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации даёт толкование Конституции Российской Федерации.

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации даёт заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления». Трудно переоце-

нить важность приведённых положений, поскольку отмеченные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации составляют конституционную основу контроля государственной власти.

Можно было бы рассмотреть и другие положения Конституции Российской Федерации, прямо или опосредованно определяющие пределы государственной образовательной политики, однако это значительно увеличило бы объём текста, не внося дополнительной ясности в начатое обсуждение.

Основываясь на рассмотренных положениях Конституции Российской Федерации, можно сформулировать предварительные выводы:

1. Президенту Российской Федерации принадлежит вся полнота государственной власти, поскольку в Конституции закреплены однозначно сформулированные нормы, согласно которым Президент Российской Федерации имеет легальные возможности влияния на все сферы государственной власти.

2. Президент Российской Федерации обладает правами выдвижения инициатив во всех сферах внешней и внутренней политики Российской Федерации и располагает конституционными и легализованными Конституцией организационными возможностями направлять и оперативно менять проводимую политическую линию.

3. Проводником указанной политической линии Президента Российской Федерации является Правительство Российской Федерации, обладающее определёнными свободами в реализации мер исполнительной власти, поддерживающих политическую линию Президента Российской Федерации.

4. Конституция Российской Федерации предусматривает ограничения пределов усмотрений Президента Российской Федерации и степеней свободы Правительства Российской Федерации, но

нигде в Конституции эти пределы явно не сформулированы.

5. Выдвигаемые инициативы Президента Российской Федерации и организуемые Правительством Российской Федерации меры по реализации указанных инициатив не могут вступать в противоречие с нормами главы 1 «Основы конституционного строя» и главы 2 «Права и свободы человека и гражданина».

Сформулированные выводы могут выступать в качестве исходных посылок внутреннего и внешнего анализа эволюции образовательной политики Российской Федерации в период с 12 декабря 1993 года по настоящее время, что будет сделано в последующих работах.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ)

2. Домаков В.В., Матвеев А.В., Матвеев В.В. Предпринимательство в научно-педагогической сфере и его правовое обслуживание // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2020. – № 1 (29). – С. 104-117.

3. Домаков В.В., Матвеев В.В. Два диаметрально противоположных взгляда на функции Президента РФ – гаранта Конституции РФ и его администрации // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2018. – № 3 (23). – С. 30-45.

4. Матвеев В.В. Роль системы образования в устойчивом воспроизводстве поколений людей // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. – 2014. – Т. 9. – № 1. – С. 178-191.

Статья поступила в редакцию 6 ноября 2020 г.

Принята к публикации 22 декабря 2020 г.

Ссылка для цитирования: Кобец П.Н. Совершенствование теоретических и организационных основ предупреждения преступлений в сфере экономической безопасности – важнейший элемент, связанный с обеспечением национальной безопасности страны // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2020. № 4(32). С. 85-97. DOI: <https://doi.org/10.37468/2307-1400-2020-4-85-97>