

Федеральное агентство по образованию
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГОУ ВПО «АмГУ»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ПиП

_____ А.В. Лейфа

«__» _____ 2007 г.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС ПО ДИСЦИПЛИНЕ

для специальности 050711 «Социальная педагогика»

Составитель: И.Г. Карбушев

Благовещенск

2007

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
факультета социальных наук
Амурского государственного
университета

И.Г. Карбушев

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Нормативно-правовое обеспечение образования» для студентов очной и заочной форм обучения специальности 050711 «социальная педагогика». - Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2007. – 116 с.

Учебно-методические рекомендации разработаны с целью оказания помощи студентам очной и заочной форм обучения по специальности 050711 «социальная педагогика» в овладении знаниями в области, направленной на изучение образовательного права как фундаментальной составляющей образования, законодательной и нормативной базы функционирования системы образования Российской Федерации, организационных основ и структуры управления образованием, механизмов и процедур управления качеством образования, а также формирование у будущих педагогов знаний и умений для работы в образовательном правовом пространстве.

© Амурский государственный университет, 2007

СОДЕРЖАНИЕ

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ДИСЦИПЛИНЫ, ЕЕ МЕСТО В УЧЕБНОМ ПРОЦЕССЕ
2. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ
 - 2.1 Стандарт (по предмету)
 - 2.2 Тематический план занятий
 - 2.3 Планы практических занятий
 - 2.4 Вопросы и задания для самостоятельной работы
 - 2.5 Примерный перечень тем рефератов
 - 2.6 Примерный перечень вопросов к экзамену (зачету)
 - 2.7 Критерии оценки знаний студентов
 - 2.8 Итоговый тест по курсу «Нормативно-правовое обеспечение образования»
3. СОДЕРЖАНИЕ ЛЕКЦИЙ
4. УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ДИСЦИПЛИНЫ, ЕЕ МЕСТО В УЧЕБНОМ ПРОЦЕССЕ

Цель курса:

изучение образовательного права как фундаментальной составляющей образования, законодательной и нормативной базы функционирования системы образования Российской Федерации, организационных основ и структуры управления образованием, механизмов и процедур управления качеством образования, а также формирование у будущих педагогов знаний и умений для работы в образовательном правовом пространстве.

Задачи курса:

- раскрыть роль и сформулировать задачи образования в современном обществе, проанализировать условия развития российской системы образования, ее структурные элементы и механизмы их взаимодействия;
- рассмотреть основные законодательные акты по вопросам образования, принципы формирования нормативно-правового обеспечения образования в Российской Федерации, структуру и виды нормативных правовых актов, особенности их использования в образовательной практике;
- рассмотреть систему государственного контроля качества образования в Российской Федерации, полноту нормативно-правового обеспечения, противоречия в законодательстве Российской Федерации в области образования и предпосылки для разработки Кодекса Российской Федерации об образовании;
- проанализировать возможность участия государственных, государственно-общественных и общественных структур управления, функционирующих в системе образования Российской Федерации, в решении вопросов образовательной деятельности в соответствии с их компетенциями, предусмотренными федеральным законодательством в этой области; проанализировать законодательные акты Российской Федерации

Федерации и документы международного права по вопросам образования в части охраны прав и защиты интересов детей.

Место курса в профессиональной подготовке выпускника

Студент, изучивший данную дисциплину, должен: иметь представление:

- о роли и задачах образования в современном обществе;
- о правовой культуре и ключевых вопросах образовательного права;
- о зарубежных образовательных системах;
- об основах государственной политики и права в области образования;
- об особенностях правового регулирования образовательной деятельности;
- об основных принципах формирования нормативно-правового обеспечения образования;

2. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

2.1 Стандарт (по предмету)

Законодательство, регулирующее отношения в области образования. Права ребенка и формы его правовой защиты в законодательстве Российской Федерации. Особенности правового обеспечения профессиональной педагогической деятельности. Нормативно-правовые и организационные основы деятельности образовательных учреждений Правовое регулирование отношений в системе непрерывного образования и правовой статус участников образовательного процесса. Основные правовые акты международного образовательного законодательства.

Соотношение российского и зарубежных законодательств в области образования. Нормативно-правовое обеспечение модернизации педагогического образования в Российской Федерации.

2.2 Тематический план занятий

№	Наименование темы	Лекции	Практические занятия	Самостоятельная работа
1.	Образование в современном обществе	1	1	2
2.	Законодательство, регулирующее отношения в области образования	2	2	4
3.	Права ребенка и формы их правовой защиты в законодательстве Российской Федерации	2	2	2
4.	Нормативно-правовые и организационные основы деятельности образовательных учреждений	2	2	2
5.	Управление системой образования	2	2	2
6.	Государственный и государственно-общественный контроль образовательной и научной деятельности образовательных учреждений	2	2	2
7.	Образовательные правоотношения в системе непрерывного образования	1	1	2
8.	Нормативно-правовое обеспечение послевузовского и дополнительного профессионального образования	2	2	2
9.	Основные правовые акты международного образовательного законодательства	2	2	2
10.	Соотнесение Российского и зарубежного законодательства в области образования	1	1	2
11.	Нормативно-правовое обеспечение модернизации Российского педагогического образования	1	1	2
	Итого:	18	18	24

Всего: 60 часов

2.3 Планы практических занятий

Тема 1. Образование в современном обществе

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие образования. Основные структурные элементы системы образования. Роль и задачи образования в современном обществе, условия развития российского образования. Формирование общей культуры учащихся, создание предпосылок их успешной социализации в современном обществе.
2. Система образования в Российской Федерации. Конституционные основы ее функционирования.
3. Государственная политика в области образования, ее правовая регламентация. Роль государства в становлении и развитии образования. Принципы государственной образовательной политики. Конституционное право граждан на образование. Правовая регламентация приема в образовательное учреждение. Государственные гарантии приоритетности образования.
4. Право на образование: проблемы его реализации. Система государственных органов, обеспечивающих исполнение обязательств государства в сфере образования. Государственные и муниципальные органы управления образованием, уровень их компетенции.
5. Государственно-общественные объединения и общественные организации в системе образования.

Тема 2. Законодательство, регулирующее отношения в области образования

Вопросы для обсуждения:

1. Конституция Российской Федерации как основа правового регулирования в сфере образования. Формирование нормативно-правового обеспечения в сфере образования. Основные законодательные акты в области образования. Закон РФ "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Смежные законодательные акты, затрагивающие область образования.
2. Структура и виды нормативных правовых актов, особенности их применения в образовательной практике Российской Федерации. Анализ противоречий и пробелов в действующем образовательном законодательстве. Правовое закрепление общего статуса образования и его составляющих, их соотношение между собой. Перспективы развития законодательства в области образования.
3. Становление образовательного права. Предмет, источники и структура образовательного права. Международные правовые акты как источники образовательного права.

4. Правовые основы создания информационно-аналитического обеспечения системы образования. Формирование информационных источников. Распространение информации и её использование органами управления образованием различного уровня.
5. Создание образовательного Кодекса Российской Федерации.

Тема 3. Права ребенка и формы их правовой защиты в законодательстве Российской Федерации

Вопросы для обсуждения:

1. Основные положения Конвенции о правах ребенка и Закона РФ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации".
2. Права ребенка и формы их правовой защиты.
3. Оказание практической правовой помощи в области социальной защиты, осуществление сотрудничества с органами правопорядка и органами социальной защиты населения.
4. Формы работы с родителями.

Тема 4. Нормативно-правовые и организационные основы деятельности образовательных учреждений

Вопросы для обсуждения:

1. Правовой статус образовательных учреждений. Типы и виды образовательных учреждений и организаций. Филиалы, отделения, структурные подразделения образовательных учреждений, объединения, союзы, ассоциации. Регламентация их деятельности. Учредительные документы, регистрация образовательных учреждений. Автономия образовательных учреждений.
2. Права и обязанности, ответственность образовательных учреждений. Типовые положения о соответствующих типах и видах образовательных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации. Требования к уставу образовательного учреждения, его правовой статус. Учредители образовательных учреждений и организаций. Определение правоотношений между учредителем и образовательным учреждением или образовательной организацией.
3. Защита прав и законных интересов образовательных учреждений. Ответственность образовательного учреждения перед личностью, обществом, государством. Контроль за соответствием деятельности образовательного учреждения целям, предусмотренным его уставом. Органы управления образовательных учреждений.
4. Основы правового регулирования финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения. Особенности

финансирования образования. Собственность образовательного учреждения.

Тема 5. Управление системой образования

Вопросы для обсуждения:

1. Управление системой образования на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации и на муниципальном уровне. Управление образовательным процессом на уровне образовательного учреждения.
2. Компетенция Российской Федерации в области образования. Реализация прав и обязанностей органов управления образованием на различных уровнях правового регулирования образовательной деятельности. Компетенция субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области образования. Порядок разграничения компетенции органов государственной власти, органов управления Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области образования.
3. Управление образовательными учреждениями (государственными и муниципальными, негосударственными). Повышение культуры управленческой деятельности.
4. Децентрализация управления как форма демократизации системы образования. Формирование горизонтальных связей в управлении системой образования.

Тема 6. Государственный и государственно-общественный контроль образовательной и научной деятельности образовательных учреждений

Вопросы для обсуждения:

1. Задачи и структура системы государственного и государственно-общественного контроля в сфере образования. Понятие качества образования и его правовые основы. Уровни образовательных программ и формы получения образования. Лицензирование, аттестация и государственная аккредитация в сфере общего и профессионального образования.
2. Система контроля качества образования на уровне образовательного учреждения (промежуточная, итоговая аттестация учащихся; экзамены). Критерии оценки содержания и качества подготовки по образовательным программам различной длительности и направленности.
3. Понятия государственного образовательного стандарта и образовательной программы. Порядок разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов. Федеральный компонент государственного стандарта общего образования.

4. Структура государственных образовательных стандартов и основных образовательных программ высшего профессионального образования, содержание федерального компонента государственных образовательных стандартов для различных направлений и специальностей. Сопряжение федерального и национально-регионального компонентов государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.
5. Академические свободы вуза при реализации основных образовательных программ. Условия реализации государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.
6. Участие профессиональных, государственно-общественных объединений в формировании структуры и содержания образовательных программ и создании научно-методического обеспечения системы образования. Взаимоотношения администрации образовательных учреждений и общественных организаций.

Тема 7. Образовательные правоотношения в системе непрерывного образования

Вопросы для обсуждения:

1. Нормативно-правовое обеспечение взаимодействия систем общего и профессионального образования. Правовое регулирование отношений в сфере общего образования. Правовое регулирование отношений, связанных с получением образования в семье.
2. Правовое регулирование отношений, связанных с образованием и воспитанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Правовое регулирование отношений, связанных с получением образования лицами с ограниченными возможностями здоровья.
3. Понятие непрерывного образования. Формы получения непрерывного образования. Особенности реализации общеобразовательных программ дополнительного образования.
4. Правовой статус учащихся образовательных учреждений. Социальная защита учащихся. Права и обязанности родителей (законных представителей) в образовательных отношениях. Правовой статус работников общеобразовательных учреждений. Проблемы профессионального роста работников.
5. Специфика правового регулирования трудовых, имущественных, управленческих отношений в образовательных учреждениях различных типов и видов. Оплата труда в сфере образования. Особенности правового регулирования трудовых отношений в

области образования. Формы защиты прав работников образовательных учреждений.

Тема 8. Нормативно-правовое обеспечение послевузовского и дополнительного профессионального образования

Вопросы для обсуждения:

1. Структура и нормативно-правовая поддержка послевузовского профессионального образования: аспирантура, ординатура, адъюнктура. Аспирантура как образовательная программа послевузовского профессионального образования. Государственные образовательные стандарты послевузовского профессионального образования. Особенности организации учебного процесса в аспирантуре.
2. Роль государственных образовательных стандартов в обеспечении качества образования и единства образовательного пространства Российской Федерации. Сочетание фундаментальной и профессиональной составляющих образовательных программ. Институт соискателей. Номенклатура специальностей научных работников. Паспорта специальностей. Примерные программы дисциплин кандидатского минимума. Докторантура.
3. Структура дополнительного профессионального образования. Особенности реализации профессиональных образовательных программ дополнительного образования. Методические основы дополнительного профессионального образования. Сопряжение основных и дополнительных профессиональных образовательных программ. Правовое и нормативное обеспечение дополнительного профессионального образования.
4. Послевузовское профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование педагогической направленности. Нормативно-правовое обеспечение совершенствования профессиональных качеств педагога.
5. Предоставление академических свобод педагогическим работникам образовательных учреждений. Повышение научной и педагогической квалификации работников образовательных учреждений, участие в научных и научно-методических исследованиях. Система дополнительных квалификаций педагогической направленности.

Тема 9. Основные правовые акты международного образовательного законодательства

Вопросы для обсуждения:

1. Зарубежные образовательные системы и направления их реформирования. Обновление содержания образования. Структурные изменения образовательных систем.

2. Система финансирования как экономический рычаг управления образованием. Привлечение к управлению образованием общественных организаций. Формирование европейского образовательного пространства.
3. Основные правовые акты международного образовательного законодательства: Документы ООН (Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о правах ребенка.). Документы ЮНЕСКО (Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования, рекомендации о борьбе с дискриминацией в области образования, рекомендации МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей, рекомендации о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования).

Тема 10.Соотнесение Российского и зарубежного законодательства в области образования

Вопросы для обсуждения:

1. Нормативно-правовые акты систем образования стран СНГ.
2. Проблемы соотнесения образовательных систем стран СНГ и Российской образовательной системы.
3. Интеграция высшего и послевузовского профессионального образования Российской Федерации в мировую образовательную систему.
4. Нормативно-правовая поддержка вхождения Российской Федерации в Болонский процесс.

Тема 11.Нормативно-правовое обеспечение модернизации Российского педагогического образования

Вопросы для обсуждения:

1. Основные задачи и программа модернизации педагогического образования на 2001-2010г.г.
2. Обновление нормативно-правового, научного и учебно-методического обеспечения педагогического образования. Создание механизмов эффективно и динамично функционирующей системы педагогического образования. Оптимизация структуры и совершенствование организации профессиональной подготовки педагогов.
3. Модернизация педагогического образования как основа совершенствования системы общего образования с учетом новых социальных требований к образовательной системе.
4. Обновление структуры и содержания общего образования, использование эффективных методов воспитания и обучения.

Литература :

1. Сырых В.М. Образовательное право. Учебное пособие. М., 2004.
2. Сырых В. М. Образовательное право как ортосоль Российского права. М., 2000, с. 135.

3. Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М. "Готика", 2002, с.400.
4. Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. М. 1996.
5. Шкатула В. И. Образовательное право. М., 2001.
6. Байденко В. И. Стандарты в непрерывном образовании: современное состояние. М., 2005.
7. Экономика и финансы образования. Учебное пособие. М., МГОУ, 2003, с. 316.
8. Комментарий к конституции Российской Федерации. Под ред. Л. А. Окунькова. М., Бек, 2006.

Нормативно-правовые акты к темам:

9. Конституция Российской Федерации. –М.: «Юридическая литература», 2002.
10. Об утверждении Федеральной программы развития образования. Федеральный закон от 10.04.2000 N 51-ФЗ.
11. О высшем и послевузовском профессиональном образовании. Федеральный закон от 22.08.1996 N 125-ФЗ. (с изменениями на 23 декабря 2003 года).
12. Об образовании. Федеральный закон от 10.07.1992 N 3266-1 (в редакции, введенной в действие с 15 января 1996 года Федеральным законом от 13 января 1996 года N 12-ФЗ) (с изменениями на 23 декабря 2003 года).
13. Трудовой кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ.
14. Об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 05.04.2001 N 264, с изменениями на 31 марта 2003 г.
15. Положение о лицензировании образовательной деятельности. Утв. постановлением Правительства РФ от 18.10.2000 N 796, (с изменениями на 3 октября 2002 г.
16. О межшкольном учебном комбинате. Утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1999 г. N 1437, с изменениями от 23 декабря 2002 г.
17. Об общеобразовательной школе-интернате с первоначальной летной подготовкой. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 5 сентября 1998 г. N 1046 с изменениями от 23 декабря 2002 г.
18. Об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. N 867, с изменениями от 23 декабря 2002 г.

19. О кадетской школе (кадетской школе-интернате). Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. N 1427, с изменениями от 23 декабря 2002 г.
20. Об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 1997 г. N 1117, с изменениями от 23 декабря 2002 г.
21. О специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 12 марта 1997 г. N 288, с изменениями от 10 марта 2000 г., 23 декабря 2002 г.
22. О суворовских военных, нахимовских военно-морских училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. N 696 (в редакции постановления Правительства РФ от 25 августа 1999 г. N 944), с изменениями от 21 сентября 2000 г., 4 декабря 2001 г.
23. О военно-музыкальных училищах и музыкальных кадетских корпусах. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. N 696 (в редакции постановления Правительства РФ от 25 августа 1999 г. N 944).
24. Об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. N 676, с изменениями от 14 октября 1996 г., 28 августа 1997 г., 30 марта 1998 г., 23 декабря 2002 г.
25. Об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 610, с изменениями от 10 марта 2000 г., 23 декабря 2002 г., 31 марта 2003 г.
26. Об общеобразовательной школе-интернате. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 612, с изменениями от 14 октября 1996 г., 28 августа 1997 г., 23 декабря 2002 г.
27. Об общеобразовательном учреждении. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. N 196, с изменениями от 23 декабря 2002 г.
28. Об учреждении начального профессионального образования. Типовое положение (с изменениями от 3 октября, 23 декабря 2002 г.).
29. О специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 420, с изменениями от 8 января 1997 г., 23 декабря 2002 г.

30. Об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста. Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. N 1204, с изменениями от 23 декабря 2002 г.
31. О дошкольном образовательном учреждении. Утв. постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. N 677, с изменениями от 14 февраля 1997 г., 23 декабря 2002 г.
32. Об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении). Типовое положение. Утв. постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г. N 160, с изменениями от 23 декабря 2002 г., 31 марта 2003 г.
33. Положение о федеральной экспериментальной площадке Министерства образования Российской Федерации. Утвержденное приказом Минобразования РФ от 18 октября 1999 г. N 579.
34. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Приказ Минобразования России от 17.03.2000 N 181 эк/СП.
35. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Приказ Минобразования России от 17.03.2000 N 180 эк/СП.
36. Об утверждении макетов государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования и требований (федерального компонента) к обязательному минимуму содержания и уровню подготовки выпускников (с изменениями на 8 октября 2002 года). Приказ Минобразования России от 14.09.1999 N 286.
37. Положение об экстернате в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального образования Российской Федерации. Постановление Госкомвуза России от 31.05.1995 N 2. (Минюст № 896 от 05.07.95).
38. Положение об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях Российской Федерации. Приказ Минобразования России от 14.10.1997 N 2033. (Минюст N 1403 30.10.97).
39. Комментарий к Закону Российской Федерации "Об образовании". Под ред. В. И. Шкатуллы М., 2001.
40. Комментарий к Федеральному закону "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Под ред. В. М. Сырых и Е. В. Буслова. М., 1998.
41. Комментарий к Кодексу законов о труде Российской Федерации. Под ред. Ю. П. Орловского. М. ИНФРА-М., 2002, с.950.
42. Концепция общей части Кодекса Российской Федерации об образовании. М., 2001, с.69.

2.4 Вопросы и задания для самостоятельной работы

1. Роль и задачи образования в современном обществе.
2. Структура управления образовательными учреждениями и организациями.
3. Основные элементы системы образования и их взаимодействие. Интеграционные процессы в области образования.
4. Общие требования к содержанию образования.
5. Типы и виды образовательных учреждений и организаций. Порядок их создания, реорганизации и ликвидации.
6. Информационно-аналитическое обеспечение образования.
7. Роль государства в сфере образования. Система государственных органов управления образованием.
8. Принципы формирования правового обеспечения образования.
9. Система государственного контроля качества образования.
10. Непрерывность и преемственность образовательных программ различного уровня.
11. Функции государственных и муниципальных органов управления образованием.
12. Цели, содержание порядок лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений. Отличия между российской и зарубежными системами аккредитации.
13. Создание условий для равного доступа граждан Российской Федерации к образованию.
14. Структура и виды нормативных документов в сфере образования.
15. Структура государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. Соотношение федеральных и национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов.
16. Государственный образовательный стандарт общего образования как нормативный документ, регламентирующий работу общеобразовательных учреждений.
17. Условия реализации государственных образовательных стандартов общего и высшего профессионального образования.
18. Основные законодательные акты в сфере образования. Структура послевузовского профессионального образования. Номенклатура специальностей научных работников.
19. Основные права ребенка и формы их правовой защиты в законодательстве Российской Федерации.
20. Основные положения Конвенции о правах ребенка.
21. Основные положения Закона РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».
22. Оказание практической правовой помощи в области социальной защиты.
23. Формы сотрудничества образовательных учреждений с органами правопорядка и органами социальной защиты населения.

24. Основные недостатки действующего образовательного законодательства
25. Структура послевузовского профессионального образования. Номенклатура специальностей научных работников. Аспирантура как образовательная программа послевузовского профессионального образования.
26. Формирование системы дополнительного профессионального образования. Правовое и нормативное обеспечение дополнительного профессионального образования.
27. Высшие учебные заведения, их задачи и структура. Автономия высших учебных заведений и академические свободы.
28. Академические свободы вуза при реализации основных образовательных программ высшего профессионального образования.
29. Государственно-общественные и общественные организации в сфере образования.
30. Принципы государственной образовательной политики. Политика децентрализации управления системой образования.
31. Структура высшего профессионального образования. Перечень направлений подготовки и специальностей высшего профессионального образования.
32. Нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность образовательных учреждений и организаций. Формы получения образования.
33. Компетенция РФ в области высшего и послевузовского профессионального образования.
34. Сопряжение основных образовательных программ высшего профессионального образования.
35. Основные направления модернизации российской системы образования.
36. Дополнительные квалификации в структуре профессионального образования.
37. Организационная структура государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования.
38. Требования к системе оценки качества образования. Подсистемы системы качества образования. Рейтинговые системы оценки качества образования.
39. Перечень показателей аккредитации образовательного учреждения для определения его статуса по типу «высшее учебное заведение». Критериальное значение показателей аккредитации, используемых при установлении вида высшего учебного заведения.
40. Системы аккредитации европейских стран: Великобритания, Германия, Франция.
41. Проблемы качества дополнительного профессионального образования: количественные показатели и описательные критерии. Критериальные аттестационные требования к образовательным учреждениям дополнительного профессионального образования. Порядок аттестации дополнительных профессиональных образовательных программ.

