

УЧАСТНИКИ ОТНОШЕНИЙ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ ОБРАЗОВАНИЯ

Абдурайимов Мухаммад Суванкул угли

Студент магистратуры Ташкентского государственного юридического университета; 70420101 – Адвокатская деятельность

В юридической науке принято рассматривать общественное отношение как связь¹. Данный тезис касается, в том числе и сферы финансирования образования.

Ввиду этого в рамках настоящей темы важным является исследование характерных черт правового статуса элементов системы образования и правового содержания внутренних взаимоотношений между составными частями такой системы.

Д. А. Керимов указал, что «система динамична, она постоянно развивается в силу присущих ей внутренних и внешних противоречий»². Данное положение также можно отнести и к системе образования. Таким образом, взаимодействие элементов системы образования выступает основным двигателем ее развития. Такого рода взаимодействие порождает саму возможность развития сферы образования, включая качественное совершенствование взаимосвязей между ее элементами.

Исходя из части 1 статьи 6 Закона Республики Узбекистан «Об образовании» следует, что система образования включает в себя:

- государственные образовательные стандарты, государственные образовательные требования, учебные планы и учебные программы;
- образовательные организации, реализующие государственные образовательные стандарты, государственные образовательные требования и учебные программы;
- организации, осуществляющие оценку качества образования;
- научно-педагогические учреждения, выполняющие исследовательскую работу, необходимую для обеспечения функционирования и развития системы образования;
- органы государственного управления в области образования, а также подведомственные им организации.

Принципиально важным обстоятельством выступает использование в вышеуказанном законе термина «система образования», отражающего

¹ См.: Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения. М. : Вердикт-1М, 1999. С. 4.

² Керимов Д. А. Методология права : Предмет, функции, проблемы философии права. М. : Изд-во СГУ, 2009. С. 237.

применение системного подхода в правотворческом процессе в сфере образования. Данный термин использовался также в Законе РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании»³ и в Законе Республики Узбекистан от 02 июля 1992 г. № 636-ХII «Об образовании».

Как известно, системный подход как определенная методология исследований в различных областях деятельности получил значительное распространение, начиная с середины XX века. Ключевым для этой методологии является понятие «система». Существует множество подходов к определению систем.

Так, например, А. И. Уемов на основе анализа разных определений систем предлагает наиболее общее определение системы как любого объекта, в котором имеет место какое-то отношение, обладающее некоторым заранее определенным свойством⁴.

В самом общем случае понятие «система» в литературе характеризуется:

- наличием множества элементов;
- наличием связей между ними;
- целостным характером данного устройства или процесса⁵.

Тезис о наличии взаимосвязей между элементами системы следует дополнить тем, что речь идет о существенных связях между указанными элементами, их свойствами, превосходящими по мощности (силе) связи этих элементов с элементами, не входящими в данную систему⁶.

В весьма известной на сегодняшний день работе Донеллы Медоуз указывается, что наименее явной частью системы выступает ее цель, которая оказывает влияние на поведение системы⁷. Применительно к системе образования такой целью, на наш взгляд, выступает обеспечение конституционных гарантий прав граждан на образование, которое обуславливает содержание взаимодействия элементов системы.

Необходимо отметить, что наименование статьи 6 Закона об образовании содержит термин «система образования». Анализ статьи 6 Закона об образовании позволяет считать именно обозначенные в ней элементы, составляющие систему образования, наиболее важными составными частями системы образования.

В первую очередь, заметно отсутствие четкого критерия дифференциации элементов структуры системы образования.

Так, например, в пункте 1 части 1 статьи 6 Закона об образовании в качестве

³ Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. Ст. 245. (Документ утратил силу).

⁴ Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. М. : Мысль, 1978. С. 120.

⁵ Спицнадель В. Н. Основы системного анализа : учеб. пособие. СПб. : Бизнес-пресса, 2000. С. 119.

⁶ Калинин И. Б. Трудоправовая системология. Томск : Изд-во Томского университета, 2009. С. 26.

⁷ Медоуз Д. Х. Азбука системного мышления / пер. с англ. под ред. чл.-корр. РАН Н. П. Тарасовой. М. : Бинوم. Лаборатория знаний, 2010. С. 41.

элемента указаны государственные образовательные стандарты, государственные образовательные требования, учебные планы и учебные программы. Данные стандарты, требования и программы как элементы не сочетаются с прочими элементами системы образования, определенными в части 1 статьи 6 Закона об образовании.

С другой точки зрения, все другие элементы системы образования возможно объединить под общим термином «лица».

Государственные образовательные стандарты, государственные образовательные требования, учебные планы и учебные программы выступают объектом финансирования, в то же время иные элементы системы, объединенные в рамках категории «лица», обладают статусом носителей правосубъектности, в том числе в области финансового права.

По этой причине конструкция статьи 6 Закона об образовании, которая регулирует систему образования, в значительной мере затрудняет выявление взаимосвязей между элементами системы образования. Текущий вывод касается также и финансовых взаимосвязей.

Взаимосвязи между элементами, которые относятся к категории «лица», образуются в результате реализации правосубъектности данными лицами — участниками соответствующих отношений в сфере образования. Данная правосубъектность реализуется, в том числе и в части отношений, которые регулируются финансовым правом. Взаимосвязи между лицами, с одной стороны, и стандартами и программами, с другой стороны, строятся на совершенно других основаниях.

Стоит особо отметить то, что глава 2 Закона об образовании именуется с применением термина «система образования», но ни в одной статье не раскрывается содержание ни одного элемента системы образования. Содержание некоторых других элементов системы образования раскрывается в других главах закона, что входит в противоречие с наименованием главы 2 действующего в Республики Узбекистан Закона «Об образовании».