42. Структура системы аккредитации США: институциональная и специализированная аккредитация. Цели и содержание системы оценки качества образования в США. Особенности общественной аккредитации образовательных учреждений в России.

2.5 Примерный перечень тем рефератов

При выборе темы реферата, определите, какая из них вам по силам и интересна. Подберите необходимую литературу. (можно использовать литературу, предложенную для изучения дисциплины См. Литература). Составьте план. Для этого определите, на каких главных моментах необходимо остановиться. Реферат должен содержать *введение* (в нем дается обоснование актуальности выбранной темы), *основную часть* (раскрывается главное содержание темы), *заключение* (формулируются выводы), *список литературы*, который будет отражать те источники, которые вы использовали в ходе работы над текстом.

1. Образование как механизм формирования духовной культуры личности.
2. Образование как основа формирования интеллектуального потенциала общества.
3. Оптимизация структуры образования.
4. Роль государства как гаранта равенства образовательных возможностей личности.
5. Формы горизонтальной координации связей между различными образовательными структурами.
6. Механизмы управления образовательными учреждениями и организациями и отношения собственности.
7. Структура образовательных программ, реализуемых вузами, и механизмы управления образовательным процессом.
8. Влияние системы образования на социальные изменения и культурные преобразования в стране.
9. Формы правовой защиты основных прав ребенка.
10. Правовые акты международного и российского законодательства, определяющие гарантии основных прав ребенка.
11. Управление как инструмент обеспечения качества образования.
12. Проблемы гуманизации профессионального образования.
13. Основные направления и механизмы демократизации высшего и послевузовского профессионального образования.
14. О соотношении образовательной и профессиональной составляющих в основных образовательных программах высшего и послевузовского профессионального образования.
15. Проблемы сопряжения основных образовательных программ высшего профессионального образования.
16. Государственные образовательные стандарты как средство совершенствования структуры и содержания образования.

17. Государственные образовательные стандарты как инструмент контроля качества образования.
18. Интеграционные подходы к определению структуры и содержания основных образовательных программ высшего профессионального образования.
19. Общее математическое и естественнонаучное образование как фундаментальная составляющая высшего профессионального образования.
20. Сравнительный анализ типового положения о вузе и устава вуза (по выбору).
21. Аксиоматический подход к построению системы образования.
22. Оптимизация структуры государственных образовательных стандартов профессионального образования.
23. Система дополнительных квалификаций как форма повышения профессиональной мобильности выпускников высшей школы.
24. Идеальные и реалистические модели структуры профессионального образования.
25. Многоуровневые модели высшего профессионального образования: теория и практика.
26. Ступенчатые модели высшего профессионального образования: теория и практика.
27. Профессиональные образовательные программы как основа формирования социального заказа на подготовку специалистов различной квалификации.
28. Особенности становления и развития магистратуры в России.
29. Идеальные и реалистические модели послевузовского профессионального образования.
30. Особенности формирования оптимального нормативно-правового обеспечения учебного процесса в высшей школе, обладающего свойством полноты.
31. Становление и основные направления развития лицензирования, аттестации и аккредитации.
32. Современные модели управления качеством образования: теория и практика.
33. Управление качеством образования на уровне вуза.
34. Управление качеством образования на уровне образовательной системы страны.
35. Управление качеством образования и роль образовательных общественно-государственных структур.
36. Управление качеством образования как механизм совершенствования организации учебного процесса.
37. Новые образовательные технологии как источник повышения качества образования.

Требования к написанию реферата

1. Реферат по данному курсу является одним из методов организации самостоятельной работы студентов.
2. Темы рефератов являются дополнительным материалом для изучения данной дисциплины.
3. Реферат является допуском к экзамену.
4. Реферат должен быть подготовлен согласно теме, предложенной преподавателем. Допускается самостоятельный выбор темы реферата, но по согласованию с преподавателем.
5. Объем реферата – не менее 10 страниц формата А4.
6. Реферат должен иметь:
 - титульный лист, оформленный согласно «Стандарта предприятия»;
 - содержание;
 - текст должен быть разбит на разделы согласно содержания;
 - заключение;
 - список литературы не менее 5 источников.
7. Обсуждение тем рефератов проводится на тех семинарских занятиях, по которым они распределены. Это является обязательным требованием. В случае не представления реферата согласно установленного графика (без уважительной причины), студент обязан подготовить новый реферат.
8. Информация по реферату должна не превышать 10 минут. Выступающий должен подготовить краткие выводы по теме реферата для конспектирования студентов.
9. Сдача реферата преподавателю обязательна

2.6 Примерный перечень вопросов к экзамену (зачету)

1. Принципы государственной политики в области образования. Роль государства в становлении и развитии системы образования.

2. Конституция РФ как основа правового регулирования сферы образования.
3. Общая характеристика законодательства об образовании.
4. Понятия предмет и метод образовательного права.
5. Образовательные правоотношения.
6. Конвенция о правах ребенка и ее основные положения.
7. Законодательство Российской Федерации как инструмент защиты прав ребенка.
8. Сотрудничество образовательных учреждений с органами правопорядка и социальной защиты населения.
9. Источники законодательства об образовании.
10. Субъекты образовательного права.
11. Право на образование: проблемы его реализации.
12. Правовая регламентация приема в образовательное учреждение.
13. Правовой статус образовательного учреждения и образовательной организации.
14. Права и обязанности учащихся образовательных учреждений.
15. Основные структурные элементы системы образования.
16. Роль государственных, государственно-общественных и общественных структур управления в сфере образования.
17. Основные законодательные акты в сфере образования.
18. Смежные законодательные акты, затрагивающие область образования.
19. Структура нормативно-правового и научно-методического обеспечения сферы образования.
20. Типы и виды образовательных учреждений. Автономия образовательных учреждений.
21. Типовые положения и устав образовательных учреждений и организаций.
22. Права и обязанности, ответственность образовательных учреждений перед личностью, обществом и государством.
23. Основные характеристики образовательного процесса.
24. Правовые основы создания информационно-аналитического обеспечения образования.
25. Специфика образовательных отношений. Понятие образовательного права.
26. Общая характеристика зарубежных образовательных систем.
27. Общая характеристика международных правовых актов.
28. Структура системы государственного контроля в сфере образования, аттестация, аккредитация.
29. Назначение и структура государственных образовательных стандартов.
30. Типы и виды образовательных программ.
31. Управление системой образования.
32. Управление учебным процессом на уровне образовательного учреждения.
33. Подход к оценке качества подготовки по различным образовательным программам. Лицензирование.
34. Формирование структуры и содержание образования.

35. Многоуровневые образовательные модели.
36. Структура высшего профессионального образования.
37. Послевузовское и дополнительное профессиональное образование.
38. Нормативно-правовое обеспечение дошкольного образования.
39. Нормативно-правовое обеспечение школьного образования.
40. Нормативно-правовое обеспечение начального и среднего профессионального образования.
41. Нормативно-правовое обеспечение высшего и послевузовского образования.
42. Программа модернизации педагогического образования.
43. Субъекты образовательного права.
44. Материальные и правовые гарантии на образование.
45. Классификация образовательных учреждений по их организационно-правовой форме.
46. Отношение собственности в системе образования.
47. Особенности правового регулирования трудовых отношений в сфере образования.
48. Источники финансирования образовательных учреждений.
49. Понятие образовательной услуги. Платность дополнительных образовательных услуг в государственных и муниципальных учреждениях.

2.7 Критерии оценки знаний студентов

Итоговая экзаменационная оценка знаний студента оценивается по четырехбалльной системе. При этом учитываются: выполнение самостоятельной работы, участие студента в обсуждении тем семинарских занятий и раскрытие вопросов экзаменационного билета. Если студент не выполнил самостоятельную работу, то экзаменационная оценка понижается на один балл.

Оценка **«отлично»** - материал усвоен в полном объеме, изложен логично, сделаны выводы, самостоятельная работа выполнена.

Оценка **«хорошо»** - в усвоении материала имеются некоторые пробелы, ответы на дополнительные вопросы недостаточно четкие.

Оценки **«удовлетворительно»** - не полные ответы на вопросы билета, затрудняется отвечать на дополнительные вопросы.

Оценка **«неудовлетворительно»** - самостоятельная работа не выполнена, ответы не раскрывают вопросы экзаменационных билетов.

2.8 Итоговый тест

1. Субъектами антикоррупционной политики в РТ являются:

- А. государственные органы, на которые возлагаются отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики
- Б. средства массовой информации
- В. общественные организации, вовлеченные в реализацию антикоррупционной политики
- Г. органы местного самоуправления

2. Коррупциогенный фактор – это:

- А. явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению
- Б. наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики
- В. наличие в действиях должностного лица состава коррупционного правонарушения
- Г. наличие влияния коррупционных действий на деятельность какого-либо органа (должностного лица) и его решений

3. Разработка проекта антикоррупционной программы Республики Татарстан осуществляется:

- А. отделом по реализации антикоррупционной политики РТ
- Б. на основе открытого конкурса
- В. Государственным Советом РТ
- Г. Республиканским Советом по реализации антикоррупционной политики

4. Отдел по реализации антикоррупционной политики РТ подотчетен:

- А. Президенту РТ
- Б. Государственному Совету РТ
- В. Кабинету Министров РТ
- Г. Республиканскому Совету по реализации антикоррупционной политики

5. Координацию деятельности в сфере реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан осуществляет:

- А. Республиканский Совет по реализации антикоррупционной политики
- Б. Отдел по реализации антикоррупционной политики РТ

В. Министерство внутренних дел РТ

6. В каком году принят Закон РТ «О государственных символах Республики Татарстан»:

- А. 1993
- Б. 1999
- В. 1996
- Г. 2000

7. В каком году принят Закон «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» (РСФСР):

- а. 1990
- б. 1991
- в. 1993

8. Какие из перечисленных органов аккредитуют иностранных (международных) наблюдателей в период выборов Президента РФ:

- А. Совет Федерации
- Б. Государственная Дума
- В. Правительство РФ
- Г. Центральная избирательная комиссия РФ

9. Укажите, кто из перечисленных физических и юридических лиц допускается к подготовке и проведению выборов Президента РФ:

- А. иностранные граждане
- Б. лица без гражданства
- В. международные организации
- Г. студенты ВУЗов
- Д. общество инвалидов

10. Какой орган назначает референдум Республики Татарстан

- А. Государственный Совет РТ
- Б. Президент РТ
- В. Правительство РТ
- Г. Конституционный суд РТ

11. Выборы Президента РФ назначает:

- А. Совет Федерации;
- Б. Государственная Дума;
- В. Центральная избирательная комиссия;
- Г. Конституционное Собрание РФ.

12. Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований назначаются:

- А. соответствующим представительным органом местного самоуправления
- Б. Государственным Советом РТ
- В. Президентом РТ
- Г. Соответствующими органами государственной власти РФ

13. Избирательная комиссия РТ является постоянно действующим органом:

- А. с 1993 года
- Б. с 1994 года
- В. с 1995 года
- Г. с 1996 года.

14. Расходы на подготовку и проведение выборов Президента РФ производятся:

- А. за счет средств федерального бюджета
- Б. за счет средств бюджетов субъектов Федерации, откуда выдвигался кандидат
- В. за счет средств кандидатов
- Г. за счет общего фонда кандидатов

15. Участковые избирательные комиссии формируются в период избирательной кампании не позднее чем:

- А. за 30 дней до дня голосования;
- Б. за 35 дней до дня голосования;
- В. за 40 дней до дня голосования.
- Г. за 50 дней до дня голосования

16. Кто устанавливает форму бюллетеня, списка избирателей и других избирательных документов на выборах депутатов Государственного Совета :

- А. Центральная избирательная комиссия РТ
- Б. Государственный совет РТ
- В. Президент РТ
- Г. участковые избирательные комиссии

17.С какого возраста можно стать кандидатом в депутаты Государственной Думы РФ?

- А. с 18 лет
- Б. с 21 года
- В. с 27 лет
- Г. с 30 лет.

18. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуется:

- А. избирательный округ
- Б. избирательный участок
- В. избирательная территория
- Г. избирательный район

19. Для выдвижения кандидата на должность Президента РФ необходимо собрать

в поддержку своего кандидата не менее:

- А. 1 млн. подписей избирателей
- Б. 2 млн. подписей избирателей
- В. 1,5 млн. подписей избирателей
- Г. 2,5 млн. подписей избирателей

20. В поддержку выдвижения кандидатов при выборах главы муниципального образования, депутатов представительных органов местного самоуправления нужно собраться подписи избирателей в количестве:

- А. 0,5% подписей от числа избирателей, зарегистрированных соответственно в муниципальном образовании, избирательном округе
- Б. 1% подписей от числа избирателей, зарегистрированных соответственно в муниципальном образовании, избирательном округе
- В. 2% подписей от числа избирателей зарегистрированных соответственно в муниципальном образовании, избирательном округе
- Г. 5% подписей от числа избирателей зарегистрированных соответственно в муниципальном образовании, избирательном округе

21. Право сбора подписей в поддержку кандидатов принадлежит:

- А. дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей
возраста 16 лет
- Б. дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей
возраста 18 лет
- В. дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей
возраста 21 года
- Г. дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей
возраста 25 лет.

22. Публикация (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных

с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая «Интернет») запрещается:

- А. в течение трех дней до дня голосования, а также в день голосования
- Б. в течение четырех дней до дня голосования, а также в день голосования
- В. в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования
- Г. в течении двух дней до дня голосования, а также в день голосования

23. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за:

- А. 28 дней до голосования;
- Б. 38 дней до голосования;
- В. 48 дней до голосования.
- Г. 18 дней до голосования

24. Учащиеся, студенты и аспиранты, проживающие в общежитиях и зарегистрированные органами регистрационного учета, включаются в списки избирателей:

- А. по месту нахождения учебного заведения
- Б. по месту прежнего места жительства
- В. по месту нахождения общежития
- Г. по месту нахождения органа регистрационного учета

25. Что из нижеперечисленного разрешается осуществлять кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, их уполномоченным и доверенным лицам при проведении предвыборной агитации:

- А. вручать денежные средства, подарки и иные материальные ценности избирателям
- Б. производить вознаграждение избирателей, выполнявших организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение
- В. бесплатно распространять любые товары, а также оказывать услуги безвозмездно или на льготных условиях
- Г. бесплатно распространять среди избирателей значки, специально изготовленные для избирательной кампании

26. Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, выдвинувшие кандидатов, при проведении избирательной кампании:

- А. не имеют права заниматься благотворительной деятельностью
- Б. не имеют права заниматься благотворительной деятельностью за 15 дней до дня голосования
- В. могут заниматься благотворительной деятельностью, но только в отношении детских

- домов, инвалидов
- Г. не имеют права заниматься благотворительной деятельностью за 5 дней до голосования.

27. Как называется право избирать в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления:

- А. активное избирательное право
- Б. пассивное избирательное право
- В. классическое избирательное право
- Г. естественной избирательное право.

28. Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации:

- А. не моложе 30 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет
- Б. не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет
- В. не моложе 40 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет
- Г. не моложе 45 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 15 лет

29. Голосование на выборах Президента РФ проводится:

- А. с 8 до 20 часов местного времени
- Б. с 8 до 21 часа местного времени
- В. с 8 до 22 часов местного времени
- Г. с 7 до 19 часов местного времени

30. Какой из нижеперечисленных документов не может заменить на выборах паспорт гражданина:

- А. военный билет (для лиц, которые проходят военную службу)
- Б. временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации
- В. водительское удостоверение
- Г. паспорт моряка.

30а. Число изготовленных бюллетеней не должно превышать число зарегистрированных избирателей более чем:

- А. на 1,5%;
- Б. на 2%;
- В. на 3%;
- Г. на 5%.

31. Заявление (обращение) о предоставлении возможности избирателю проголосовать вне помещения для голосования может быть подано избирателем:

- А. не позднее чем за два часа до истечения времени голосования в день голосования

Б. не позднее чем за четыре часа до истечения времени голосования в день голосования

В. не позднее чем за шесть часов до истечения времени голосования в день голосования

Г. не позднее чем за день до дня голосования.

32. Подсчет голосов избирателей:

А. осуществляется открыто и гласно и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены члены участковой комиссии, а также наблюдатели;

Б. осуществляется открыто и гласно и проводится с одним перерывом на отдых до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены члены участковой комиссии, а также наблюдатели;

В. осуществляется открыто и гласно и проводится с перерывами (на усмотрение председателя участковой избирательной комиссии) до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены члены участковой комиссии, а также наблюдатели;

Г. осуществляется закрыто участковой комиссией и оглашаются только результаты.

33. В первую очередь производится подсчет бюллетеней:

А. которые находятся в переносных ящиках для голосования

Б. которые находятся в стационарных ящиках для голосования

В. очередность значения не имеет

Г. очередность устанавливается по решению комиссии.

34. На выборах Президента Российской Федерации избранным считается зарегистрированный кандидат:

А. получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

Б. получивший более половины голосов избирателей, включенных в список для голосования;

В. получивший больше голосов избирателей, чем любой другой кандидат;

Г. получивший 60 % голосов, принявших участие в голосовании.

35. В соответствии с законодательством РФ любые выборы должны проходить при соблюдении следующих принципов:

А. всеобщность;

Б. тайное голосование;

В. косвенные выборы;

Г. равные выборы;

Д. все выше перечисленные

36. Система ГАС-выборы – это:

- А. автоматизированная информационная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума;
- Б. отдельные документы, отдельные массивы документов, документы и массивы документов, формируемые, хранимые и используемые избирательными комиссиями;
- В. государственная автоматическая система обеспечивающая безопасность информационных ресурсов на выборах;
- Г. база данных, содержащая всю информацию о предстоящих выборах в РФ либо субъекте РФ.

37. Обязательный вотум — это

- А. принуждение граждан к участию в выборах
- Б. массовое неучастие избирателей в выборах
- В. обязательное число явившихся на выборы избирателей
- Г. юридическая обязанность граждан голосовать на выборах.

38. В чем разница между термином «аннулирование регистрации кандидата» и «отмена регистрации кандидата»:

- А. аннулирование регистрации происходит избирательной комиссией в случае утраты им пассивного избирательного права, а отмена производится избирательной комиссией в случае снятия кандидатом своей кандидатуры;
- Б. аннулирование регистрации производится избирательной комиссией, а отмена регистрации производится судом;
- В. аннулирование регистрации производится судом, а отмена регистрации избирательной комиссией;
- Г. данные понятия являются синонимами.

39. Какие виды ответственности могут наступить за нарушение норм избирательного права:

- А. Конституционно-правовая
- Б. Административная
- В. Уголовная
- Г. Дисциплинарная
- Д. Материальная

40. В соответствии с ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" избирательные участки образуются:

- А. Президентом РФ
- Б. Главой субъекта РФ
- В. Главой муниципального образования

Г. Центральной избирательной комиссией

41. Избиратель – это -

- А. любой гражданин РФ
- Б. любой человек, проживающий в РФ
- В. гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом
- Г. гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом

42. Не имеют права избирать и быть избранными:

- А. лица, имеющие судимость
- Б. военные
- В. лица, признанные судом недееспособными
- Г. находящиеся в местах лишения свободы

43. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата на день голосования на выборах в Государственный Совет Республики Татарстан:

- А. 18 лет
- Б. 25 лет
- В. 21 год
- Г. 30 лет

44. Чему посвящена вторая глава Конституции РФ:

- А. основам конституционного строя
- Б. правам и свободам человека и гражданина
- В. Федеральному собранию РФ
- Г. вопросам местного самоуправления
- Д. вопросам избирательного права.

45. Территориальный принцип организации выборов означает:

- А. что выборы проводятся на всей территории РФ;
- Б. избиратель может участвовать в выборах независимо от места проживания;
- В. выборы проводятся по избирательным округам;
- Г. выборы проводятся по группам населения, проживающим на определенной территории.

46. Кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования должны быть:

- А. оснащены системой освещения и снабжены письменными принадлежностями (ручкой и карандашом);
- Б. оснащены системой освещения и снабжены письменными принадлежностями (только ручкой);
- В. оснащены системой освещения и снабжены письменными принадлежностями (только карандашом).

47. В каком году состоялись первые выборы Президента Республики Татарстан:

- А. 1991 г;
- Б. 1993 г;
- В. 1996 г;
- Г. 2001г.

48. При мажоритарной системе относительного большинства избранным считается кандидат, получивший:

- А. более половины голосов всех избирателей;
- Б. больше голосов, чем любой из других кандидатов;
- В. установленное законом большинство голосов избирателей (2/3, 3/4);
- Г. больше голосов, чем все остальные кандидаты.

49. В чем разница между голосованием по открепительному удостоверению и досрочным голосованием:

А. Открепительное удостоверение получается, когда избиратель не может прибыть в помещение для голосования в своем избирательном участке в день голосования, а досрочное голосование может быть проведено только в труднодоступных и отдаленных местностях;

Б. Открепительное удостоверение получается в труднодоступных и отдаленных местностях для предъявления его в месте голосования, досрочное голосование проводится когда избиратель не может прибыть в помещение для голосования в своем избирательном участке;

В. Досрочное голосование проводится для граждан РФ, отбывающих за границу до дня голосования, а открепительное удостоверение для граждан, отбывающих другой город в РФ до дня голосования;

Г. Открепительное удостоверение выдается при досрочном голосовании.

50. Голосование может быть назначено:

- А. только на воскресенье
- Б. день недели не имеет значения
- В. на любой из двух выходных дней — субботу или воскресенье
- Г. на праздничный день.

3. СОДЕРЖАНИЕ ЛЕКЦИЙ

Лекция 1

Тема: Право на образование в системе основных прав и свобод человека

Система ценностных ориентиров современного общества определяется представлением о правах человека, т. е. о совокупности фундаментальных или основных прав, принадлежащих каждому от рождения. Соблюдение и обеспечение этих прав вменяется в обязанность всякому государству.¹³⁴ «Сегодня уже общепризнано, — отмечает М. В. Баглай, — что права человека, в какой бы стране он ни жил, находятся под защитой мирового сообщества и являются достоянием всей цивилизации».¹³⁵ С принятием Всеобщей декларации прав человека (1948), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950), Декларации прав ребенка (1959), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966) и других международных актов человек стал субъектом не только внутригосударственного, но и международного права.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15). Сама Конституция РФ, провозглашающая Россию правовым государством (ч. 1 ст. 1), основана на «идеологии естественных и неотчуждаемых прав человека».¹³⁶ Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Соблюдение и защита этих прав — обязанность государства, которое признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 17).

Право на образование принадлежит к совокупности основных прав и свобод человека. Оно закреплено во Всеобщей декларации прав человека (1948) — ст. 26, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966) — ст. 13—14, в Конвенции о правах ребенка (1989) — ст. 28, 29, в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995) — ст. 27. Право на образование относится к тем правам, которые находятся под защитой Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 2 Протокола №1 — 1952 г.). Право на образование закреплено в Конституции РФ (ст. 43)¹³⁷ и «является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации»¹³⁸. Важно подчеркнуть, что, войдя в Совет Европы, Россия наряду с подписанием и ратификацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней также подписала ряд других документов Совета Европы, в том числе касающихся образования.

В соответствии с международными правовыми актами и Конституцией РФ каждый человек имеет право на образование. Как и все основные права и свободы человека, право на образование, понимаемое как свобода образования, является неотчуждаемым и принадлежит каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ). Эти свойства присущи всем основным правам человека, поскольку они являются проявлением свободы, которую, по мысли Н. А. Бердяева, нельзя ни из чего вывести, ибо в ней можно лишь изначально пребывать.¹³⁹ Иными словами, человек обладает всеми основными правами

изначально, просто потому, что он — человек. Государство не может иметь монополию на образование.

Естественный характер права на образование объясняется тем, что человеку свойственно развиваться, творить, создавать новое, накапливать опыт, знания в той или иной сфере и, конечно, передавать наработанное и познанное другим поколениям, в чем, собственно, и заключается сущность образования. Как подчеркивает Дж. Дьюи, «роль образования в социальной жизни аналогична роли питания и воспроизводства для физиологического существования».140 То есть, образование и самосовершенствование являются естественным состоянием человека, условием его полноценного существования в обществе. Соответственно право на образование, базирующееся на свободе образования, «настолько же естественно, как и право жить».141

Таким образом, право на образование как свобода существует помимо государственной воли. Оно может быть (и должно быть) признано государством и обеспечено государственными гарантиями, но государство не может предоставить или даровать это право своим гражданам, потому что они изначально данным правом обладают. По этой же причине государство не может иметь монополию на образование

Право на образование не может быть передано другому лицу, группе лиц, обществу, государству ни по договору, ни в силу закона, ни на каком другом основании. Оно не даруется, а значит, не может быть отчуждено или его можно кого-то лишить. Сам человек не может отказаться от своего права на образование. Более того, по международным и российским стандартам основное общее образование является обязательным, поскольку без него невозможна нормальная социализация человека в современном обществе.

Человеку нельзя запретить воспользоваться этим правом. «Никому не может быть отказано в праве на образование», — говорится в ст. 2 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Протокол №1).142 В соответствии с Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования «заккрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа», а также «ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования» является дискриминацией и признается недопустимым.143

Как отмечают европейские исследователи, в этом смысле образование является типичным образцом основных прав человека и имеет две черты, характерные для этой группы прав и свобод. Прежде всего должна признаваться свобода образования (т. е. получение его всеми желающими), во-вторых, каждому должна быть предоставлена возможность (право) получать образование в соответствии с его идеологическими или религиозными убеждениями.144

В деятельностном плане это означает необходимость различать свободу образования, свободу образования в соответствии с убеждениями, а также

свободу педагогическую, в частности свободу выбора педагогических методов, учебников и т.п.

Нарушение свободы образования, как и нарушение любого другого из основных прав и свобод, дает человеку право на защиту или протест. Не случайно в преамбуле Всеобщей декларации прав человека говорится, что Генеральная Ассамблея ООН провозглашает эту декларацию, «чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения».145

Однако свобода образования останется не более чем теоретическим принципом, если свобода не будет трансформирована в

эффективное социальное или культурное право, закрепленное в законодательстве. В современных условиях реализация права на образование зависит от ряда социальных условий, что предопределяет относительность этого права. Так, на практике право на образование вряд ли может быть в полной мере реализовано без определенной социальной инфраструктуры, которой в данном случае является система образования, призванная обеспечить образовательный процесс, а также оценку и сертификацию образовательного результата. В рамках создаваемой государством системы образования человек выбирает форму получения образования, образовательное учреждение (организацию), вступает с ним в образовательные правоотношения и включается в образовательный процесс, тем самым реализуя свои образовательные права и свободы. Конечно, право на образование может быть реализовано и посредством самообразования, которое не связано с обучением в конкретном образовательном учреждении, освоением той или иной образовательной программы и не сопровождается фиксацией полученного образовательного результата. Однако в подавляющем большинстве случаев право на образование выступает как основа образовательных отношений и реализуется посредством их установления.

Это означает, что в интересах каждого гражданина и общества в целом, а в конечном итоге и в своих собственных интересах государство должно признать право человека на образование и обеспечить социально-правовые условия для его реализации. Поэтому наличие социальной инфраструктуры (системы образования), позволяющей получать образование через вступление в образовательные правоотношения, по сути, является результатом осознанной на государственном уровне необходимости полноценной реализации права человека на образование. В то же время в силу естественного характера права на образование само его существование ни в коей мере не может определяться фактом наличия (или отсутствия) системы образования, призванной создавать соответствующие условия для реализации данного права каждым человеком.

То есть, образовательные правоотношения как правовое явление взаимосвязаны с естественным, неотъемлемым правом человека на образование. Их возникновение обусловлено существованием этого основного права, определяющего образовательную правосубъектность

граждан (а также иностранцев и лиц без гражданства) — потенциальных участников образовательных правоотношений. Кроме того, необходимость образовательных правоотношений возникает исключительно в силу наличия такого нематериального блага, каким является образование. Нематериальность образования не позволяет государству обеспечить распределение этого блага. Однако государство может создать необходимые условия для того, чтобы заинтересованные лица этим благом овладели. Это в первую очередь предполагает наличие не управленческого, а образовательного процесса, который должен иметь соответствующее правовое обеспечение.

Необходимость государственного содействия реализации гражданами принадлежащего им права на образование выявляет взаимосвязь данного права со «вторым поколением» прав человека. Эти права сформировались в борьбе за улучшение экономического положения и повышение культурного статуса «небогатых» слоев населения и призваны «смягчить противостояние бедных и богатых».146

Права «второго поколения» называются позитивными и образуют *status positivus* в отличие от прав «первого поколения», которые образуют *status negativus* и признаются «негативными», ибо отрицают условия, «которые совершенно исключают возможность достойной человеческой жизни».147 Права «первого поколения» имеют абсолютный характер и предполагают свободу человека от чьего-либо, в том числе государственного, вмешательства в сферу его частной жизни, интересов, убеждений. Позитивное значение прав «второго поколения» заключается в том, что они направлены не на отрицание несвободы, а на обеспечение достойного существования и достижение свободы для самоопределения, самовыражения, реализации творческих способностей.

Наиболее значимые для современного общества позитивные права сформулированы в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.148 (далее — Международный пакт). В преамбуле этого документа, в частности, говорится: «Согласно Всеобщей декларации прав человека идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами». Обязанность создания таких условий возлагается на государство, в чем соглашаются «участвующие в настоящем Пакте государства». Без участия государства, без государственных гарантий все эти права не могут быть обеспечены, а потому являются весьма условными и имеют относительный характер. По справедливому замечанию А.Я. Капустина, данная группа прав «не подлежит немедленной имплементации, поскольку для этого требуется созревание целого ряда социальных и экономических условий в государстве».149 Тем не менее любое государство должно стремиться к созданию соответствующих условий для реализации прав «второго

поколения». Не случайно Международный пакт устанавливает, что «каждое участвующее в Пакте государство обязуется... принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер» (п. 1 ст. 2).

В отношении права на образование участие в Международном пакте означает, что государство будет стремиться к тому, чтобы обеспечить гарантии получения образования каждым человеком. Следовательно, государство по мере возможности должно взять на себя определенные обязательства в области образования, в том числе обязанность создать систему образования и обеспечить правовые основы ее функционирования, благодаря чему, как уже отмечалось, будут созданы необходимые социально-правовые условия для реализации права на образование каждым человеком.

Хотя СССР подписал и ратифицировал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах,¹⁵⁰ это не привнесло существенных изменений в правовой статус граждан СССР. Тем более что система образования оформилась в СССР еще в середине 1930-х годов.¹⁵¹ В то же время сам факт признания Международного пакта существенно повлиял на дальнейшее развитие советского законодательства об образовании. В связи с ратификацией Международного пакта в 1973 г. были разработаны и приняты «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»,¹⁵² ставшие основополагающим правовым актом, регулирующим правоотношения в сфере народного образования.

В настоящее время законодательство Российской Федерации в области образования состоит из Конституции РФ, Закона РФ «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»,¹⁵³ а также включает другие законы и нормативные правовые акты, в том числе принимаемые субъектами Российской Федерации.

Конституция РФ относит вопросы образования и воспитания к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» ч. 1 ст. 72). Это означает возможность правового регулирования сферы образования на федеральном и региональном уровнях: на федеральном уровне принимаются федеральные законы, определяющие общее направление и регламентирующие общие вопросы сферы образования, которые получают дальнейшее развитие в нормативных актах субъектов Федерации, что позволяет учитывать местные особенности того или иного региона.¹⁵⁴

В Российской Федерации образование «осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права», — заявлено в преамбуле Закона РФ «Об образовании». Этот закон является основным нормативным актом, определяющим политику Российской Федерации в области образования, регламентирующим ключевые моменты образовательного процесса, а также построение системы образования и системы управления образованием.

В основе системы образовательного законодательства лежат международно-правовые обязательства Российской Федерации и конституционные нормы, определяющие социальный характер российской государственности (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ). Именно социальные характеристики права на образование определяют наличие института государственного регулирования образовательных отношений и совокупность обязанностей и полномочий государства в сфере образования.

Минимальные требования к государству в области образования сформулированы в ст. 13.2 Международного пакта:

«а) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;

б) среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

с) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

д) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться, по возможности, для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования;

е) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала».

Содержание российского образовательного законодательства в основном соответствует указанным требованиям. Однако следует обратить внимание на то, что предоставляемые гражданам государственные гарантии по-разному сформулированы в Конституции РФ и в Законе РФ «Об образовании». Конституция гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2,3 ст. 43). Закон содержит расширительное толкование данных гарантий, т. е. подчеркивает, что общедоступным и бесплатным являются уровни начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования. Профессиональное среднее, высшее и послевузовское образование, доступное на конкурсной основе, является бесплатным (в государственных и муниципальных образовательных учреждениях) только в том случае, «если образование данного уровня гражданин получает впервые» (п. 3 ст. 5). С 1 января 2005 г. в сферу государственных гарантий законом включено также дошкольное образование¹⁵⁵.

Очевидно, что только государство способно создать систему, позволяющую обеспечить все перечисленные гарантии и сделать право на

образование доступным для каждого. При этом важно, чтобы система образования не была исключительно государственной. Для нормального и эффективного функционирования любой системы образования необходимо, чтобы «государственное и частное, государственное и общественное начала находились в разумном сочетании и оптимальном балансе».156 Только в этом случае будут соблюдены требования международного законодательства относительно свободы образования, тесно связанной с пониманием права на образование как естественного права.

В соответствии с п. 3 ст. 13 Международного пакта участвующие в нем государства «обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». Сходные требования содержатся в ст. 2 Протокола №1: «...государство при выполнении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать это образование и обучение своих детей в соответствии со своими собственными религиозными и философскими убеждениями».

Государство не вправе устанавливать какую-либо философскую, идеологическую или религиозную идею в качестве единственной основы образовательной системы. Любой человек или группа людей вправе использовать свои убеждения в качестве идейной основы для получения образования. В этом состоит «негативная» свобода образования, связывающая право на образование с «первым поколением» прав человека.

В то же время «не всякие философские убеждения родителей должны приниматься во внимание при реализации ими свободы определять характер образования и обучения детей, а лишь такие убеждения, которые достойны уважения в демократическом обществе, совместимы с человеческим достоинством и соответствуют праву ребенка на образование».157 Приведенное разъяснение Европейского Суда по правам человека свидетельствует о том, что свобода образования не может носить абсолютного характера. В первую очередь эта свобода ограничена целями образования, которые должны отражать основополагающие ценности человеческого сообщества.

Международный пакт определяет, что «образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности, сознание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам» (п. 1 ст. 13). В Пакте также отмечается, что «образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира» (п. 1 ст. 13).

В ст. 29 Конвенции о правах ребенка (1989) указывается, что образование должно быть направлено на развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме; на воспитание уважения к правам человека и основным свободам; на «воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной», а также на «воспитание уважения к окружающей природе».158

В отношении определения целей образования российское законодательство практически полностью соответствует международным стандартам. Законом РФ «Об образовании» провозглашается «гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности» (п. 1 ст. 2). Закон также устанавливает, что образование в РФ должно быть направлено на «воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье» (п. 1 ст. 2).

В сфере образования, при помощи которой «общество воспроизводит и совершенствует само себя»,159 необходимо исключить всякую возможность пропаганды убеждений, чуждых общечеловеческим ценностям. Именно поэтому цели образования должны быть установлены государством и закреплены в образовательном законодательстве. Такое ограничение свободы образования необходимо в интересах общества и не является чрезмерным вмешательством со стороны государства.

В то же время в случае жесткого идеологического нормирования государством целей образования право человека на образование, безусловно, не может рассматриваться как свобода. Так, советская система народного образования, представляя собой сферу, полностью подчиненную государству, исключала само понимание права на образование в смысле «негативного» права или «свободы от». В СССР не существовало негосударственных образовательных учреждений (организаций). Советские граждане не могли воспользоваться правом выбора формы получения образования и образовательного учреждения (организации) и получать образование в соответствии с убеждениями своих родителей, а по мере взросления — в соответствии со своими собственными убеждениями.

Толкование права на образование как свободы стало возможным лишь с принятием Закона РФ «Об образовании», создавшего правовые рамки, в которых граждане России получили возможность пользоваться определенными свободами в образовании, в том числе правом создавать образовательные учреждения (организации), определять их идейную направленность и содержание предлагаемого в них образования. Гарантией обеспечения этой свободы является закрепленное в п. 1 ст. 11 Закона право на создание образовательных организаций не только органами государственной власти и местного самоуправления, но также всеми желающими (физическими и/или юридическими лицами). Проявлением свободы и

плюрализма в образовании является правовое признание и развитие разнообразных форм получения образования и самообразования (ч. 5 ст. 43 Конституции РФ; п. 1 ст. 10 Закона), а также право родителей и иных законных представителей «дать ребенку начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование в семье» (п. 3 ст. 52 Закона). Кроме того, Закон определяет, что содержание получаемого гражданами образования «должно учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений» (п. 4 ст. 14).

В то же время говорить о свободе применительно к российскому образованию можно лишь с определенными оговорками, хотя в Законе «свобода и плюрализм» объявлены принципами государственной образовательной политики РФ (п. 5 ст. 2). Как констатирует голландский исследователь Г. Ван ден Берг, действующая Конституция Российской Федерации не содержит принципа свободы образования, в ней, в частности, не закреплено учреждение частных школ как право или свобода.¹⁶⁰ Это означает, что свобода образования не является конституционным принципом, она лишь вытекает из других конституционных прав. Соответственно свобода образования не является официально декларированным принципом российского образовательного законодательства и построения системы образования.

Отсутствие правового обеспечения принципа свободы образования сказывается на правовом положении негосударственных образовательных учреждений (организаций), которые на практике никогда не обладали равными (в сравнении с государственными и муниципальными образовательными учреждениями) правами в российской системе образования, на что неоднократно обращали внимание исследователи.¹⁶¹

Другим следствием является заметная неопределенность места религиозного образования в системе образования России. С одной стороны, одним из принципов государственной политики в области образования признается светский характер образования (п. 4 ст. 2 Закона). С другой стороны, Российская Федерация, как государство, подписавшее целый ряд международных документов, обязуется уважать свободу родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями. К тому же необходимость доступа к религиозному образованию вытекает из естественного права на свободу совести, а также закрепляется в п. 1 ст. 5 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. №125 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях».¹⁶²

При этом право на получение религиозного образования не регламентировано в законодательстве об образовании. Попытка урегулировать этот вопрос была предпринята на уровне подзаконных актов. Приказом Минобрнауки России от 1 июля 2003 г. №2833¹⁶³ в соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях» установлено, что

обучение основам религии в школе осуществляется не образовательным учреждением, а религиозной организацией соответствующей конфессиональной принадлежности, причем религиозные предметы не входят не только в основную, но и в дополнительные образовательные программы, т. е. выводится за рамки образовательного процесса. В результате, как отмечает О.А.Чер-нега, правовому институту обучения религии, по сути, отказывается в его образовательном характере.¹⁶⁴

В международной практике религиозное образование как особый вид образования рассматривается в рамках свободы совести, что предполагает осуществление религиозного образования исключительно на добровольной основе и в тесном взаимодействии с религиозными организациями. В соответствии с принципом свободы образования родители могут отдать своих детей в частные религиозные школы, но во многих странах также существует возможность изучения религии в государственных школах. По утверждению диакона Н. Лызлова, «несмотря на принцип отделения Церкви от государства, в большинстве европейских стран в государственных общеобразовательных школах преподаются религиозные предметы», что закрепляется и регламентируется в законодательстве.¹⁶⁵ Однако следует отметить, что это не совсем верно. В большинстве европейских стран обязательными в государственных общеобразовательных школах являются курсы этического характера, при этом верующим предоставлено право изучать вместо этих курсов основы исповедуемой религии. Этот подход обеспечивает, с одной стороны, соблюдение принципа отделения Церкви от государства, с другой — возможность реализации принципа свободы совести и свободы образования граждан.

Очевидно, что отсутствие надлежащей законодательной регламентации обучения основам религии в России создает напряженность в обществе, так как затрудняет доступ граждан к религиозному образованию, ограничивает их свободу получить (или дать своим детям) образование в соответствии со своими религиозными и нравственными убеждениями.

Таким образом, свобода образования не только непосредственно не закреплена на уровне конституционных принципов, но и недостаточно обеспечена законодательно. В то же время нельзя не признать, что сам факт законодательного закрепления в образовании некоторых свобод и создание правовых механизмов, позволяющих гражданам воспользоваться этими свободами, свидетельствует о позитивных тенденциях. Одним из важнейших результатов явилось интенсивное развитие негосударственного сектора сферы образования, что создает возможность выбора образовательного учреждения (организации) и способствует удовлетворению возрастающих образовательных потребностей граждан.

По мере развития негосударственного образования стало очевидно, что свобода не должна отрицательно сказываться на качестве образования. Во избежание этого Международный пакт предусматривает, что не только государственные, «но и другие школы» должны соответствовать «тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или

утвержден государством» (п. 3 ст. 13). Эта международная норма нашла отражение в ч. 5 ст. 43 Конституции РФ, где определяется, что «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты». В соответствии с Законом РФ «Об образовании» государственные образовательные стандарты «определяют обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников и являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования».166 Поскольку согласно п. 3. ст. 12 Закона действие образовательного законодательства «распространяется на все образовательные учреждения (организации) на территории Российской Федерации, независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности», то и в государственных, и в муниципальных, и в негосударственных образовательных учреждениях (организациях) содержание образования должно быть не ниже уровня, предусмотренного государственными стандартами.

Подтверждением соответствия содержания и условий образовательного процесса в образовательном учреждении государственным требованиям является получение образовательным учреждением (организацией) государственной аккредитации (п. 17 ст. 33 Закона). Процедура государственной аккредитации не является общеобязательной и осуществляется по заявлению образовательного учреждения (организации) — п. 18 ст. 33 Закона. Однако образовательные учреждения (организации), как государственные и муниципальные, так и негосударственные, заинтересованы в том, чтобы получить государственную аккредитацию. В частности, негосударственные образовательные организации, имеющие государственную аккредитацию, обладают правом выдачи документов об образовании государственного образца (п. 16 ст. 33 Закона). Наличие у граждан таких документов об образовании служит своего рода гарантией того, что полученное ими образование является качественным и соответствует требованиям государства.

В то же время государственная аккредитация не может быть единственным критерием для определения качества образования. По верному замечанию А. Г. Кислова, оценку качества образования «должна давать сама жизнь».167 Поэтому никому не может быть отказано в приеме на работу или в продолжении обучения на последующих ступенях только по причине представления документа об образовании негосударственного образца. Такого рода ограничения являются нарушением основных прав и свобод человека, прежде всего права на труд (ст. 37 Конституции РФ) и права на образование (ст. 43 Конституции РФ).

По мнению бельгийского профессора права Яна де Гроофа, залогом качества образования является свобода выбора.168 Следовательно, допуская существование образовательных учреждений различных организационно-правовых форм и предоставив гражданам возможность создания негосударственных образовательных организаций, а также свободу выбора

образовательного учреждения (организации), действующее законодательство создает условия для конкуренции этих учреждений, что естественным образом способствует повышению качества предлагаемого образования. Не случайно установленные ограничения свободы образования не подлежат расширительному толкованию. В

Международном пакте прямо указывается, что никакая часть ст. 13 не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими.

Российское законодательство в целом соответствует этой международной норме, хотя из текста Закона РФ «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122 ФЗ169) было исключено положение, в соответствии с которым «никому не может быть отказано в регистрации образовательного учреждения по мотивам нецелесообразности» (п. 2 ст. 33).

Закон РФ «Об образовании» определяет, что учредителями образовательных учреждений, наряду с органами государственной власти и органами местного самоуправления, могут быть отечественные и иностранные организации всех форм собственности, отечественные и иностранные общественные и частные фонды, общественные и религиозные организации (объединения), зарегистрированные на территории РФ, а также граждане РФ и иностранные граждане (ст. 11). Законом (п. 6 ст. 2) провозглашается принцип автономности образовательного учреждения (организации), в соответствии с которым оно является субъектом самостоятельной образовательной, организационной и финансовой деятельности, получает возможность оперативно перестраивать свою работу в соответствии с меняющимися потребностями личности и запросами общества.