Организации, осуществляющие оценку качества образования, играющие по факту весьма незначительную роль по сравнению, например, с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, указаны в качестве элемента структуры системы образования, очевидно, в расчете на будущее развитие разнообразных форм оценки качества образования.

Данный тезис подтверждает нецелесообразность включения в систему образования организаций, осуществляющих оценку качества образования, как отдельного элемента. Включение данных организаций в качестве самостоятельных элементов структуры системы образования не является оправданным из-за обеспечительного характера их деятельности.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что вопрос о системе образования, в том виде, как он урегулирован в вышеуказанном законе об образовании, требует совершенствования. Такого рода недостатки правового регулирования особо явственно проступают при исследовании вопросов, связанных с финансированием образования.

Разумеется, что самыми важными и определяющими элементами системы образования, из числа указанных в статье 6 Закона об образовании следует признать:

— органы государственного управления в области образования, а также подведомственные им организации.

— организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Именно совокупность данных элементов следует характеризовать как структуру системы образования, исходя из фундаментального принципа системного мышления, согласно которому «поведение систем определяется их структурой»⁸.

Указанные элементы системы образования объединяет, во-первых, то, что это лица — носители правосубъектности, во-вторых, это лица, без которых существование системы образования становится невозможным, в- третьих, это лица, которые могут участвовать в отношениях, регулируемых финансовым правом.

Как справедливо отмечает Т. Н. Радько, структура выступает способом организации и функционирования системы и именно структурные элементы обеспечивают в системе связи строения⁹. Таким образом, отношения между данными элементами системы образования выступают основой, обеспечивающей функционирование данной системы.

В литературе высказывалось совершенно справедливое мнение о том, что «центральным фактором в рамках определения и реализации политики в сфере образования является образовательное учреждение»¹⁰. То есть, именно организации осуществляющие образовательную деятельность занимают центральное место в данной системе образования в целом.

При этом организации, осуществляющие образовательную деятельность, наряду с обучающимися, родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, педагогическими работниками и их

⁸ О'Коннор Дж., Макдермот И. «Искусство системного мышления : Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем». М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. С. 96.

⁹ Система права: история, современность, перспективы : монография / Т. Н. Радько, Д. М. Азми, А. А. Головина [и др.] ; под ред. Т. Н. Радько. М. : Проспект, 2018. С. 109.

¹⁰ Насонкин В. В. Основные проблемы государственной образовательной политики в условиях глобализации. СПб. : Изд-во РГПУ имени А. И. Герцена, 2013. С. 38.

представителями, выступают в роли участников образовательных отношений. Данные отношения представляют собой тот первичный фундамент, который удерживает всю конструкцию системы образования в Республике Узбекистан.

И.А. Фаршатов выдвинул концепцию производных (примыкающих) отношений, которая предполагает возможность характеризовать отношения между образовательными организациями и педагогическими и иными работниками, отношения между образовательной организацией и обучающимся и другие отношения между элементами системы образования, которые не подпадают под прямое регулирование нормами финансового права, как производные (примыкающие) от вышеуказанных отношений¹¹.

В контексте этого рассуждения возможно представление отношений между элементами системы образования, обладающими статусом лиц, в виде таблицы (таблица 1):

| Виды отношений | Роль норм финансового права в урегулировании отношений. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Отношения, подпадающие под юрисдикцию финансового права.</i> | |
| Отношения, связанные с распределением бюджетных средств между органами управления образованием различных видов. | Нормы финансового права обеспечивают регулирование основных аспектов отношений между органами управления образованием различных видов, а также между данными органами и образовательными, а также иными организациями, которые получают бюджетное финансирование в соответствии с установленным порядком. |
| Отношения между органами управления образованием различных видов и образовательными, а также иными организациями, которые получают бюджетное финансирование в соответствии с установленным порядком. | |
| <i>Производные (примыкающие) отношения</i> | |

¹¹ Фаршатов И. А. Проблемы правового регулирования общественных отношений в сферах материального, социально-культурного, коммунально-бытового обслуживания

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Отношения между организациями, занимающимися образовательной деятельностью, и педагогическими, а также иными работниками данных организаций.</p> | <p>Нормы финансового права в значительной степени определяют возможность возникновения данных отношений, в том числе с точки зрения образовательных организаций, которые имеют статус государственных или муниципальных учреждений. Это связано с тем, что основная часть заработной платы педагогических и других работников данных организаций обеспечивается за счет средств бюджетов различных уровней.</p> |
| <p>Отношения между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся</p> | <p>Нормы финансового права обеспечивают возможность возникновения отношений между государственными и местными учреждениями и обучающимися на основании бесплатного получения образования в соответствии со статьей 41 Конституции Республики Узбекистан.</p> |
| <p>Другие отношения между элементами системы образования, в том числе отношения между педагогическими и иными работниками организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и органами управления образованием различных уровней, между обучающимися и органами управления образованием различных уровней и другие.</p> | <p>Данные отношения, как правило, прямо или косвенно содержат в себе бюджетно-правовой элемент, влияющий на их содержание</p> |

Указанные отношения являются объектом регулирования финансовым правом и составляют основу финансирования образования.

С учетом вышеизложенного, отношения по финансированию образования являются особым видом общественных отношений, которые базируются на взаимосвязях между органами управления образованием различных видов и между этими органами и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, направленных на обеспечение конституционных гарантий прав на образование за счет бюджетных средств.

Активация взаимосвязей между органами управления образованием

различных видов и взаимосвязи между этими органами и организациями, получающими бюджетное финансирование, приводит к активации соответствующих образовательных отношений между образовательной организацией и обучающимися, а также между образовательной организацией и работниками.