В то же время на практике государство нередко излишне регламентирует деятельность образовательных учреждений (организаций) посредством процедур контроля качества образования. При этом, по мнению А. Г. Кислова, «подходов к решению вопроса качества образования достаточно много, а государственная монополия в определении показателей качества образования не может не вести к унификации образования»,¹⁷⁰ а следовательно, к ограничению его свободы. Нельзя не согласиться с мнением ряда исследователей, считающих, что роль государства в образовании состоит не в подчинении образовательных учреждений (организаций) различного рода предписаниям, а в создании законодательной базы, которая бы исключала саму возможность существования «некачественных» образовательных учреждений.¹⁷¹

Таким образом, при правовом регулировании образовательных отношений, вытекающих из права на образование, неразрывно связанные свобода образования и право на образование должны рассматриваться как два взаимодополняющих принципа. В связи с этим следует как можно более четко и однозначно устанавливать пределы ответственности государства и государственного участия в сфере образования. «Государственное

проникновение в сферу образования, — считает И. М. Ильинский, — должно иметь свои рубежи, которые нельзя ни умялять, ни пре-увеличивать».172

Очевидно, что отказ от участия государства в обеспечении функционирования системы образования, рассмотрение сферы образования исключительно с позиций так называемого «рыночного подхода», то есть как сферы услуг, были бы необоснованными. В современных условиях, когда именно на образовании «лежит ответственность как за успехи социально-экономического развития, так и за его изъяны, кризисы и катастрофы»,173 необходимо помнить о том, что образование является не роскошью, но необходимым общественным благом, которое должно быть доступно каждому. Очевидно, что это требует государственного участия в сфере образования, которое гарантирует гражданам возможность доступа к бесплатному образованию в объемах, предусмотренных Конституцией РФ (ст. 43) и Законом РФ «Об образовании» (п. 3 ст. 5). Уход государства из сферы образования, ограничение доступности образования приведут к нарушению одного из важнейших конституционных прав граждан и к снижению эффективности системы образования в целом, что является недопустимым.

Сфера действия основных прав и свобод не исчерпывается ситуацией противостояния и взаимодействия человека и государства. Современное общество столкнулось с феноменом социализации основных прав и свобод. В период после Второй мировой войны стало формироваться «третье поколение» прав человека. Это «права народов» (право на мир, здоровую окружающую среду, на социальное, культурное и экономическое развитие), принадлежащие «каждому человеку, каждому народу и человечеству в целом».174

Таким образом, если советское государство исключало принцип свободы образования и признавало право на образование, главным образом как право социальное, искажая в том числе и социальный смысл данного права, то в настоящее время ситуация существенно изменилась. Благодаря общественно-политическим и социально-экономическим переменам, приведшим к принятию Конституции РФ и формированию российского образовательного законодательства, в настоящее время в России право на образование понимается в контексте основных прав и свобод человека. Оно тесно взаимосвязано с принципом свободы образования, что существенно дополняет и расширяет его содержание как социального права и права человеческой солидарности. Такой подход к пониманию права на образование обуславливает принципы, условия возникновения и содержание образовательных отношений, основой которых оно является.

- 134 Лейбо Ю. И., Толстопятенко Г. П., Экштайн К. А. Права и свободы человека и гражданина. Научно-практич. комментарий ко второй главе Конституции РФ. М., 2000. С. 18
- 135 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 160. — См. также: Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 33—35
- 136 Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 17
- 137 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря
- 138 Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. №3266 1 «Об образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №30. Ст. 1797; СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 150, преамбула
- 139 Бердяев Н. Философия свободного духа. М., 1994. С. 87—89
- 140 Дьюи Дж. Демократия и образование. М., 2000. С. 14
- 141 Волохова Е.Д. Понятие и содержание конституционного права на образование // Право и образование. 2002. №3. С. 23
- 142 Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 2000. С. 551
- 143 Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Принята 14 декабря 1960 г. Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 2000. С. 160 (вступила в силу для СССР 1 ноября 1962 г.)
- 144 Glenn Ch., De Groof J. Finding the Right Balance. Freedom, Autonomy and Accountability in Education. Vol. 2. S. 1., 2002. P. 79—81; De Groof J. Education as a Basic Right in Present-Day Society. A Synthetic Approach // Comments on the Law on Education of the Russian Federation. Acco Leuven/Amersfoort, 1993. P. 15—18
- 145 Всеобщая декларация прав человека. Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 // Международные акты о правах человека. Сборник документов, М., 2000. С. 39
- 146 Общая теория прав человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 21
- 147 Новгородцев П. Право на достойное человеческое существование // Общественные науки и современность, 1993, №5. С. 127
- 148 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, (принят 16 декабря 1966 г., открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН). // Международные акты о правах человека. Сборник документов, М., 2000
- 149 Капустин А.Я. Основные характеристики права на образование. Международно-правовой аспект. // Право на образование: проблемы его

реализации. Тезисы и доклады IV Международной научно-практической конференции. М., 2000. С. 15

150 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах был подписан СССР 18 марта 1968 г., затем ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 3 января 1976 г. (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. №12. С. 1)

151 В ст. 17 Конституции РСФСР 1918 г. ставилась задача «предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное всестороннее и бесплатное образование». В середине 1930 х годов было продекларировано, что данная задача выполнена. Это нашло отражение в ст. 121 Конституции СССР 1936 г., провозгласившей реально обеспеченное право на образование, и было подтверждено и в ст 25, 26 Конституции 1977 г.

152 Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (приняты на шестой сессии Верховного Совета СССР восьмого созыва 19 июля 1973 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. №30. Ст. 392

153 Федеральный закон от 22 августа 1996 г. №125 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. №35. Ст. 4135

154 Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции РФ «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»

155 Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122 ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №35. Ст. 3607

156 Ильинский И. М. Краткий экскурс в историю разгосударствления российского образования // Право и образование. 2003. №3. С. 46

157 Case of Campbell and Cosans. Judgment of 25 February, 1982 // Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgments and Decisions. Vol. 48. Strastbourg, 1982. P. 14

158 Конвенция о правах ребенка. Резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. Вступила в силу 2 сентября 1989 г. // Международные акты о правах человека. С. 315—316

159 Ильинский И. М. Краткий экскурс в историю разгосударствления российского образования. С. 41

160 Van den Berg G. Some constitutional Aspects of the Right to and Freedom of Education in the Russian Federation // Jan De Groof, Veronica

Spasskaya, Igor Roshkov. Shaping new Legislation on Education in Russia, Amersfoort, 1997. P. 71—72

161 Петров В. Н. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности негосударственных образовательных учреждений // Актуальные проблемы современного права: Материалы научно-практической конференции (г. Курск, 14—15 апреля 1995 г.). М., 1995. С. 103; Петров В.Н. Правовые основы деятельности негосударственных образовательных учреждений в Российской Федерации // Государство и право. 1996. №9. С. 14

162 Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. №125 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» //СЗ РФ. 1997. №39. Ст. 4465

163 Приказ Министерства образования Российской Федерации от 1 июля 2003 г. №2833 «О предоставлении государственными и муниципальными образовательными учреждениями религиозным организациям возможности обучать детей религии вне рамок образовательных программ» (зарегистрирован в Минюсте РФ 5 августа 2003 г. №4955) // Российская газета. 2003. 13 авг.

164 Чернега О. А. Правовые проблемы религиозного образования // Право и образование. 2004. №2. С. 73

165 Лызлов Н. Религиозное образование за рубежом // www.state-religion.ru

166 Соответствует положениям п. 1 и 6 ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

167 Кислов А. Г. К определению современного образования как объекта правоотношения // Право и образование. 2003. №2. С. 93

168 De Groof J. The Marketisation of Education? On Vouchers // Globalisation and Competition in Education / ed. by J. De Groof, G. Lauwers. G. Dondelinger. S. 1., 2003. P. 20

169 Статья 16 Закона

170 Кислов А. Г. К определению современного образования как объекта правоотношения. С. 93

171 Петров В. Н. Право на образование и образовательное право // Юрист. 1998. №2. С. 62

172 Ильинский И. М. Краткий экскурс в историю разгосударствления российского образования. С. 46

173 Ильинский И. М. Революция образования. М., 2002. С. 188

174 Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 30 De Groof J. Education as a Basic Right in Present-Day Society. P. 17

175 Имея отношение ко всем трем поколениям прав человека, право на образование в то же время непосредственно связано с очень многими другими основополагающими правами и свободами, установленными Конституцией РФ. В первую очередь право на образование тесно связано с правом на труд (ч. 3 ст. 37), поскольку образование открывает широкие возможности для трудовой деятельности. Посредством получения образования человек может реально пользоваться свободой «литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества,

преподавания» (ч. 1 ст. 44). Точно так же свобода массовой информации (п. 5 ст. 29) и право «на доступ к культурным ценностям» (ч. 2 ст. 44) в полной мере будут реализованы только образованными людьми. Наличие соответствующего образования способствует реализации права «предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» (ч. 1 ст. 34). Полноценное образование существенно расширяет возможности граждан для реализации своего права на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32).

176 Новое качество высшего образования в современной России / под ред. Н.А. Селезневой, А.И. Субетто. М., 1995. С. 65

177 Михайлова Е. Образование и национальная безопасность: правовой аспект // Право и образование. 2001. №3. С. 179

178 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 268

179 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195 ФЗ // СЗ РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 1

180 Новоселов В. И. Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1979. С. 14

181 Лейбо Ю. И., Толстопятенко Г. П., Экштайн К. А. Права и свободы человека и гражданина. С. 282

Лекция 2

Тема: Современные теоретико-методологические подходы к изучению образовательных правоотношений в России

В начале 90-х годов в условиях системных государственно-политических и социально-экономических изменений в России произошел пересмотр концепции развития отечественного образования, стали возможными изменение принципов государственной образовательной политики и основ управления системой образования, а также выработка иных оснований, способов и форм правового регулирования образовательных отношений.

Начало формированию нового российского образовательного законодательства положили Конституция Российской Федерации и Закон Российской Федерации «Об образовании»,⁴⁸ закрепившие новые подходы и стимулировавшие изменения, происходившие в системе образования. В дальнейшем обобщение правоприменительной практики привело к принятию в январе 1996 года новой редакции Закона Российской Федерации «Об образовании»⁴⁹ и в августе 1996 года Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁵⁰. По мнению Яна де Гроофа, бельгийского теоретика образовательного права, изменения и дополнения российских законов об образовании были направлены на обеспечение реализации права на образование в Российской Федерации как фундаментального права и свободы.⁵¹

Уже в своей первой редакции Закон Российской Федерации «Об образовании» (далее — Закон) стал мощным импульсом преобразований в этой сфере. Впервые в отечественном законодательстве об образовании «нашли отражение вопросы, касающиеся общечеловеческих ценностей, свободного развития личности, свободы и плюрализма»⁵². Принятие Закона свидетельствовало о реальных шагах на пути к становлению демократического правового и социального государства и гражданского общества. По мнению российских и международных экспертов, установленные Законом правовые основы функционирования системы образования в значительной мере исключали возможность «бюрократических предписаний, подавления свободомыслия в преподавании и исследованиях, административных и технократических подходов к образовательным учреждениям».⁵³

В сравнении с ранее действовавшими «Основами законодательства о народном образовании» (в ред. от 27 ноября 1985 г.)⁵⁴

«Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»//Ведомости ВС СССР, 1985, №48. Ст. 918

существенно изменились цели и принципы государственной политики (ст.2 Закона). Область образования была признана приоритетной (п. 1 ст.1 Закона), что подкреплялось определенными гарантиями со стороны государства, в том числе в финансово-экономической сфере (ст. 40 Закона). Образование объявлялось свободным от трансляции какой-либо идеологии: в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, органах управления образованием не допускалось создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (п.5 ст.1 Закона). Провозглашался приоритет общечеловеческих ценностей, гуманистический и светский характер образования (п.п. 1 и 4 ст. 2 Закона), демократический характер управления и независимость образовательных учреждений (п. 6 ст.2 Закона).

Свобода и плюрализм в образовании (п.5 ст.2 Закона) обеспечивались нормами, предоставляющими гражданам возможность создания негосударственных образовательных организаций (ст.11-1 Закона), свободу выбора образовательного учреждения (организации) и форм получения образования (п.1 ст.10; п.3 ст.12 Закона). Требование обязательности получения основного общего образования стало пониматься не как обязанность посещения государственной школы но главным образом как обязанность государства гарантировать гражданам получение образования данного уровня.

В целом содержание Закона свидетельствовало о том, что «российское образовательное право и государственная политика в этой области приблизились к общеевропейским стандартам».⁵⁵

Законом были заложены правовые основы децентрализации управления образованием и разграничена компетенция в сфере образования между

Федерацией, субъектами Федерации, органами местного самоуправления и образовательным учреждением.

Процесс децентрализации управления образованием получил дополнительный импульс в связи с принятием Конституции РФ, согласно которой общие вопросы воспитания и образования были отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Субъектам Российской Федерации были предоставлены обширные полномочия в сфере образования, в том числе правовое регулирование, обеспечение финансовых и материальных условий для функционирования региональной системы образования, контроль качества образования и установление дополнительных социальных гарантий участникам образовательного процесса (ст.29 Закона). Согласно п.1 ст.30 Закона перечень полномочий Федерации и субъектов Федерации (ст.28 и 29) мог быть изменен только законодательным путем.

Нельзя не признать, что легитимизация процесса децентрализации положительным образом повлияла на развитие системы российского образования в целом. В регионах стали активно разрабатываться управленческие модели и региональные программы развития, в бюджетах выделялись специальные статьи по отдельным сегментам образовательного сектора, дополнительный импульс получили педагогические инновации, обновлялось содержание образования. Огромное значение приобрела региональная законотворческая деятельность, которая становилась объективно необходимой в условиях известного правового вакуума, когда Закон РФ «Об образовании» имел рамочный характер и не исчерпывал проблем нормативного обеспечения образовательного процесса.⁵⁶

Как подчеркивал Ян де Грооф, очень важно, что «посткоммунистическая Российская Федерация стала придерживаться настоящего принципа федерализма, то есть гарантированного разделения полномочий между центром и субъектами». По его мнению, демократизация сферы образования приведет к децентрализации системы управления образованием в целом и поможет преодолеть пережитки прежней советской системы, при которой «все было урегулировано центром, вплоть до мельчайших деталей».⁵⁷

Децентрализация и разгосударствление были характерными чертами эпохи радикальных преобразований 90-х годов. С изменением методов управленческого воздействия и функций управления, децентрализацией и демократизацией управления, когда административное право стало утрачивать свою доминирующую роль в социально-культурной сфере, образовательному законодательству предстояло обрести новый смысл, роль и место в системе российского права.

По мнению известного правоведа, автора многочисленных публикаций в области административного права и сравнительного правоведения, Ю.А.Тихомирова, в новых условиях сфера проявления административного права может и должна сократиться за счет выделения из его сильно разветвленной структуры новых отраслей законодательства. Исследователь,

считая, что структура права должна соответствовать изменениям, происходящим в общественной и государственной жизни, выражал свое несогласие с тем, что в действующем Общеправовом классификаторе отраслей законодательства (1993 г.) административным правом охватывается около 20 отраслей и институтов, «регулируемых в управленческом аспекте». Данный классификатор, по мнению исследователя, является неточным и требует дальнейшей корректировки. Он полагает, что «административное право может сохранить свою Общую часть со специфическими методами административно-правового регулирования в разных сферах, а Особенная часть способна перерасти в самостоятельные отрасли законодательства».58

Одной из таких отраслей, по мнению Ю.А.Тихомирова, становится образовательное законодательство, ибо у данной отрасли «складываются свой предмет и методы правового регулирования».59 Последние представляют собой как раз то «единство в юридическом содержании регулирования», наличие которого С.С.Алексеев считал обязательным условием для того, чтобы признать какую-либо совокупность нормативно-правовых актов отраслью законодательства.

В то же время другой известный правовед, специалист в области гражданского права Е.А.Суханов, резко критикует всякие попытки изменить сложившуюся структуру права.60 В частности, он полагает, что законодательство об образовании было и остается частью административного права, ибо оно представляет собой «массив нормативных актов комплексного характера, но с очевидно преобладающей административно-правовой природой». Сравнивая данный массив с законодательством о государственной службе, Е.А.Суханов не видит смысла в каком-либо обособлении образовательного законодательства, тем более в его кодификации.61

Однако, как уже отмечалось, еще в 70-е годы, по мнению С.С.Алексеева62 и Г.С.Сапаргалиева,63 начался объективный процесс формирования новой отрасли законодательства по народному образованию. Замечание В.И.Новоселова о том, что «нормы права о народном образовании не являются административно-правовыми в их собственном смысле»64, также косвенно свидетельствует об этом. Данное предположение в значительной степени подтверждается наблюдением В.М.Сырых относительно того, что в 70—80-х годах при подготовке систематических собраний советского законодательства нормативно-правовые акты по вопросам образования не были отнесены к сфере государственного управления и образовали самостоятельный массив. В Собрании действующего законодательства СССР они были выделены в самостоятельный раздел, а в Своде законов СССР составляли объемную главу раздела по вопросам социального развития и культуры, а также социально-экономических прав граждан.65

Большинство современных исследователей не причисляют новое российское образовательное законодательство исключительно к административно-правовой отрасли. В частности, А.В.Белозеров пришел к выводу, что «правоотношения между учащимся на бюджетной основе и

образовательной организацией, финансируемой государством, вряд ли можно отнести к предмету административного права. Эти отношения не являются властными и не входят в круг правоотношений, описываемых в научной литературе как предмет регулирования административного права».66

Наиболее распространенным сегодня является взгляд на российское образовательное право как комплексную правовую общность, призванную регулировать многочисленные разнообразные отношения системы образования.67 Можно предположить, что в основе теоретических рассуждений сторонников данного подхода лежат идеи Г.С.Сапаргалиева, переосмысленные с учетом современной практики. Данный подход уже в советское время позволял отделять от административно-правовых отношений «учебные отношения» как имеющие выраженную специфику. В то время как изучение «отношений по народному образованию» в рамках административного права затрудняло выявление правовых особенностей отношений по обучению и воспитанию. Как справедливо подчеркивают современные исследователи, недооценка этой специфики уже в наше время «негативно сказалась и на практике, и на состоянии нормативного правового регулирования» сферы образования68.

Вместе с тем в некоторых современных научно-теоретических исследованиях обосновывается иной подход к оценке отраслевой принадлежности правовых норм, регулирующих отношения в сфере образования. В частности, Т.А.Владыкина, признавая, что «не все складывающиеся в сфере образования отношения лежат в плоскости административного права», приходит к следующему выводу: «Правовое опосредование социальных связей, складывающихся в сфере образования, является последовательно полиотраслевым, т.е. производится не комплексной отраслью (правом образовательным), а совокупностью различных отраслей права и законодательства, в число которых входит и законодательство об образовании».69

Не вполне корректным представляется и утверждение Т.А.Владыкиной о том, что в сфере образования отсутствует «качественно специфический вид однородных общественных отношений, требующих своеобразной правовой регламентации». К такому выводу исследователь приходит на том основании, что «складывающиеся в сфере образования социальные связи значительны по объему и весьма разнообразны по содержанию». В

качестве примера Т.А.Владыкина перечисляет имущественные отношения товарно-денежного характера, управленческие отношения, публичные отношения с финансовыми и налоговыми органами, отношения наемного труда между администрацией и ра-ботниками.70

Однако все перечисленные отношения следует рассматривать исключительно во взаимосвязи, которая обусловлена наличием системы правоотношений в сфере образования. Как подчеркивает Д.А.Керимов, любая система «есть целостность, выражающаяся в том, что объединение соответствующих частей носит необходимый характер» и «осуществляется не только по формальным, но и по сущностно-содержательным признакам,

что обусловлено единством их задач, целей, органичной связью и взаимодействием в процессе функционирования».71 «Система имеет ядро, вокруг которого объединяются, интегрируются и структурируются все другие системообразующие элементы». Это ядро является тем «направляющим, стимулирующим началом», под воздействием которого «осуществляется координация деятельности всего комплекса элементов системы, развитие каждого элемента и всей системы в целом».72 Для системы правоотношений в сфере образования таким ядром выступают отношения по обучению и воспитанию, которые Г.С.Сапаргалиев называл «учебными», или «учебно-воспитательными», Г.А.Дорохова, а также современные исследователи В.И.Шкатулла,73 Т.Н.Матюшева,74 С.В.Куров75 и др. — «педагогическими», В.М.Сырых76 — «образовательными».

Без этих ключевых отношений все иные отношения сферы образования теряют смысл. В самом деле, зачем вузу договариваться со строительной организацией о возведении нового учебного корпуса, если в этом вузе не осуществляется образовательный процесс? Будут ли граждане заключать договоры об оказании образовательных услуг на возмездной основе с вузом или частной школой, если по каким-то причинам приостановлена образовательная деятельность этих организаций? Ответ на эти вопросы вполне очевиден. Возникновение разнообразных отношений в системе образования возможно только при условии, если все они способствуют подготовке и осуществлению образовательного процесса, который, в свою очередь, обусловлен возникновением правоотношений по обучению и воспитанию.

Между тем Т.А.Владыкина не упоминает ни об основной роли и функции системы образования, ни о ключевых отношениях этой системы. Исследователь как бы не замечает их. Поэтому все прочие отношения, возникающие в сфере образования, предстают бессистемными и разрозненными, ибо они «лишены» своего объединяющего «ядра». Таким образом, рассмотренный подход не позволяет осмыслить и оценить правовое регулирование образовательной сферы в целом.

В работах других исследователей — сторонников «комплексного подхода» — не отрицается специфика отношений по обучению и воспитанию, что позволяет сформировать более точные представления о системе правоотношений, возникающих в сфере образования. В частности, С.В.Куров рассматривает образовательное право как «комплексный правовой институт», который «состоит из правовых норм различных отраслей права и сочетает в себе диспозитивные и императивные начала».77 Он полагает, что «совокупность регулируемых образовательным правом отношений указывает на то, что мы имеем дело с разнородными по своему существу отношениями, которые требуют различных методов их правового регулирования и, следовательно, участия не одной, а нескольких отраслей права». При этом исследователь признает, что «основу образовательного права составляют нормы, регулирующие педагогические (образовательные — в узком смысле) отношения». Нормы, регулирующие эти отношения, С.В.Куров предлагает

называть «образовательно-правовыми нормами (по аналогии с гражданско-правовыми, административно-правовыми и т.п. нормами)».78

В.И.Шкатулла — один из первых исследователей российского образовательного законодательства — рассматривает его как комплексную отрасль, включающую нормы различных отраслей, которые «не объединены единым методом правового регулирования, но связаны предметом и задачами регулирования».79 Поскольку Закон «регулирует множество отношений, складывающихся в системе образования», то, по мнению В.И.Шкатуллы, «предмет правового регулирования образовательного законодательства составляют конституционные, трудовые, управленческие (административные), имущественные, социальные, земельные, финансовые, семейные отношения вкупе с педагогическими отношениями». При этом «педагогическим отношениям» в этой системе отводится центральная, системообразующая роль, ибо все прочие отношения системы образования призваны их «обслуживать или обеспечивать».80

Важно подчеркнуть, что В.И.Шкатулла первым из современных исследователей затронул вопрос о «самостоятельности» образовательного законодательства и о его отделении от административно-правовой отрасли. Он также первым выдвинул тезис о том, что образовательное законодательство является «самостоятельной отраслью правовой системы России».81 Данный тезис не получил развития в трудах самого В.И.Шкатуллы, но был поддержан и развит В.М.Сырых, который является основоположником нового теоретического подхода к исследованию образовательных правоотношений.

Теоретические положения, сформулированные в трудах В.М.Сырых,82 созвучны основным выводам Г.А.Дороховой, которые в новых условиях, когда административное право в значительной степени утратило свое былое значение, получили принципиально иное истолкование.

В.М.Сырых, справедливо полагая, что образовательные правоотношения нуждаются в обособлении, выводит их за пределы административно-правового поля и определяет образовательное право как самостоятельную отрасль правовой системы России.83 При этом исследователя не смущает многообразие отношений сферы образования, которые он на основании системного подхода, позволяющего сосредоточить внимание на выявлении интегративных качеств,84 рассматривает как совокупность фиксированных связей, объединяющих элементы в единое целое. Исходя из того, что функции элементов системы производны от функций системы в целом, выявляется центр данной системы («образовательные отношения»), определяющий общее назначение всей системы, и функции других ее элементов (иные отношения в сфере образования) соотносятся с функцией всей системы. Нормы смежных отраслей права необходимы для образовательного права лишь постольку, поскольку они «конкретизируются применительно к специфике предмета отрасли и действуют только в ее пределах».85 «На каком основании нормы других отраслей права мы приписываем отрасли, к которой они не принадлежат?»86 — задается

вопросом В.М.Сырых, полемизируя с В.И.Шкатуллой относительно отраслевой принадлежности образовательных отношений.

Для развития своих идей В.М.Сырых использует иной подход к терминам. В частности, он отдает предпочтение термину «образовательные отношения», отказываясь от традиционного термина «педагогические отношения», в то время как другие авторы употребляют оба термина.

По мнению В.И.Шкатуллы, образовательные отношения в широком смысле — это все отношения, которые возникают в сфере образования. В узком смысле — это педагогические отношения по обучению и воспитанию. Свой выбор термина «педагогические отношения» В.И.Шкатулла увязывает с понятием «педагогика» и объясняет тем, что «отношения воспитания и обучения изучаются педагогической наукой».87 Исследователь также отмечает, что понятие «педагогические отношения» в определенной степени совпадает с понятием «педагогический процесс», под которым подразумевается «совокупность последовательных и взаимосвязанных действий педагогов и учащихся, направленных на создание и прочное усвоение системы знаний, навыков и умений, формирование способности применять их на практике».88

В.М.Сырых вкладывает в понятие «образовательные отношения» тот же смысл, что В.И.Шкатулла в «педагогические отношения», подразумевая отношения, возникающие в процессе обучения и воспитания. Свой выбор терминологии В.М.Сырых объясняет тем, что термин «педагогические отношения» не соответствует принятому в юридической науке обозначению правоотношений по их объекту, а не субъекту: «Мы говорим «семейные отношения», а не отцовские или материнские, «трудовые», а не работодательские. Не имеется достаточных оснований делать исключение в отношении образовательного права. Поэтому те отношения, которые В.И.Шкатулла обозначает как педагогические, сообразно их объекту следует обозначать термином «образовательные».

Стремясь упорядочить терминологию, В.М.Сырых строго разграничивает понятия «образовательные отношения» и «отношения в сфере образования». Отвергая термин «педагогические отношения», он называет «образовательными» ключевые отношения системы образования. По его мнению, они составляют «основу, ядро, специфический предмет» отрасли образовательного права.89 В.М.Сырых определяет их как правоотношения, «возникающие между обучающимися, образовательными учреждениями, педагогическими работниками, иными лицами в процессе получения обучающимися общего или профессионального образования, подтвержденного специальным документом о соответствующем образовании и/или квалификации».90

Все прочие отношения, возникающие в системе образования, В.М.Сырых предлагает называть «правоотношениями в сфере образования».91 С его точки зрения, неправомерно называть их термином «образовательные», ибо они регулируются нормами практически всех отраслей права. Применительно к регулированию образовательной сферы

они образуют комплексные институты, которые одновременно принадлежат и образовательному праву, и другой отрасли права (гражданскому, трудовому, административному, финансовому, семейному и т.д.). «Комплексный институт образовательного права понимается как совокупность норм, с помощью которых конкретизируются и дополняются нормы других отраслей права применительно к специфике образовательных отношений, а регулятивное действие этих норм ограничивается предметом образовательного права».92

С нашей точки зрения, терминология, предложенная В.М.Сырых, в большей степени соответствует современному содержанию отношений по обучению и воспитанию, чем ставший традиционным термин «педагогические отношения». В правильности юридического употребления данного термина можно усомниться уже на том основании, что в Законе РФ «Об образовании» личностно-ориентированный «целенаправленный процесс обучения и воспитания» называется не «педагогическим», а «образовательным».

В узком смысле «образовательный процесс» понимается законодателем как реализация образовательным учреждением (организацией) «одной или нескольких образовательных программ и (или) обеспечение содержания и воспитания обучающихся, воспитанников» (п. 1 ст. 12 Закона). Однако свобода выбора форм получения образования предполагает, что образовательный процесс может протекать вне образовательного учреждения без непосредственного участия педагогических работников. Поэтому в широком смысле «образовательный процесс» следует понимать как освоение обучающимися той или иной образовательной программы соответствующего уровня в любой из предусмотренных ст. 10 Закона форм получения образования.

Если участниками «педагогического процесса» и соответственно «педагогических отношений» неизменно являются учитель (педагог) и ученик (обучаемый), то состав участников образовательного процесса может изменяться в зависимости от уровня и формы получения образования. Так, участниками образовательного процесса являются родители несовершеннолетних обучающихся. Вместе со своими детьми (обучающимися) они выступают правомочной стороной образовательных правоотношений и действуют в определяемых Законом правовых рамках (ст. 52). Правомочная сторона вступает в образовательные правоотношения не с педагогическими работниками, а с юридическим лицом — образовательным учреждением (организацией), выступающим здесь обязанной стороной.

Педагогические работники выступают в образовательных правоотношениях представителями обязанной стороны, уполномоченными проводить образовательный процесс. Однако при таких формах освоения образовательных программ, как экстернат и семейное образование, педагоги как представители обязанной стороны принимают минимальное участие в образовательном процессе, а взаимоотношения сторон ограничиваются

организацией/участием в аттестационных мероприятиях и выдачей/получением документа об образовании и/или квалификации.

То есть состав участников образовательных правоотношений и решаемый ими круг вопросов представляется гораздо более широким, чем предполагают «педагогические отношения» между учителем и учеником. К тому же термин «педагогические отношения» является спорным не только в юридическом аспекте. На наш взгляд, он слабо сочетается с современной гуманистической парадигмой образования.

По канонам официальной советской педагогики центральной фигурой учебного процесса являлся педагог. Г.А.Дорохова акцентировала внимание на «непосредственном педагогическом воздействии, направленном на передачу и усвоение учащимся знаний, в том числе идеологии, навыков, правил поведения».93 Предполагалось, что педагог должен был формировать личность, транслировать идеологию, нести ответственность перед государством за воспитание советских граждан. В такой педагогической системе учащийся действительно являлся скорее пассивным участником отношений, объектом управления, чем субъектом действия. До сих пор некоторые авторы употребляют термин «обучаемый» вместо более корректного в правовом отношении термина «обучающийся», введенного Законом РФ «Об образовании».

Современные образовательные отношения все меньше напоминают «отношения по народному образованию» советской эпохи. Личностно-ориентированное образование и педагогика начинаются с обращения к человеку. Как констатируют Е.Н.Шиянов и И.Б.Котова, гуманистическая направленность не только меняет привычное представление о целях образования, но и способствует установлению «гуманных взаимоотношений между участниками образовательного процесса», внедряет «педагогiku сотрудничества».94 Поэтому во взаимоотношениях учителя и ученика (в самом широком значении этих слов) должны были произойти принципиальные изменения. По справедливому замечанию Н.П.Пищулина, главным действующим лицом в системе учитель — ученик становится учащийся, так как он сам, своими действиями, своими усилиями, без административного принуждения «сверху» «воспитывается, учится, впитывает дух, воспринимает и осваивает культуру».95

В соответствии с гуманистической, демократической парадигмой образования ученик является главным действующим лицом образовательного процесса еще и потому, что он реализует свое естественное, неотъемлемое право — право на образование. «Учитель появляется там и тогда, где и когда появляются ученики»,96 а не наоборот. Учитель, педагогический работник, лишь способствует реализации учеником, обучающимся, этого права, создает для этого условия. Как подчеркивает Б.С.Гершунский, учитель — это «не урокодатель, интересующийся лишь немедленными результатами своего труда», но «мыслитель, ощущающий всю полноту возложенной на него ответственности за судьбу доверившегося ему Человека».97 А потому учитель — это человек авторитетный, но не авторитарный.

Таким образом, термин «педагогические отношения», предложенный исследователями в 80-е годы прошлого века, не соответствует современным тенденциям развития образования и правоотношений в сфере образования. Он устарел, как, впрочем, и термины «народное образование», «отношения по народному образованию», применявшиеся в советский период.

Согласно Концепции модернизации российского образования до 2010 года⁹⁸ современному российскому образовательному законодательству более соответствует термин «образовательные отношения», вытекающий из предложенного законодателем термина «образование», понимаемого как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)» (преамбула Закона).

В современных условиях образование представляет собой многомерную категорию, которая исследуется представителями различных областей знания — педагогами, социологами, философами, экономистами, правоведами. Поэтому очевидно, что данное в Законе определение понятия «образование» не является исчерпывающим. Однако научная ценность этого определения состоит в том, что оно (хотя и в узком смысле) определяет предмет правового регулирования сферы образования. Определение данного предмета на сегодняшний день представляется особенно важным, поскольку, по мнению многих исследователей, образование все больше и больше превращается в сферу образовательных услуг, оказываемых гражданам, как на возмездной основе, так и за счет бюджетного финансирования.⁹⁹ Б.С.Гершунский, прослеживая социально-философские корни данного процесса, усматривает причину происходящего в том числе в таких явлениях, как смена образовательной парадигмы и признание приоритетов личностных образовательных ценностей. Сегодня очевидно, что система образования «все более явственно превращается в вариативную, открытую для оперативных изменений и обоснованных инноваций дифференцированную сферу образовательных услуг», а человек получил возможность «выбирать индивидуальную образовательную траекторию в соответствии со своими интересами и способностями». ¹⁰⁰ Но в результате в рамках так называемого «рыночного подхода» образование, «мыслившееся традиционно как общественное благо»,¹⁰¹ начинает восприниматься преимущественно как сфера услуг, в том числе услуг гражданину со стороны государства.

Как подчеркивает И.М.Ильинский, «логика и психология рынка овладели сферой образования, которое фактически превратилось в сферу производства». ¹⁰² Об «экономизации» образования заявляет и С.И.Плакий, полагая, что «укрепление рыночных отношений в России неизбежно диктует распространение их принципов на сферу образования», которая становится «важной самостоятельной отраслью российской эконо-мики». ¹⁰³

Одним из сторонников данного подхода является современный исследователь проблем образовательного права С.В.Куров. Полагая, что в Законе закреплена двойственная сущность понятия «образование» (как

результата и как процесса), исследователь подчеркивает, что «в условиях рыночной экономики образование-результат и образование-процесс выступают объектами товарно-денежных отношений».104

В то же время, настаивая на «экономизации» образования, исследователи приходят к выводу о том, что сфера образования не может быть полностью подчинена законам рынка. В частности, С.И.Плаксий вынужден признать исключительное своеобразие рынка образования, где «регуляторами являются не только макро- и микроэкономические факторы, рынок труда и капитала, но и человеческий потенциал, социальные и социально-психологические механизмы».105 С.В.Куров полагает, что рынок как система определенных общественных отношений оказывает как положительное, так и отрицательное воздействие на структуру, содержание и направленность образования. Так, «реализация сугубо экономических задач и целей в отрыве от социального и социокультурного содержания и предназначения образования приводят к утрате образовательных ценностей, обнищанию духовной жизни общества и личности, девальвации и подмене общенациональных приоритетов, а в долгосрочной перспективе создает угрозу интеллектуальной и национальной безопасности страны». Поэтому С.В.Куров выражает несогласие с тем, что образование представляет собой «набор услуг и не более того».106

Приведенному выводу созвучно замечание С.И.Плаксия о том, что «если образование будет возможно лишь через рынок, то есть через индивидуальную покупку образовательных услуг, то доступ к образованию будет открыт лишь для состоятельных людей, а это не только нарушает фундаментальные права человека, но и ведет к интеллектуальному обеднению общества».107 Как отмечает Б.С.Гершунский, стихии спроса и предложения на рынке образовательных услуг должны сопутствовать точно выверенные и прогностически доказанные политика и стратегия образования. С их помощью удастся уловить назревающие объективные тенденции в обществе, проследить их и «в необходимых случаях (на основе включения соответствующих правовых механизмов) оказать противодействие любым деструктивным и безнравственным перекосам в данной сфере».108 С нашей точки зрения, в ситуации, когда рыночные отношения стали органичной частью всей совокупности отношений, возникающих в сфере образования, основным регулятором на рынке образовательных услуг должно выступать именно государство. Его основными функциями в образовании являются: определение образовательной политики, создание и поддержка системы образования, социальная поддержка и обеспечение права личности на образование, а также выравнивание возможностей граждан на доступ к образованию. Только в этом случае образование сохранится как общественное благо и фундаментальные право и свобода, которыми вправе воспользоваться каждый согласно положениям, установленным частями 1—3 ст. 43 Конституции РФ и ст. 5 Закона.

Показательно, что европейские исследователи образовательного права достаточно осторожно относятся к «экономизации» образования. В

частности, Ян де Грооф подчеркивает, что в настоящее время «на повестке дня международной и национальной практики стоит вопрос о том, какие ограничения необходимо установить одностороннему «экономическому» взгляду на

образование».109

Как отмечает В.К.Загвоздкин, в Европе «многие авторы обоснованно отклоняют чисто рыночный подход в образовании, так как общедоступность и равенство шансов в образовании являются такими ценностями, от которых никто не желает отказываться. Особо тщательно анализируется понятие товара или услуги в применении к образованию, а также идея школы как предприятия».110 В частности, немецкий исследователь Франк Рюдигер Йах сознательно не употребляет слово «услуги» в отношении образования, так как оно, по его мнению, не является товаром и не может быть отнесено к сфере услуг.111

Ян де Грооф не отрицает, что в соответствии с основными принципами свободного рынка образование производит некий вид экономического товара («услугу»). Однако при этом он рассматривает образование как «продукт культуры», для защиты которого могут быть приняты меры, идущие вразрез с принципами свободного рынка, что, впрочем, не означает прекращения конкуренции. Бельгийский исследователь полагает, что «подход, основанный на умении ценить деньги», требует толкования и по ряду политических вопросов, таких как равные возможности для учащихся, демократическое право на качественное образование для всех, расширенная забота со стороны государства, внимание к национальным меньшинствам.112

Изучив российское образовательное законодательство, Ян де Грооф отмечает, что в нем в некоторой степени разграничиваются понятия «образование» и «образовательные услуги». В частности, он комментирует данное в Законе определение понятия «образование» преимущественно в социологическом аспекте, прослеживая трехсоставное раскрытие понятия «образование» «как процесса развития личности, общественного воспитания и профессионального обучения».113 При этом «образовательным услугам» отводится второстепенная роль, поскольку, в соответствии с Законом, они могут оказываться образовательным учреждением только «за пределами определяющих его статус образовательных программ» (ст. 14.6 Закона).

Такому пониманию в принципе соответствует позиция В.М.Сырых, который настаивает на том, что в Законе четко и последовательно проводится различие между деятельностью образовательных учреждений и платными дополнительными образовательными услугами. На этом основании исследователь не считает возможным относить к сфере образовательных услуг образование, получаемое гражданами в пределах государственных образовательных стандартов, даже в том случае, если такое образование получается на возмездной основе. Он подчеркивает, что платность образования не меняет правового статуса обучающегося, закрепленного образовательным правом, и не дает никаких оснований для распространения статуса субъектов гражданского права на образовательную сферу. Поэтому

«ни буква, ни дух гражданского законодательства не воспринимают образовательные отношения, основанные на платной, возмездной основе за счет средств обучающегося, в качестве гражданского правоотношения».114

Напротив, С.В.Куров предлагает относить к сфере образовательных услуг любое образование, получаемое на возмездной основе. Возникающие при этом правоотношения, по мнению исследователя, имеют «комплексную основу» и регулируются «сочетанием норм гражданского права и законодательства об образовании».115 Из этого фактически следует, что отношения по обучению и воспитанию, возникающие на возмездной основе, имеют иную юридическую природу, нежели подобные отношения, возникающие на безвозмездной основе. Однако с этим трудно согласиться, учитывая специфичность отношений по обучению и воспитанию (образовательных отношений). Поэтому более обоснованной представляется позиция В.М.Сырых, который полагает, что плата за обучение есть внешний для образовательного процесса факт,116 а потому не считает возможным дифференцировать таким образом образовательные отношения.

С точки зрения В.М.Сырых, образовательные отношения являются однородными и составляют основу, «ядро» предмета правового регулирования самостоятельной правовой отрасли (образовательного права), которая не только имеет собственный оригинальный предмет правового регулирования, но обладает и другими необходимыми признаками отрасли права (специфическим методом, особым механизмом правового регулирования, правовым режимом и особым набором правовых институтов).

В предмет регулирования образовательного права наряду с образовательными отношениями входят отношения, которые сопутствуют образовательным, и комплексные отношения, которые находятся на стыке образовательного и других отраслей права.117 Отношения, составляющие предмет образовательного права, нельзя считать отдельными, разрозненными, ссылаясь на их кажущуюся разнородность.118 Все они, сгруппированные вокруг единого ядра (образовательных отношений), тесно переплетаясь и взаимодействуя между собой, призваны выполнять единую задачу — регулировать отношения системы образования в целом. Подчеркивая их единую целенаправленность, В.М.Сырых настаивает на том, что регулирование сферы образования должно проводиться в особом правовом режиме, ибо только при таком условии оно будет полноценным.

Данный теоретико-методологический подход нашел отражение в опубликованной в 2001 году Концепции Кодекса РФ об образовании, в которой подчеркивается, что специфические черты образовательных отношений «выделяют их из числа других отношений и требуют применения правовых средств, органично учитывающих эту специфику и обеспечивающих реализацию образовательных отношений в реальной жизни».119

Особый правовой режим предполагает применение особого метода и механизма правового регулирования. Однако в отношении новых отраслей права речь может идти лишь о комбинации двух основных методов

юридической науки — императивного и диспозитивного. Так, применительно к образовательному праву В.М.Сырых выделяет в качестве метода правового регулирования особое сочетание императивного и императивно-диспозитивного методов. Он приводит примеры, демонстрирующие реализацию указанного сочетания методов правового регулирования в сфере образования, а также примеры «тупиковых ситуаций», возникающих в случае неприменения специфических методов образовательного права.

Настаивая на том, что образовательным отношениям необходим особый правовой режим регулирования, В.М.Сырых вынужден признать, что на практике он применяется недостаточно эффективно и пока еще «не обеспечивает единства нормативно-правового регулирования этих отношений».120 На уровне структуры отрасли обнаруживается недооформленность особых правовых институтов образовательного права. Как утверждает В.М.Сырых, образовательное право имеет основной институт, закрепляющий его общеотраслевые принципы и определяющий предмет и задачи отрасли. Важнейшей составной частью образовательного права выступают институты социальной защиты обучающихся. Оно также имеет целый ряд комплексных институтов, возникающих на стыке образовательного права и других отраслей права. Однако, по замечанию самого исследователя, еще не полностью сформирован институт дисциплинарной ответственности, оформление которого способствовало бы преодолению декларативности образовательного законодательства. В.М.Сырых полагает, что разработке данного направления следует уделить особое внимание в процессе совершенствования образовательного законодательства. В частности, «институты юридической ответственности обучающихся и педагогических работников должны быть едиными в своих исходных принципах и могут различаться лишь приемами и способами применения».121

На наш взгляд, институтом дисциплинарной ответственности не исчерпывается перечень не до конца сформировавшихся институтов образовательного права. В частности, законодательно не определены права обучающихся и педагогов в образовательном процессе, до сих пор не нашел адекватного правового оформления порядок осуществления различных, прежде всего контрольных процедур в сфере образования и возникающие в процессе их осуществления специфические правомочия сторон и т.д.

В этой связи представляется дискуссионным утверждение В.М.Сырых о том, что все признаки, присущие образовательному праву как самостоятельной отрасли, в настоящее время проявляют себя в ставшей развитой форме.122 По его же словам, лишь кодификация образовательного законодательства позволит до конца развиваться всем основополагающим признакам образовательного права, а также будет способствовать завершению процесса формирования его в качестве самостоятельной правовой отрасли. Принятие Кодекса РФ об образовании обеспечит «системное и целенаправленное регулирование собственно образовательных отношений, приведет к выявлению их дополнительных свойств, признаков,

что, в свою очередь, потребует образования новых правовых институтов, уточнения метода правового регулирования, создания единого правового режима общественных отношений в сфере образования».123

Тот факт, что формирование новых отраслей права происходит в результате активной правотворческой работы и что кодификация особенно этому способствует, подчеркивали еще советские исследователи.124 Однако С.С.Алексеев в этой связи отмечал, что «не следует преувеличивать роль кодифицированных актов», ибо «решающим системообразующим фактором остается предмет правового регулирования, назревшая объективная потребность самостоятельного, обособленного нормативного регулирования» того или иного вида общественных отношений, а также наличие «объективных юридических оснований».125

48 Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. №3266-1 «Об образовании»//Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, №3. Ст. 150

49 Федеральный закон от 13 января 1996 года №12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»// Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, №3. Ст. 150

50 Федеральный закон от 22 августа 1996 г. №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»// Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, №35. Ст. 4135

51 Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Vladimir M. Filippov (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, P. 14

52 Anweiler O. Some Historical Aspects of educational Change in the Former Soviet Union// PHILIPS D., KASER M. (eds.), Oxford Studies in Comparative Education, Special Issues on Education and Economic Change in Eastern Europe and the Former Soviet Union, Oxford, 1992.

53 Popov E.I., Kudryavtsev A., Ivanov S.S., Vokova I.E., Report on the Russian Federation//DE GROOF J., NEAVE G., SVEC L., Governance and Democracy, vol. II, Legislation Reform Programme, Council of Europe, Strasbourg, 1997

54 Закон СССР от 27 ноября 1985 г. №3662-ХІ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР в связи с основными направлениями реформирования общеобразовательной и профессиональной школы и утверждением новой редакции

55 Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Vladimir M. Filippov (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, P. 15

56 Штурба В.А. Разработка государственной политики в области народного образования и ее реализация в Российской Федерации в 60—90 гг. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. М., 2001

57 Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Vladimir M. Filippov (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. Leuven/Apeldoorn, Garant, 2001, P. 20

- 58 Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты. С. 5
- 59 Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. С. 644
- 60 Суханов Е.А. О концепции кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права». //Юридическое образование и наука, 2001, №3. С. 2
- 61 Суханов Е.А. О концепции кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права». С. 3—4
- 62 Алексеев С.С. Структура советского права. С. 224
- 63 Сапаргалиев Г.С. Отношения по воспитанию и обучению — предмет правового регулирования. С. 128а
- 64 Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. С. 35
- 65 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 5—6
- 66 Белозеров А.В. Понятие и содержание обязательства по возмездному оказанию образовательных услуг. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2000. С. 31
- 67 Озеров В.А. Правовые основы образования в Российской Федерации //Право и образование, 2001, №3. С. 36
- 68 Григорьев Ф.А., Динес В.А., Олесюк Е.В. Образовательное право: вопросы теории. //Журнал российского права, 2003, №3. С. 164
- 69 Владыкина Т.А. К проблеме образовательного права. С. 28
- 70 Владыкина Т.А. К проблеме образовательного права. С. 26
- 71 Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986. С. 208
- 72 Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. С. 217
- 73 Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. М., 1996; Шкатулла В.И. Образовательное право. Учебник для вузов. М., 2001. С. 22
- 74 Матюшева Т.Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 1999
- 75 Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование //Право и образование, 2003, №3. С. 103
- 76 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 13
- 77 Куров С.В. Публично-правовые и частноправовые элементы в регулировании отношений в сфере образования //Образование и право, 2003, №2. С. 62; Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование. С. 105
- 78 Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование. С. 105
- 79 Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. С. 68
- 80 Шкатулла В.И. Образовательное право. С. 22

- 81 Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. С. 68
- 82 Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000; Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002
- 83 Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000
- 84 Веденеев Ю.А. О применении системного подхода в исследовании права. Введение в методологию проблемы. //Проблемы государства и права, 1974, №9. С. 55
- 85 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 141
- 86 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 111
- 87 Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. С. 95
- 88 Шкатулла В.И. Образовательное право. С. 22
- 89 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 111
- 90 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 65
- 91 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 13
- 93 Дорохова Г.А. Теоретические проблемы совершенствования законодательства. С. 11
- 94 Шиянов Е.Н., Котова И.Б. Идея гуманизации образования в контексте отечественных теорий личности. Ростов-на-Дону, 1995. С. 6—13
- 95 Пищулин Н.П. Философия образования: природа, сущность, законы. //Право и образование, 2002, №2. С. 122
- 96 Толкаченко А. Учитель и ученик в XXI веке: проблемы нравственных и педагогических отношений. //Уголовное право, 2001, №1. С. 107
- 97 Гершунский Б.С. Философия образования М., 1998. С. 3
- 98 Концепция модернизации российского образования до 2010 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.12.2001 №1756-р//СЗ РФ, 07.01.2002, №1 (ч. II). Ст. 119 (опубликовано без приложений); Бюллетень Минобразования РФ, №2, 2002)
- 99 Например, см.: Белозеров А.В. Понятие и содержание обязательства по возмездному оказанию образовательных услуг. С. 20
- 100 Гершунский Б.С. Философия образования для XXI в. С. 50
- 101 Ильинский И.М. Революция образования. С. 303
- 102 Ильинский И.М. Революция образования. М., 2002. С. 300
- 103 Плаксий С.И. Качество высшего образования. М., 2003. С. 474
- 104 Куров С.В. Образовательно-правовые услуги: гражданско-правовой аспект. С. 13
- 105 Плаксий С.И. Качество высшего образования. С. 475
- 106 Куров С.В. Образовательно-правовые услуги: гражданско-правовой аспект. С. 51
- 107 Блаксий С.И. Качество высшего образования. С. 476
- 108 Гершунский Б.С. Философия образования для XXI в. С. 50
- 109 По мнению проф. Яна де Гроофа, «экономизм» означает, «что больше, чем когда-либо, политика в образовании определяется финансовыми

и экономическими вопросами»//Globalisation and Competition in Education. Edited by Jan De Groof, G.Lauwers. G.Dondelinger., WolfLegalPublishers, 2003. P. 4—5

110 Загвоздкин В.К. Контекст становления гражданской школы: тенденции образовательной политики и развития школьного законодательства в странах ЕС. Аналитический обзор.// <http://school.edu.ru>

111 F.-R. Jach. Schulverfassung und Burgergesellschaft in Europa, Berlin 1999, L. 25

112 Globalisation and Competition in Education. Edited by Jan De Groof, G.Lauwers. G.Dondelinger., WolfLegalPublishers, 2003, P. 5

113 Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Vladimir M. Filippov (Eds.) Adequate Education Law for Modern Russia. Leuven/Apeldoorn, Garant, 2001. P. 26

114 Сырых В.М. О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения //Право и образование, 2002, №4. С. 69—74

115 Куров С.В. Особенности гражданско-правового регулирования возмездного оказания образовательных услуг //Право и образование, 2001, №6. С. 82

116 Сырых В.М. О юридической природе образовательного договора.... С. 73

117 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 111

118 В.М.Сырых ссылается на авторитетное мнение С.С.Алексеева о том, что «подробный анализ предмета любой сложившейся отрасли приводит к выводу о разнородности регулируемых ею отношений» (Алексеев С.С. Структура советского права. С. 172)

119 Основные положения Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании. Общая часть /Под ред. В.М.Сырых, Ю.А.Кудрявцева. М., 2001. С. 14

122 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 292

123 Буслов Е.В., Кудрявцев Ю.А., Сырых В.М. Кодекс Российской Федерации об образовании — стратегический путь совершенствования образовательного законодательства в Российской Федерации//Право и образование, 2001, №4. С. 45

124 Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства //Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 11, М., 1967. С. 10; Алексеев С.С. Структура советского права. С. 223—224

125 Алексеев С.С. Структура советского права. С. 225

126 Морозова Л.А. К вопросу об отраслях права. //Материалы Всероссийской конференции «Система российского права», 14 ноября 2001 года, Москва, МГЮА. М., 2002. С. 35

127 Морозова Л.А. К вопросу об отраслях права. С. 37—38

128 Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права: понятие, предмет, состав, система //Ученые труды СЮИ. Свердловск, 1961, Вып. 6. С. 260—261

129 Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование //Право и образование, 2003, №3. С. 103

130 Алексеев С.С. Структура советского права. С. 228—229

131 Матюшева Т.Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования. С. 42

132 Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ, 30.08.2004, №35. Ст. 3607

133 Загвоздкин В.К. Контекст становления гражданской школы: тенденции образовательной политики и развития школьного законодательства в странах ЕС. Аналитический обзор.// <http://school.edu.ru>

Лекция 3

Тема: Объект образовательного правоотношения

Особенности связи и взаимодействия субъектов образовательного правоотношения в значительной степени определяются спецификой объекта образовательного отношения и его правового состояния, так как именно объект соединяет («фокусирует») субъекта права и субъекта обязанности в правоотношении.²²⁶ В связи с этим проблема объекта имеет не только сугубо теоретическое, но и практическое значение с точки зрения правового регулирования соответствующих правоотношений и правоприменительной практики.

Обращаясь к рассмотрению объекта образовательного правоотношения, следует заметить, что в целом вопрос об объекте правоотношения продолжает оставаться дискуссионным. В дореволюционной российской юридической науке в качестве объекта частноправовых отношений было принято рассматривать, как правило, вещи, а публично-правовых — действия участников правоотношений. В современной юридической литературе высказываются разнообразные мнения по этому вопросу. Различные авторы относят к объекту правоотношения: материальные и нематериальные блага, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности;²²⁷ поведение его участников;²²⁸ действия участников и явления (предметы) окружающего мира, на которые они направлены;²²⁹ правовой режим различных благ²³⁰ и т. п. Особенным разнообразием отличаются подходы исследователей гражданских правоотношений. Большинство административистов в продолжение российской дореволюционной традиции

в качестве объекта административно-правовых правоотношений по-прежнему называют действия и поведение лиц, хотя в последнее десятилетие и среди них появились сторонники множественности объектов административно-правовых отношений.²³¹ При этом ряд исследователей выводят объект за пределы правоотношения, другие рассматривают его как составную часть правоотношения.

Представляется, что в образовательном отношении объект выступает в качестве его составной части и представляет собой то, по поводу чего оно возникло и на получение/предоставление чего направлены действия его участников.

Исходя из этого предположения, объектом идеальной конструкции образовательных правоотношений можно признать нематериальные, духовные блага, на овладение которыми (присвоение которых) в рамках процесса обучения и воспитания направлен интерес правомочной стороны (граждан, имеющих право на образование).

Нематериальные духовные блага в юридическом смысле характеризуются тем, что они неосязаемы, неотделимы, непередаваемы и неотчуждаемы. В образовании педагог выступает как носитель указанных благ, они от него неотделимы. В рамках образовательного процесса он их не передает и не отчуждает каким-либо способом. Фактически, используя педагогические методы, он обеспечивает их приобретение или, точнее говоря, создание их индивидуальной разновидности обучающимся. Иначе говоря, особенностью нематериальных духовных благ как объекта образовательного отношения является то, что до его установления эти блага никому не принадлежат, никто не является их собственником, однако в его ходе они приобретают характеристики состояния принадлежности правомочному субъекту, проявляются как его свойство и могут быть измерены в рамках аттестационных мероприятий.

На практике в фактических общественных отношениях указанные нематериальные блага всегда предстают в конкретной форме. Соответственно в целях установления конкретного образовательного отношения они, как его объект, также должны быть выражены в индивидуальных количественно-качественных характеристиках, которым объективное право придает юридическое значение.²³²

В юридической литературе фактически единственное определение объекта образовательного отношения было дано В. М. Сырых. Исходя из сформулированного законодателем понятия «образование», он рассматривает объект образовательных правоотношений как «системные, политематические знания, навыки и умения, приобретенные гражданином в процессе обучения и воспитания, уровень которых отвечает требованиям государственного образовательного стандарта и удостоверяется документом о соответствующем образовании».²³³ В Концепции Кодекса об образовании объектом образовательных правоотношений также признаются только такие знания, умения и навыки, «уровень которых соответствует государственному образовательному стандарту, что подтверждается итоговой аттестацией

обучающихся и соответствующим документом».234 Таким образом, объектом образовательных правоотношений могут выступать далеко не всякие знания, умения, навыки и «ключевые компетенции», получаемые, вырабатываемые, формируемые и развиваемые «познающим субъектом». Как отмечает В. М. Сырых, в качестве объекта они могут выступать «прежде всего в условиях, характерных для образовательных правоотношений, которые складываются между образовательными учреждениями и обучающимися в процессе их обучения и воспитания».235

Приведенные определения объекта образовательных правоотношений представляются не вполне точными по ряду оснований.

Прежде всего педагогические парадигмы и само представление о содержании образования со временем изменяются. Как уже отмечалось, в настоящее время в качестве важнейшего компонента образования, кроме знаний, умений и навыков, называются ключевые компетенции. При этом ни одна из дефиниций не закреплена законодательно, что ставит под сомнение целесообразность их использования при формулировке определения объекта образовательного отношения. Кроме того, это определение, основанное на легальном определении образования, рассмотренном ранее, характеризует объект образовательных отношений, складывающихся только в сфере стандартизированного образования.

Однако, как известно, не все образовательные программы осуществляются на основе государственного образовательного стандарта, и освоение некоторых видов программ не завершается достижением определенного образовательного уровня. В соответствии с Законом государственный образовательный стандарт устанавливается только по основным образовательным программам, и, в виде исключения, законодатель допускает возможность стандартизации отдельных дополнительных образовательных программ (ст. 7 Закона). Государственный образовательный стандарт включает федеральный, региональный (национально-региональный) компоненты и компонент образовательного учреждения. Федеральный компонент определяет обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. В настоящее время в Российской Федерации установлены стандарты общего образования, а также начального, среднего и высшего профессионального образования. В сфере дополнительного образования детей и взрослых стандарты отсутствуют.

Что же может выступать как некоторая объективированная, формализованная форма нематериального духовного блага, позволяющего характеризовать его не только как предмет внешнего мира, но и как объект образовательного отношения?

Представляется, что в современной системе образования формой фиксации внешних характеристик указанного нематериального блага как объекта образовательного отношения является образовательная программа. В Российской Федерации реализуются основные и дополнительные

общеобразовательные и профессиональные образовательные программы (п. 1 ст. 9 Закона). В соответствии с п. 5 ст. 14 Закона каждая образовательная организация имеет право самостоятельно разрабатывать, принимать и реализовывать образовательные программы. По замыслу законодателя именно этими документами определяется содержание образования определенного уровня и определенной направленности, обеспечивается системность образовательного процесса в конкретной образовательной организации. Содержание основных образовательных программ государственных и имеющих государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждений (организаций) определяется государственным образовательным стандартом. Компонент образовательного учреждения составляет 5—10 % от общего объема программы, за счет чего все же достигается некоторая вариативность образования в различных образовательных организациях. С дополнительными образовательными программами, за исключением тех, по которым установлены государственные требования, ситуация практически обратная: их содержание определяется преимущественно самими образовательными учреждениями (организациями).

Следует заметить, что правомочная сторона в определении содержания образовательной программы практически не участвует либо участвует в очень незначительной степени. В профессиональном образовании свой интерес она реализует через выбор направления подготовки (специальности) и образовательного учреждения (организации). В общем образовании диспозитивность при определении содержания проявляется только в части выбора факультативных курсов из числа предлагаемых в школе. В дополнительном образовании субъект права вправе выбрать любую образовательную программу, но все же не может, исходя из собственных интересов, повлиять существенно на ее содержание. На практике индивидуальные образовательные программы являются единичными и встречаются, главным образом, при обучении одаренных детей и детей с отклонениями в развитии. Относительно более частым фактом является индивидуальный учебный план, определяющий сроки и последовательность изучения предусмотренных образовательной программой дисциплин. Закрепленное законодательно право на обучение в соответствии с индивидуальным учебным планом (п. 4 ст. 50 Закона) выступает как одно из правомочий субъективного права обучающегося.

Вышеуказанные обстоятельства позволяют заметить, что по сравнению с советским периодом, когда содержание образовательных программ и учебные планы определялись директивно уполномоченными органами государственной власти и не могли быть изменены ни образовательным учреждением, ни педагогом, ни обучающимся, сегодня ситуация принципиально поменялась.

У субъектов образовательного отношения появились некоторые права в части определения содержания образования. В то же время объем этих прав далек от правовых возможностей сторон гражданско-правового отношения,

обладающих автономией воли и практически свободных в выборе его объекта. Возвращаясь к объекту образовательного отношения, можно утверждать, что именно образовательная программа представляет собой ключевую единицу, которая позволяет вывести практически применимое определение объекта образовательных правоотношений, т. е. определить его признаки и правовое состояние. В ней, как правило, указываются цель и задачи, содержание образования (дисциплины, дидактические единицы), объем учебного времени, формы занятий, промежуточной и итоговой аттестации, а также требования к уровню подготовки выпускников по результатам ее освоения, т. е. планируемый результат обучения. В образовательных программах часто определяются также условия обучения (требования к учебному оборудованию, вспомогательным средствам обучения, кабинетам и т. п.).

При этом следует подчеркнуть, что образовательная программа представляет собой только операциональную единицу, т. е. «образ» объекта, но не сам объект образовательного правоотношения. Она является документом, который сам по себе не может удовлетворять законные интересы и потребности субъектов. В то же время образовательная программа — это тот документ, на основе которого в ходе образовательного процесса будут происходить передача и получение зафиксированных в ней знаний, формирование умений и навыков, овладение «ключевыми компетенциями», т. е. присвоение обучающимся конкретного нематериального блага, по поводу которого было установлено образовательное правоотношение. Другими словами, именно образовательная программа позволяет определить параметры объекта, по поводу которого устанавливается конкретное образовательное правоотношение и соответственно то направление, в котором на протяжении всего правоотношения будет осуществляться правовая деятельность его участников. В итоге эта целесообразная и правомерная деятельность сторон образовательного правоотношения приведет к появлению образовательного результата в виде полученных знаний, сформированных умений, навыков, а также «ключевых компетенций». Таким образом, правовая деятельность сторон, вступающих в правоотношение по поводу конкретной образовательной программы, направлена не просто на реализацию этой программы в ходе образовательного процесса, но на достижение обучающимся заявленного в ней планируемого результата ее освоения.

Достижение этого результата фактически подтверждает факт приобретения обучающимся тех самых нематериальных духовных благ, по поводу которых возникло образовательное отношение. Это устанавливается в ходе итоговой аттестации выпускников и является основанием выдачи выпускнику документа о соответствующем образовании и/или квалификации. Этот документ, подтверждая получение образования определенного уровня, носит правоустанавливающий характер, так как дает право на получение образования следующей ступени или занятия соответствующей профессиональной деятельностью. В случае непрохождения или

неуспешного прохождения итоговой аттестации выпускник получает справку о том, что прошел обучение по данной образовательной программе. Выдача обучающемуся одного из вышеуказанных документов означает завершение образовательного отношения.

В силу системных свойств правоотношения указанные специфические особенности объекта образовательного отношения, выражающиеся в способах создания и использования его полезных свойств (т. е. деятельности участников), а также в особенностях его правового режима, оказывают существенное влияние на структуру и способы реализации прав и обязанностей всех участников образовательного правоотношения, а соответственно на материальное и юридическое содержание образовательного правоотношения.

226 Дудин А. П. Объект правоотношения (вопросы теории). Саратов, 1980. С. 36—66

227 Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 329; Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. С. 23—24

228 Иоффе О. С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Иоффе О. С. Очерки по гражданскому праву. Л., 1957. С. 48; Гражданское право. Учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. 6-е изд. Т. 1. М., 2004. С. 99; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Учебник / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2006. С. 313

229 Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 150; Советское гражданское право / под ред. В. Т. Смирнова и др. В 2 т. Т. 1. Л., 1982. С. 73—74

230 Гражданское право. Учебник. В 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд. Т. 1. М., 2003. С. 294—295

231 Конин Н. М., Журик В. В., Петров М. П. Административное право Российской Федерации. Учебно-методический комплекс / под ред. Н. М. Кониной. М., 2005. С. 118

232 Чеговадзе Л. А. Структура и состояние гражданского правоотношения... С. 224

233 Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права... С. 31

234 Основные положения Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании (Общая часть) / под общ. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Кудрявцева. М., 2001. С. 10

235 Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права... С. 29.

Лекция 4

Тема: Содержание образовательного правоотношения

Рассмотрение проблемы содержания образовательного правоотношения предопределяет необходимость изучения содержания опосредуемого им фактического общественного отношения, так как правоотношение представляет собой вид или форму урегулированного правом общественного отношения и не существует отдельно от него. По мнению теоретиков права, урегулированное правом общественное отношение не утрачивает своего фактического содержания, а лишь видоизменяется, приобретая новое дополнительное свойство²³⁶. Неразрывность фактического и юридического содержания правоотношения обеспечивает то необходимое (целесообразное и правомерное) реальное поведение субъекта, которое позволит ему получить то, ради чего он вступал в образовательное правоотношение, то есть достижение планируемого результата освоения конкретной образовательной программы. Для этого необходимо, чтобы содержание прав и обязанностей (юридическое содержание) соответствовало фактическому (материальному) содержанию правоотношения, то есть учитывало и специфику объекта образовательных правоотношений, и специфику образовательной деятельности в целом.

Общественное отношение, формой которого является образовательное правоотношение, обусловлено личной и общественной потребностью в передаче и получении знаний. Потребность человека в получении знаний, необходимых ему для жизни, для самореализации и самосовершенствования, является естественной потребностью. Этим объясняется естественный, необходимый характер передачи знаний и различных жизненно необходимых умений и навыков от одного поколения к другому, благодаря чему с древнейших времен осуществляется связь поколений и обеспечивается общественный прогресс.

В силу того, что передача знаний, умений, навыков и накопленного опыта всегда предполагает наличие носителя этих ценностей (учителя) и человека, испытывающего потребность в получении этих нематериальных ценностей (ученика), распределение социальных ролей и функций в общественном образовательном отношении также является естественным. Носитель знаний и опыта стремится передать эти ценности тем, кто способен их перенять и освоить. Это предполагает тесный процесс взаимного общения, в котором заинтересованы обе стороны — и учитель, и ученик. Учитель объясняет, показывает, направляет, воспитывает...; ученик слушает, смотрит, осваивает, перенимает и т.п. В силу необходимости проверить, как идет процесс освоения, ученик демонстрирует (предъявляет) свои знания, умения, навыки; учитель проверяет, поправляет, подсказывает, советует и т.п. В результате неосязаемые, но имеющие большую ценность блага (объект, лежащий в основе взаимного общения сторон) переходят от их изначального носителя (учителя) к другим людям (ученикам), присваиваются ими, при этом не обедняя, а иногда и обогащая первого.

Такова схема отношений, возникающих между учителем и учеником и составляющих основу общественного образовательного отношения. Эти отношения (т.е. собственно процесс обучения и воспитания, образовательный

процесс) известны с глубокой древности. С течением времени менялась их организационная основа, но суть этих отношений, распределение социальных ролей и функции каждого участника в своей основе оставались неизменными. Это объясняется спецификой данного рода деятельности и свойствами образования как объекта, по поводу которого она осуществляется. Соответственно приобретение образования невозможно без непосредственного активного участия того, кто хотел получить те или иные знания, умения, навыки или воспитание.

Состав участников современных образовательных отношений не ограничивается только участниками образовательного процесса. Это объясняется наличием создаваемой и поддерживаемой государством системы образования, призванной содействовать реализации права на образование. Главная функциональная задача входящих в эту систему образовательных учреждений (организаций) не может рассматриваться вне общих задач системы образования, призванной обеспечить реализацию права на образование, то есть предоставление качественного образования. Поскольку для выполнения этой задачи всегда необходимы определенные условия, то функции образовательного учреждения (организации) как обязанной стороны образовательных правоотношений как раз и заключаются в создании таких условий. Это предполагает подготовку соответствующих помещений, приглашение педагогических и иных работников и другие организационные функции, которые более подробно будут рассмотрены при изучении правового статуса данного участника образовательных правоотношений.

Функциональная задача педагогических работников заключается в непосредственном проведении образовательного процесса, создании необходимых и достаточных условий для того, чтобы осваивающие образовательную программу обучающиеся могли по ее завершении достичь планируемого результата и тем самым удовлетворить свои образовательные потребности.

В силу специфики образовательной деятельности поведение современного педагога предполагает выполнение рассмотренных выше основных педагогических функций. Однако в связи с повышением роли образования в современном информационном обществе, усложнением и расширением его задач педагогические функции видоизменились и расширились, что, в свою очередь, поставило на повестку дня вопрос о повышении требований к образованию самих педагогов. Это было обусловлено расширением содержания объекта образовательных отношений, который, как было показано, в изменившихся общественных условиях стал включать в себя не только традиционные знания, умения и навыки, но также и «ключевые компетенции», необходимые человеку для нормальной социализации в современном обществе. Для того чтобы иметь возможность создавать такой объект в ходе образовательного процесса, потребовались иные, отличные от традиционных, условия и технологии.

Однако расширенное содержание объекта образовательных правоотношений несколько не изменило его основного свойства, требующего

активного и целенаправленного поведения тех, кто желает получить образование. Современный термин «обучающийся», закрепленный в Законе РФ «Об образовании», передает содержание основной функции, исполняемой участником отношений, получающим образование. Очевидно, что он должен обучаться (т.е. обучать себя). При этом он может посещать образовательное учреждение (организацию) и принимать активное участие в проводимом педагогом образовательном процессе. Он также может получать образование в форме, которая не предусматривает посещение образовательного учреждения (организации) и заниматься самоподготовкой с последующим прохождением аттестационных мероприятий (экстернат, семейное образование). Главное, чем характеризуется поведение обучающегося — это обучение, то есть, осознанное, творческое, целенаправленное освоение материала, предусмотренного той образовательной программой, по которой он обучается. Только такое поведение может гарантировать получение образовательного результата и достижение цели образовательного правоотношения.

Специфические свойства объекта не допускают безответственного, нецелесообразного и нецеленаправленного поведения обучающихся во время образовательного процесса, а также во время самоподготовки. Именно поэтому одной из важнейших функций педагогических работников и администрации образовательного учреждения (организации) является создание таких условий, которые бы способствовали осуществлению обучающимися их функций. Это предполагает не только проведение занятий и консультаций (т.е. собственно «передачу образования»), но также поддержание дисциплины во время образовательного процесса и контроль качества освоения программы обучающимися.

В силу объективной необходимости активного, осознанного и целенаправленного участия в образовательном процессе тех, кто получает образование, родители малолетних обучающихся также являются его участниками и, следовательно, участниками образовательных отношений. При этом они выполняют двоякую функцию. С одной стороны, родители (законные представители) являются представителями малолетних обучающихся и в этом качестве призваны решать вспомогательные организационные вопросы. С другой стороны, они, так же как и их дети, выступают в качестве самостоятельных участников образовательного процесса, имеющих собственные права и обязанности.

Функции родителей как участников образовательного процесса предполагают разъяснение детям их целей и задач в образовательном правоотношении, а также оказание им посильной помощи в освоении образовательной программы. Для этого они должны находиться в тесном контакте с педагогами, непосредственно осуществляющими образовательный процесс, и получать от них информацию об успеваемости и поведении своих детей. То есть, целесообразное поведение родителей как участников образовательного процесса предполагает всемерную помощь своим детям, направленную на то, чтобы выработать осознанное отношение к

образовательному процессу. Функциональной задачей родителей, таким образом, является создание дополнительных условий для результативного освоения образовательной программы малолетними обучающимися.²³⁷

Таким образом, общественное образовательное отношение возникает с целью обеспечения естественной, общественно необходимой потребности в передаче и получении совокупности нематериальных духовных благ, которые обобщенно называются образованием и в этом смысле является публичным. В основе этого отношения лежит образовательный процесс, направленный на достижение образовательного результата. Условия, в которых такой образовательный результат может быть получен, создаются благодаря выполнению каждым участником строго определенных функций, обусловленных спецификой образовательной деятельности в целом, в том числе специфическими свойствами создаваемого объекта.

Деятельность по реализации рассмотренных функций, направленная на достижение образовательного результата, поведение участников наполняют материальное содержание образовательного правоотношения. Последнее через свое юридическое содержание оказывает регулятивное воздействие, определяет, каким будет фактическое взаимодействие его участников.

Как известно, понятие юридического содержания правоотношения тесно связано с понятиями субъективного права и юридической обязанности. Последние представляют собой равнозначные системные элементы правоотношения, отличающиеся своим содержанием. Субъективному праву всегда соответствует установленная объективным правом обязанность, так как, по общему правилу, права одних лиц удовлетворяются через обязанности других. Принадлежность субъективного права и юридической обязанности делает субъекта правоотношения лицом либо управомоченным, либо правообязанным и, таким образом, индивидуализирует его в правоотношении. Такое противостояние субъективных прав и корреспондирующих им обязанностей в правоотношении представляет собой связь и соответственно обуславливает связанность управомоченного и правообязанного субъектов с учетом специфики правового режима объекта субъективного права. Взаимосвязанные права и обязанности участников, объем и пределы которых в общем виде определяются нормами права, и составляют юридическое содержание правоотношения.

В правовой науке устоявшейся можно считать точку зрения, согласно которой субъективное право рассматривается как гарантированная законом возможность или вид и мера возможного (дозволенного) поведения правомочного лица (гражданина или организации) в целях удовлетворения его законных интересов и потребностей. Субъективное право, как правило, обеспечивается юридическими обязанностями других лиц. Юридическая обязанность представляет собой гарантированную законом необходимость или вид и меру должного или требуемого поведения обязанного лица, которым оно должно следовать в интересах правомочного субъекта.

И субъективное право, и юридическая обязанность по своему содержанию являются многоплановыми и структурно состоят из нескольких элементов.

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным определить состав и содержание правомочий субъективного права как элемента образовательного отношения, рассмотрев их через призму выработанной в правовой науке его общей (типичной) структуры.

В юридической литературе отмечается, что субъективное право включает в себя в зависимости от вида права от трех до семи элементов, именуемых также правомочиями. Общая структура субъективного права, отражая наиболее типичные его свойства, остается, по мнению теоретиков права, четырехчленной. Прежде всего субъективное право, будучи определенной правовой возможностью, может выступать как право-поведение, когда правомочное лицо реализует возможность собственного положительного поведения, то есть право на собственные действия, необходимые для потребления определенного социального блага, выступающего объектом права; как право-требование, подразумевающее возможность предъявления требований соответствующего поведения, то есть право на чужие действия; как право-притязание, заключающееся в возможности прибегнуть к государственному принуждению в случае неисполнения обязанной стороной своей обязанности, а также как право-пользование, представляющее собой возможность пользоваться на основе данного права определенным социальным благом. Структура юридической обязанности корреспондирует структуре субъективного права, включая также четыре элемента — долженствования. К ним относятся: необходимость совершить активные положительные действия в пользу управомоченных лиц либо воздержаться от действий, запрещенных нормами права; необходимость отреагировать (принять меры в ответ) на законные требования управомоченного лица, обращенные к правообязанному лицу; необходимость нести юридическую ответственность за неисполнение этих требований, а также не препятствовать управомоченному лицу пользоваться тем благом, в отношении которого он имеет право.²³⁸ Вместе с тем в зависимости от структуры полномочий субъективного права количество структурных элементов юридической обязанности может быть иным, но в любом случае в их число входят два базовых долженствования: необходимость совершать активные действия по выполнению своей обязанности и нести юридическую ответственность в случае ее неисполнения.

Обращаясь к образовательному правоотношению, следует заметить, что характеристики права на образование, а также содержание общественных отношений, возникающих в процессе обучения и воспитания, дают основания предположить, что правомочия обладателя субъективного права на образование имеют значительное своеобразие, которое обуславливается тем, что сущность данного субъективного права нельзя определить только через обязанность другого лица.

Наиболее сложным в теоретическом и практическом плане является содержание права-поведения. Так, применительно к гражданским правоотношениям это правомочие означает, что собственник может совершать активные действия в отношении принадлежащих ему имущества или неимущественных прав, например, выращивать цветы на принадлежащей ему земле, заключить договор на публикацию своей книги. В сфере образования это правомочие может реализовываться в нескольких формах. Прежде всего управомоченный субъект может принять меры по реализации своего права, например, направив заявление и необходимые документы в выбранное образовательное учреждение и приняв участие в сдаче вступительных испытаний и прохождении конкурсного отбора, заключив договор на оказание дополнительных платных образовательных услуг и т.п. Он вправе также перевестись в другое образовательное учреждение, на иное направление подготовки (специальность), отказаться от продолжения обучения и прекратить образовательное отношение, а также совершить иные действия в пределах границ правомерного поведения либо отказаться от совершения собственных действий. Эти действия осуществляются управомоченным субъектом, обладающим соответствующей образовательной правосубъектностью, по своему желанию (воле, усмотрению), за исключением установленных законом случаев, и возможность их совершения юридически обеспечена.

Право на собственные действия в процессе обучения и воспитания имеет принципиальные отличия. Особенность образовательного процесса заключается в том, что достижение планируемого результата (приобретение обучающимся определенной разновидности нематериальных духовных благ) и его качество хотя и зависят от качества работы педагогов, их опыта и квалификации, от эффективности используемых методик преподавания, учебных пособий, организации образовательного процесса, наличия соответствующего материально-технического обеспечения, не могут быть обеспечены усилиями одной правообязанной стороны. Только при наличии воли и желания, подтвержденных собственными активными положительными действиями, обучающийся может овладеть знаниями, выработать умения и навыки, сформировать личностные качества и развить способности («ключевые компетенции») в объеме, предусмотренном изучаемой образовательной программой. Соответственно факт освоения образовательной программы и достижения планируемого результата, а также качество полученного образования могут быть подтверждены также только обучающимся.

Данные действия выполняются управомоченным субъектом не в пользу обязанной стороны, а в свою личную пользу, поскольку позволяют удовлетворить его собственный интерес в образовательном правоотношении. Это на первый взгляд дает основания считать, что он может быть произволен в выборе модели поведения. Вместе с тем его отказ от осуществления активных положительных действий в процессе обучения означает, что образование не будет получено, а цель образовательного отношения

достигнута, что в целом делает бессмысленным его установление или продолжение. Таким образом, совершение собственных действий управомоченным субъектом в течение всего процесса освоения образовательной программы является необходимостью, которая имеет объективный характер.

Однако положение, при котором осуществление возможности является необходимостью, порождает с точки зрения теории противоречие, так как фактически означает, что право превращается в обязанность. Рядом авторов эта ситуация рассматривалась как принципиально противоречащая учению о праве и обязательстве. Между тем некоторые правоведы высказались за то, что у правомочного лица могут существовать определенные долженствования. При этом характер таких долженствований управомоченного субъекта может носить не только отрицательный (должен воздерживаться), но и положительный характер, когда в целях надлежащего исполнения принадлежащего ему права правомочное лицо понуждается к совершению активных положительных действий.

Этот подход обосновывался ими по-разному. В частности, весьма интересным представляется высказанное Л.А.Чеговадзе по поводу гражданско-правовых отношений суждение о том, что свобода усмотрения лица, реализующего принадлежащее ему субъективное право, не может быть беспредельной, то есть препятствовать осуществлению как прав других лиц, так и своего собственного социального интереса, и подлежит ограничению нормами объективного права и усмотрением другой стороны правоотношения.²³⁹

Несколько иную позицию высказала Р.О.Халфина, которая, признавая, что осуществление права или отказ от осуществления права зависят чаще всего от воли управомоченного, утверждала, что субъект при этом может быть понужден к осуществлению своего права, но только тогда, когда этого требуют публичные интересы.²⁴⁰ То есть в случае, когда субъективное право реализуется одновременно и как личный, и как публичный интерес, понуждение к осуществлению своего права становится обоснованным. Очевидно, что такие долженствования могут возникнуть на основе общего запрета или общего предписания, то есть на основании императивных указаний закона.

Этот подход в определенной степени может быть применен и к сфере образования. С учетом приведенных выше суждений об объективных особенностях процесса обучения следует предположить, что в образовательном правоотношении рассматриваемое полномочие субъективного права включает в себя не только возможность, но и долженствование. Последнее распространяется как на действия по обучению (активное участие в формах учебной работы, предлагаемых учителем, выполнение «домашних» заданий, подготовка к семинарам, написание курсовых работ, докладов, сдача экзаменов и т.п.), так и на пассивное воздержание от действий, препятствующих реализации права других лиц (например, от действий, затрудняющих работу педагога на занятиях или

снижающих ее эффективность, препятствующих нормальному функционированию образовательного учреждения). Его особенностью является то, что данное долженствование не только существует как возможность в абсолютном правоотношении, но непременно реализуется в каждом конкретном образовательном правоотношении; при этом его реализация не исчерпывается единовременным актом, как это, например, может быть в гражданском правоотношении, но является длящимся на протяжении всего правоотношения состоянием.

Данное долженствование имеет определенные рамки. Так, обязательность активных действий обучающегося ограничивается необходимостью достижения минимального образовательного результата, требуемого для подтверждения освоения образовательной программы, совершение же действий сверх того является возможностью, которая реализуется преимущественно по воле и желанию обучающегося. Упрощенно говоря, обязательным, то есть к которому может быть принужден обучающийся, является приложение усилий, обеспечивающих освоение образовательной программы на удовлетворительную отметку (тройку), необходимость же действий, направленных на получение более высокого результата, то есть определяющих качество получаемого образования (на четверку или пятерку), произвольно определяется самим обучающимся. Таким образом, могут быть обозначены пределы долженствования управомоченного субъекта.

Это предполагает, что в законодательство об образовании должна быть включена норма, обязывающая обучающегося в рамках образовательного процесса осуществлять активные действия по обучению, обеспечивающие достижение установленного минимального образовательного результата. То есть, на основании императивной нормы закона возникнет долженствование, к исполнению которого управомоченный субъект при реализации своего субъективного права может быть понужден. Таким образом, в образовательном правоотношении управомоченный субъект обязан самой принадлежностью субъективного права, так как, по точному замечанию Л.А.Чеговадзе, субъективное право предоставляет лишь возможность поведения, вид и мера которого обозначены принадлежностью именно этого права, то есть дозволенным является только должное поведение (должное не в смысле «подлежащее безусловному исполнению», а в смысле «возможное к осуществлению только надлежащим образом»).²⁴¹ Более традиционным в образовательном отношении выступает право-требование, подразумевающее возможность предъявления требований соответствующего поведения (совершения или воздержания от совершения действий) от правообязанного лица. Это правомочие всегда существует в потенции, но не всегда реализуется. В процессе правоотношения управомоченный субъект оценивает фактическое поведение обязанной стороны (ее представителей) как допустимое или адекватное законодательной модели либо как неадекватное. В случае если обязанность не исполняется либо исполняется ненадлежащим образом, он вправе указать правообязанному субъекту на его

обязанность и потребовать ее исполнения должным образом. Так, обучающийся вправе потребовать, например, соблюдения установленных законом условий осуществления образовательного процесса, объективного оценивания, замены не имеющего надлежащей квалификации преподавателя на другого, предоставления возможности пользоваться библиотечно-информационными ресурсами образовательного учреждения и т.п. Право требования установленного поведения от обязанной стороны прекращается с завершением образовательного отношения. В случае если претензии по поводу бездействия и действий обязанной стороны, ведущих к нарушению субъективного права, не были предъявлены в рамках образовательного правоотношения, управомоченный субъект не вправе предъявить их правообязанной стороне по его окончании.

В случае неисполнения правообязанной стороной своей обязанности либо правомерных требований субъекта права управомоченная сторона имеет возможность прибегнуть к государственному принуждению. В сфере образования, как правило, проблемные ситуации разрешаются путем обращения в вышестоящий орган управления образованием, хотя в последние годы стала расширяться практика решения спорных вопросов в судебном порядке. Следует заметить, что реализация права-требования

управомоченной стороной образовательного отношения на практике в значительной степени затруднена ввиду того, что законодательство об образовании в этой части имеет очень общий характер и содержит явные пробелы. Большая часть прав обучающегося и соответственно обязанностей образовательной организации фиксируется в подзаконных нормативных правовых актах или локальных актах самой образовательной организации, юридическая сила которых недостаточна для обеспечения эффективной реализации субъективного права.

Субъективное право на образование включает в себя также право-пользование, представляющее собой возможность пользоваться на основе данного права определенной разновидностью нематериального духовного блага, возникающего в ходе образовательного процесса. Управомоченное лицо, вступая в образовательное отношение, уже обладает образованием определенного уровня, что, как правило, подтверждено документом установленного образца (за исключением дошкольного образования). Собственно, на его основе, то есть с использованием полезных свойств этого блага, осуществляется освоение образовательной программы следующего уровня. В рамках образовательного процесса происходит постепенное (в соответствии с учебным планом) приращение этого блага вплоть до достижения планируемого результата освоения данной образовательной программы, то есть присвоения его новой разновидности. Образовательный результат, как индивидуализированная разновидность присвоенного обучающимся нематериального духовного блага, навсегда останется с тем, кто его получил. Он неотделим от обучающегося и в дальнейшем будет проявляться только как совокупность личностных качеств человека, получившего образование. Даже утрата документа о получении образования

и/или квалификации не означает утрату полученного блага, поскольку обладающий им человек всегда может заново пройти аттестацию, подтвердить свой образовательный уровень и получить новый документ об образовании/квалификации. Результат освоения образовательной программы, даже если он не фиксируется в виде документа о получении образования и/или квалификации, обладает ярко выраженной самооценностью. Полученные знания, умения, навыки, сформированные и развитые личностные качества и способности будут востребованы получившими их лицами в процессе социальной и профессиональной самореализации, то есть, использованы как в личных интересах, так и в интересах общества и государства.

Субъективному праву обучающегося в образовательном правоотношении корреспондируют соответствующие обязанности образовательного учреждения (организации) и его представителей (педагогических работников). Ведущей в структуре элементов юридической обязанности образовательного учреждения (организации) как правообязанного лица выступает необходимость совершения активных положительных действий в пользу уполномоченных лиц и воздержания от действий, запрещенных законом.

В соответствии с п. 4 ст. 50 Закона все образовательные учреждения (организации) обязаны обеспечить права обучающихся на:

- получение образования в соответствии с государственными образовательными стандартами (образовательными программами);
- обучение в пределах этих стандартов по индивидуальным учебным планам,
- ускоренный курс обучения, бесплатное пользование библи-отечно-информационными ресурсами библиотек,
- получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг,
- участие в управлении образовательным учреждением,
- уважение своего человеческого достоинства,
- свободу совести, информации,
- свободное выражение собственных мнений и убеждений.

236 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. С. 385

237 При получении образования в семье или экстерном родители создают не дополнительные, а основные условия для результативного освоения образовательной программы

238 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. С. 400—402

239 Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения. С. 167—172

240 Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 240

241 Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения...С. 174

242 В соответствии с п. 3 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение (организация) несет ответственность за качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся (воспитанников) во время образовательного процесса. В силу своей ответственности данный субъект, а также приглашаемые им педагогические работники непременно должны обладать такими правовыми свойствами, которые позволили бы им взять на себя указанную ответственность

243 Основные положения Концепции Кодекса РФ об образовании. С. 14; также см.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. С. 108

244 См. соответственно — п. 1.2 Положения о получении общего образования в форме экстерната, утвержденного приказом Минобразования России от 23.06.2000 №1884 (с изменениями и дополнениями, внесенными приказом Минобразования России от 17.04. 2001 №1728)// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, №29, 17.07.2000.; п. 1 Положения об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях Российской Федерации, утвержденного приказом Минобразования России от 14.10. 1997 №2033// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, №23, 1997.

Лекция 5

Тема: Субъекты образовательного правоотношения

Образование, как многомерное явление действительности, должно быть определено относительно конкретных правоотношений. Конкретизация этого блага происходит в процессе установления образовательного правоотношения применительно к условиям деятельности субъектов, при этом только та его разновидность, которая индивидуально определена сторонами, становится в образовательном правоотношении объектом субъективного права и правовой обязанности.

Субъективное право на образование может быть реализовано субъектом права и самостоятельно (в форме самообразования), и во взаимодействии с другими субъектами. Как всякое субъективное право, оно может быть реализовано лишь тогда, когда обеспечено юридической обязанностью иных лиц. Образовательное правоотношение в этом смысле выступает как механизм (средство), при помощи которого субъективное право осуществляется в интересах правообладателя. Соответственно в образовательном правоотношении различают две стороны: управомоченную и правообязанную.

Управомоченная сторона образовательного правоотношения всегда представлена физическим лицом, реализующим свое субъективное право на образование. В отдельных случаях от имени управомоченной стороны могут

выступать родители и иные законные представители обучающихся, которые своими действиями восполняют недостаток собственной дееспособности обучающихся.

Правообязанной стороной в образовательном отношении всегда является образовательная организация, созданная в организационно-правовой форме, предусмотренной гражданским законодательством для некоммерческих организаций, основным направлением деятельности которой является осуществление образовательного процесса (процесса обучения и воспитания), и имеющая лицензию на право ведения образовательной деятельности. Эта сторона может быть представлена несколькими лицами. Обязательным участником образовательного правоотношения на этой стороне является педагог.

Таким образом, участниками образовательного правоотношения являются субъекты права — физические и юридические лица, за которыми государство признает способность быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей, наделяя их правоспособностью и дееспособностью в сфере образования.

Правоспособность и дееспособность, понимаемые соответственно как юридическая возможность обладания правами и обязанностями и возможность их самостоятельного осуществления,²¹⁹ составляют в своем единстве правосубъектность, которая является обязательной юридической предпосылкой правоотношения. Однако категория правосубъектности применима только для тех отраслей права или отражает только те ситуации, для которых характерно одновременное наступление право- и дееспособности,²²⁰ т. е. эти два понятия органически сливаются воедино. В сфере образования, несмотря на то, что право на образование имеет непередаваемый характер, а также требует личного участия при его осуществлении, образовательные право- и дееспособность разграничиваются, что особым образом характеризует условия вступления в образовательные правоотношения всех их участников (не только граждан, являющихся носителями права на образование, но и представителей правообязанной стороны).

Особенности право- и дееспособности граждан в сфере образования обусловлены спецификой самого права на образование и образовательной деятельности, в том числе возможными способами присвоения/представления или потребления этого социального блага. С одной стороны, право на образование является неотъемлемым правом, а потому принадлежит человеку с рождения, т. е. человек с момента рождения является правоспособным в сфере образования. С другой стороны, равенство правоспособности всех лиц не означает, что в одно и то же время объем субъективных прав у всех граждан одинаков. Очевидно, что в раннем возрасте дети пользуются правом на образование только в той мере, в какой их родители исполняют свою обязанность быть первыми педагогами, т. е. закладывать «основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка» (п. 1 ст. 18 Закона). При наличии общего права

возможность обладать теми или иными конкретными правами зависит от ряда условий.

Особенность образовательной правоспособности граждан заключается в том, что возможность вступать в образовательные правоотношения и соответственно приобретать определенные права и обязанности в зависимости от осваиваемой образовательной программы отраслевое законодательство связывает с двумя обстоятельствами: наступлением определенного возраста и/или наличием образовательного ценза (приобретением образования определенного уровня), — т. е. образовательная правоспособность объединяет в себе черты отраслевой и специальной правоспособности.

Например, поступить в образовательное учреждение (организацию) для освоения программы начального общего образования ребенок может по достижении так называемого «школьного возраста», определяемого как 6 лет и 6 месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения им возраста восьми лет.²²¹ Это означает, что именно в этом возрасте ребенок приобретает право на поступление в школу для обучения по программе начального общего образования, право стать участником соответствующего образовательного отношения в качестве обучающегося и нести корреспондирующие права и обязанности. Примечательно, что эта граница не является жесткой. По заявлению родителей (законных представителей) учредитель образовательного учреждения вправе разрешить прием детей в образовательные учреждения для обучения в более раннем возрасте (п. 2 ст. 19 Закона). Эта норма устанавливает возможность более раннего доступа к начальному общему образованию одаренных детей, проявивших выдающиеся способности к обучению. Сегодня известно довольно много случаев получения среднего (полного) общего образования 12-летними детьми, высшего профессионального образования — 18-летними.

Право поступления в образовательное учреждение (организацию) для обучения по иным образовательным программам увязывается законодателем с наличием у гражданина образования определенного уровня. Этот подход обусловлен, с одной стороны, особенностями образовательной деятельности, в частности, возможностью освоения ребенком этих программ в более раннем возрасте или быстрее, чем это установлено нормативными сроками, с другой — преобладающим характером ряда основных образовательных программ в Российской Федерации. Согласно п. 3 ст. 17 Закона образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования являются преобладающими, т. е. каждая последующая программа базируется на предыдущей. Кроме того, установлено, что только среднее (полное) общее образование дает право на поступление в любой тип образовательного учреждения профессионального образования, в то время как основное общее образование является достаточным для поступления в основном в образовательные учреждения начального профессионального образования (ст. 22—25). Возрастные

границы при этом законодателем не установлены. Кроме того, наличие образования определенного уровня влияет на возможность и условия получения второго образования этого же уровня. В частности, гражданин вправе второй раз получить образование одного уровня только на возмездной основе, если первый раз образование этого уровня было получено им бесплатно (за счет бюджетных средств).

Обсуждая образовательную правоспособность в сфере общего образования, не следует упускать из вида, что основное общее образование является обязательным. Прекращение требования обязательности основного общего образования законодательно связывается с определенным возрастом различных групп обучающихся. Согласно п. 4 ст. 19 Закона требование обязательности основного общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста 15 лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся раньше. Уголовно-исполнительное законодательство предполагает обязательное получение основного общего образования лицами, осужденными к лишению свободы и не достигшими возраста 30 лет (ч. 1 и 2 ст. 112 УИК РФ). Однако по достижении соответствующего возраста право граждан на получение образования этого уровня тем не менее сохраняется: до 18 лет — в общеобразовательном учреждении (организации) по очной форме обучения, позже — в иных формах или типах образовательных учреждений (организаций) (п. 5 ст. 19 Закона).

Наступление образовательной дееспособности человека обусловлено прежде всего уровнем его психофизиологического развития, т. е., с одной стороны, способностью и готовностью лично осваивать ту или иную образовательную программу, а с другой — своими действиями приобретать и осуществлять соответствующие права и исполнять обязанности. Реализация права на образование у детей дошкольного возраста происходит через воспитание и обучение в семье и в детских дошкольных образовательных учреждениях (ст. 18 Закона). Фактически ребенок способен и начинает обучаться с момента рождения. Однако очевидно, что образовательная дееспособность у детей раннего возраста (3—6,5 лет) носит частичный характер, так как в этом возрасте ребенок способен реализовать фактически только одно из правомочий субъективного права на образование — право обучаться. Весь остальной объем прав и обязанностей субъекта образовательного отношения ложится на родителей и иных законных представителей. В Законе прямо предусмотрено, что отношения между дошкольным образовательным учреждением и родителями (законными представителями) регулируются договором между ними, который не может ограничивать установленные Законом права сторон (п. 4 ст. 18). Это соотношение прав и обязанностей детей и родителей в основных чертах сохраняется также на ступени начального общего образования и действует, как установлено в Законе, до получения ребенком основного общего образования.

По мере получения начального и основного общего образования образовательная дееспособность ребенка постепенно расширяется, он самостоятельно своими действиями начинает реализовывать некоторые права обучающегося (например, участвовать в органах самоуправления образовательным учреждением), нести ответственность (за пропуски занятий, нарушение дисциплины, ненадлежащее выполнение заданий и т. п.). Соответствующие нормы, как правило, предусматриваются локальными актами образовательных учреждений. Однако ребенок или подросток по-прежнему не вправе самостоятельно, без содействия родителей (законных представителей) вступить в образовательное правоотношение или по своей воле прекратить его, а также самостоятельно реализовать некоторые другие образовательные права, т. е. его образовательная дееспособность не является полной и восполняется законными полномочиями родителей или иных законных представителей обучающихся.

В этом отношении трудно согласиться с мнением В. М. Сырых о том, что ранняя образовательная дееспособность детей является полной, поскольку они сами своими действиями осваивают образовательные программы, а родители не принимают никакого участия в образовательном процессе и, следовательно, никак не восполняют дееспособность школьников.²²²

Конечно, дети могут и должны своими активными действиями и целенаправленными усилиями осваивать образовательные программы, но ответственность за воспитание ребенка (ст. 18 Закона) и получение им основного общего образования (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ) несут его родители или иные законные представители. Именно родители (п. 4 ст. 17 Закона), которые признаны не только правомочными участниками образовательных правоотношений, но и участниками образовательного процесса,²²³ осуществляют выбор формы обучения. С их согласия осуществляется перевод ребенка в другое образовательное учреждение, они несут ответственность за ликвидацию академических задолженностей своих детей и т. п. Такой подход свидетельствует, что законодатель позаботился о восполнении частичной образовательной дееспособности детей и подростков.

Вопрос о наступлении полной образовательной дееспособности в силу существующей сегодня некоторой правовой неопределенности является дискуссионным. Так, согласно п. 1 ст. 52 Закона родители (законные представители) имеют право выбирать формы обучения, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребенка, принимать участие в управлении образовательным учреждением до получения несовершеннолетними детьми основного общего образования. Между тем п. 2 ст. 50 Закона предусмотрено, что право на выбор образовательного учреждения и формы получения образования имеют совершеннолетние граждане РФ. Ввиду того, что обучение по образовательной программе основного общего образования, как правило, завершается в 14—15 лет, правовое положение в образовании несовершеннолетних в возрасте 16—18

лет оказывается неопределенным. Эта коллизия, безусловно, требует законодательного урегулирования.

Вместе с тем, если обратиться к нормам, регулирующим прием в учреждения профессионального образования, можно увидеть, что они не содержат положений о согласии родителей и иных законных представителей на поступление в них выпускников общеобразовательных учреждений, получивших основное или среднее (полное) общее образование. Таким образом, современное законодательство на практике предоставляет 14—15-летним подросткам, получившим основное общее образование, возможность самостоятельно решать вопрос о том, остаться ли в школе, либо продолжить образование в образовательном учреждении начального или среднего профессионального образования, т. е. о выборе образовательного учреждения и формы получения дальнейшего образования. Это же относится и к несовершеннолетнему, получившему среднее (полное) общее образование, при поступлении в вуз.

Фактически это означает, что законодатель рассматривает освоение обучающимся образовательной программы основного общего образования безотносительно к его возрасту как показатель его психофизиологической зрелости, способности самостоятельно вступать в образовательные отношения и нести соответствующие права и обязанности в полном объеме, т. е. как показатель наступления полной образовательной дееспособности.

Отдельную проблему представляет правовое регулирование образовательной дееспособности одаренных детей, способных закончить освоение программы основного общего образования, например, в 9—10 лет, а среднего (полного) общего образования — в 12 и поступить в этом возрасте в вуз.

Рассмотренные положения свидетельствуют о наличии образовательной дееспособности граждан как отдельного института, имеющего значительные отличия от аналогичных институтов в других отраслях права, прежде всего гражданского. Если полная гражданская дееспособность, за некоторыми исключениями, наступает с 18-летнего возраста,²²⁴ то о наступлении полной образовательной дееспособности, на наш взгляд, можно говорить существенно раньше, начиная с 14—15 лет. По общему правилу критерием здесь выступает не возраст, а факт получения основного общего образования, свидетельствующий о возможности приступить к освоению образовательной программы следующего уровня. Во-вторых, образовательная дееспособность граждан отличается возможностью частичного восполнения, в то время как в гражданских правоотношениях ответственность родителей и иных законных представителей (опекунов) восполняет не недостаток, а отсутствие дееспособности детей и подростков, а также психически больных лиц. Имеются и другие существенные особенности образовательной дееспособности. В частности, психически больные лица не могут быть полностью лишены образовательной дееспособности по решению суда, как это практикуется в гражданском праве. Кроме того, в силу специфики права на образование не может возникнуть и другая, типичная для гражданского

права ситуация, когда правоспособность и дееспособность принадлежат разным лицам.

Таким образом, возможность физического лица вступить в образовательное отношение в качестве управомоченной стороны определяется образовательной правосубъектностью, отличной от общей гражданской. Основные характеристики образовательной правосубъектности физического лица закреплены в законе. Однако следует отметить, что процесс ее формирования как юридической категории еще продолжается. Так, учитывая современные тенденции более раннего взросления подростков в связи с акселерацией, формирования у них самостоятельности и социальной ответственности в настоящее время обсуждается вопрос о пересмотре ряда возрастных цензов в образовании, установлении по ряду правомочий более ранней дееспособности. Это предложение сегодня поддерживается образовательным сообществом как отвечающее современным реалиям и потребностям в сфере образования и оправдывающее себя в отношении особо одаренных детей. Кроме того, актуальным является вопрос об устранении имеющихся правовых пробелов и коллизий в регулировании образовательной правосубъектности физических лиц.

Правоспособность и дееспособность образовательного учреждения (организации) в сфере образования следует рассматривать в контексте общей правосубъектности юридического лица, которая возникает у него в момент создания (в момент государственной регистрации), осуществляется в рамках компетенции и прекращается в момент внесения записи о его исключении из единого государственного реестра юридических лиц (п. 3 ст. 49 ГК РФ). Образовательная организация может быть создана только в организационно-правовой форме, предусмотренной законодательством для некоммерческих организаций, в целях осуществления образовательной деятельности, т. е. выполнения публичных функций. Правоспособность образовательной организации определяется целями и задачами ее деятельности, зафиксированными учредителями в уставе; в связи с этим, а также в силу того, что образовательная деятельность подлежит обязательному лицензированию, она характеризуется как специальная.

Возможность вести образовательную деятельность появляется у образовательного учреждения (организации) не с момента государственной регистрации, когда оно приобретает статус юридического лица и право ведения хозяйственной деятельности, а после получения лицензии (п. 5, 6 ст. 33 Закона). Факт получения лицензии означает наступление специальной образовательной правоспособности и соответствующей дееспособности образовательного учреждения (организации). Только с момента получения лицензии образовательное учреждение (организация) имеет право выступать в качестве стороны образовательных правоотношений.

Расширение объема образовательных право- и дееспособности образовательной организации происходит после прохождения ею государственной аккредитации и получения свидетельства о государственной аккредитации (п.16, 17 ст. 33 Закона), что даже для негосударственных

образовательных организаций означает приобретение государственного статуса и предоставляет ряд дополнительных прав, прежде всего права выдачи выпускникам документа об образовании/квалификации государственного образца.

Соответственно ограничение право- и дееспособности связывается с приостановлением действия или лишением образовательного учреждения (организации) государственной аккредитации и связанных с ней прав. Такое ограничение происходит не по решению суда, а по решению соответствующих органов управления образованием. Но даже в случае лишения государственного статуса полностью сохраняется возможность заниматься образовательной деятельностью при наличии лицензии.

Специальная образовательная правоспособность образовательной организации прекращается с момента ее ликвидации, а также в случае ее реорганизации, когда полученная лицензия утрачивает силу. Кроме того, специальная образовательная правоспособность образовательного учреждения (организации) может быть прекращена в результате приостановления или аннулирования лицензии (по решению суда), что предусмотрено в случае невыполнения условий ведения образовательной деятельности, предусмотренных лицензией. Утратив лицензию, образовательное учреждение (организация) лишается возможности вести образовательную деятельность, вступать в образовательные правоотношения, т. е. выполнять свою основную функцию в системе образования. Поэтому законодатель предусматривает возможность восстановления образовательным учреждением (организацией) его образовательных право- и дееспособности путем повторного прохождения процедуры лицензирования в установленном порядке (п. 15 ст. 33 Закона).

Таким образом, общая правосубъектность образовательного учреждения (организации) как юридического лица является предпосылкой для приобретения им образовательной правоспособности. Последняя представляет собой основное условие функционирования образовательного учреждения (организации) как субъекта образовательного отношения, так как означает наличие у него права ведения образовательной деятельности по конкретным образовательным программам. Ввиду того, что эта деятельность относится к основным направлениям деятельности образовательного учреждения (организации), его существование при отсутствии или утрате им образовательной правоспособности становится нецелесообразным.

Как уже отмечалось, если образовательная организация обладает образовательной правоспособностью, это означает и наличие у нее образовательной дееспособности, так как по общему правилу не существует правоспособных, но недееспособных коллективных субъектов.²²⁵ Дееспособность образовательной организации непосредственно проявляется в действиях ее должностных лиц и представителей, имеющих право выступать от ее имени. Педагог, являясь представителем образовательной организации как обязанной стороны, играет ведущую роль в образовательном процессе, составляющем основное содержание фактических общественных

отношений, формой которых является образовательное правоотношение, и выступает как участник образовательного правоотношения.

Гражданин может стать педагогическим работником при наличии специальной трудовой правосубъектности (кроме общей). Право на занятия педагогической деятельностью гражданин получает, как правило, после получения среднего или высшего педагогического образования, подтвержденного соответствующим документом об образовании и квалификации. При этом он может вести индивидуальную педагогическую деятельность либо поступить на работу в образовательное учреждение (организацию). Образовательное законодательство, регламентируя допуск гражданина к педагогической деятельности в образовательных организациях, наряду с общей принимает во внимание его специальную трудовую правосубъектность (т. е. степень профессиональной подготовки к педагогическому труду, обученности, возможность выполнения работы определенной специальности, квалификации). В соответствии с п. 1 ст. 53 Закона к педагогической деятельности в образовательных учреждениях допускаются лица, имеющие образовательный ценз, который определяется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов. Допуск к педагогической деятельности лиц, не имеющих соответствующего образовательного ценза, рассматривается как неправомерный. В этом отношении получение человеком соответствующего образования, дающего возможность профессионального осуществления педагогической деятельности, можно рассматривать как приобретение им специальной трудовой правосубъектности в сфере образования.

Право вступать в конкретные образовательные правоотношения в качестве представителя обязанной стороны появляется у гражданина после заключения трудового договора с образовательным учреждением (организацией). Между тем не каждый гражданин, имеющий необходимое образование, может быть принят на работу в образовательное учреждение (организацию) в качестве педагогического работника и быть допущенным к педагогической деятельности.

Кроме образовательного ценза, законом установлен ряд специальных запретов на допуск к этой деятельности. Согласно п. 2 ст. 53 Закона к педагогической деятельности в образовательных учреждениях не допускаются лица, которым она запрещена приговором суда, а также лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления, предусмотренные УК РФ и УК РСФСР. Следует заметить, что по решению суда возможно только временное ограничение трудовой правосубъектности гражданина, в том числе в форме лишения права ведения педагогической деятельности. После окончания этого срока указанное лицо может быть принято в образовательное учреждение (организацию) в качестве педагогического работника (п. 2 ст. 56 Закона). Кроме того, допуск к педагогической деятельности предполагает наличие специальной трудоспособности, определяемой состоянием здоровья. Согласно названной статье Закона к указанной деятельности не допускаются

лица, которым она запрещена по медицинским показаниям. Перечень соответствующих медицинских противопоказаний устанавливается Правительством РФ.

Таким образом, право- и дееспособность граждан и юридических лиц в сфере образования обладают своеобразными чертами, что обусловливается особенностями объекта и содержания образовательного отношения, условиями и задачами образовательной деятельности.

219 Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 146

220 Витрук В. Н. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 91

221 Согласно Санитарно-эпидемиологическим правилам (Санитарно-эпидемиологические правила. Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях. СанПиН 2.4.2.1178-02, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 25.11.2002// Российская газета», №234, 11.12.2002) возраст шесть лет и шесть месяцев определяется как минимальный возраст, с которого ребенок имеет право приступить к обучению в образовательном учреждении общего начального уровня. В то же время в соответствии с п. 2 ст. 19 Закона по заявлению родителей (законных представителей) учредитель образовательного учреждения вправе разрешить прием детей в образовательные учреждения для обучения в более раннем возрасте.

222 Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 88

223 Пункт 44 Типового положения об общеобразовательном учреждении (утв. Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. №196 (ред. от 30 декабря 2005 г.) // СЗ РФ. 2001. №13. Ст. 1252)

224 С учетом современных демографических и социально-экономических процессов законодательство предусматривает возможность и более раннего наступления возраста полной зрелости: с 16 лет в случае эмансипации (ч. 1 ст. 27 ГК РФ) до достижения 18 лет — в случае заключения брака (ч. 1 ст. 21.1 ГК РФ) и т. п.

Лекция 6

Тема: Государственные гарантии и ограничения права граждан на образование

Право на образование является одним из важнейших прав человека. Однако в силу своего социального характера это право нуждается в социально-правовом обеспечении, которое может быть предоставлено только государством. Поэтому закрепленная в Конституции РФ международно-правовая норма, устанавливающая, что «каждый имеет право на

образование» (ч. 1 ст. 43), должна быть подкреплена соответствующими государственными гарантиями. Как подчеркивает Л.Д.Воеводин, «государственные гарантии служат тем надежным мостиком, который обеспечивает необходимый в основах правового статуса личности переход от общего к частному, от прокламируемой в законе возможности к действительности».182 То есть назначение гарантий состоит в том, чтобы «обеспечивать гражданам фактическое пользование конституционными правами и свободами», но при этом «направлять процесс осуществления этих прав и свобод по пути, отвечающему интересам российского общества и государства».183

Государственные гарантии реализации права на образование

Конституция РФ не только провозглашает право каждого человека на образование (ч. 1 ст. 43), но также закрепляет гарантии этого права. Конституционные нормы получили развитие в нормах Закона РФ «Об образовании». Для граждан Российской Федерации особое значение имеет ст. 5 Закона РФ «Об образовании»184, в которой определяются государственные гарантии их прав в области образования. Важнейшей из них является обеспечение государством права граждан на образование «путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования» (п.2 ст. 5). При этом гарантируется равенство прав всех граждан Российской Федерации на получение образования, то есть «возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости» (п.1 ст. 5).

Благодаря созданной и поддерживаемой государством системе образования обеспечивается общедоступность и бесплатность основных видов образования, а также на конкурсной основе бесплатность профессионального среднего, высшего и послевузовского образования (п.3 ст. 5). Эти гарантии действительны при условии получения основных видов образования «в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые» (п.3 ст. 5). Государство гарантирует создание условий для получения образования гражданами с отклонениями в развитии (п.6 ст. 5) и оказание содействия в получении образования гражданами, проявившими выдающиеся способности (п.7 ст. 5).

Иностранные граждане, проживающие на территории Российской Федерации, пользуются правом на получение образования наравне с российскими гражданами.185 Кроме того, иностранные граждане, не проживающие в России, могут проходить обучение, подготовку и повышение квалификации в образовательных учреждениях (организациях) Российской Федерации в соответствии с международными договорами (ст. 57 Закона). Постановлением Правительства РФ «О сотрудничестве с зарубежными

странами в области образования»¹⁸⁶ устанавливается определенная квота приема иностранных граждан в образовательные учреждения для получения высшего и послевузовского профессионального образования (п. 1). Иностранцы, принятые на обучение на основании международных договоров Российской Федерации, на время обучения обеспечиваются стипендией и общежитием на условиях, установленных для граждан РФ (п. 1 указанного постановления).

Законодательно закреплены меры по обеспечению реализации права на получение образования в РФ и лиц без гражданства. Согласно Федеральному закону «О беженцах»¹⁸⁷ лицо без гражданства, признанное в установленном порядке беженцем, имеет право на получение содействия в устройстве своих детей в государственные и муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также на содействие в переводе своих детей в образовательное учреждение среднего профессионального и высшего профессионального образования наравне с российскими гражданами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, если иное не установлено международными договорами РФ (пп. 8, 11 п. 1 ст. 8).

Интерес представляют и правовые механизмы обеспечения права на образование лиц, являющихся вынужденными переселенцами. В Законе РФ «О вынужденных переселенцах»¹⁸⁸ не закреплено их право на получение содействия в устройстве своих детей в государственные и муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения и в учреждения начального профессионального образования, а также на содействие в переводе в учреждения среднего и высшего профессионального образования. Вместе с тем оказание соответствующего содействия возложено в качестве обязанности на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. До принятия Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ эта обязанность ограничивалась содействием в устройстве и переводе в образовательные учреждения на места, обеспеченные финансированием за счет средств соответствующего бюджета, что на практике зачастую становилось значительным ограничением. Данное обстоятельство подтверждает относительность права на образование и необходимость государственных гарантий, в том числе дополнительных (для наименее защищенных категорий), позволяющих реализовать это право.

Предполагается, что государственные гарантии направлены на создание условий и средств, обеспечивающих фактическую реализацию и всестороннюю охрану права на образование всех и каждого. Однако проблемы с реализацией права на образование могут возникать даже при наличии государственных гарантий в федеральном законодательстве.

Конституция РФ относит вопросы образования и воспитания к предметам совместного ведения (п. «е» ч. 1 ст. 72), что означает, что наряду с Федерацией правом правового регулирования отношений в сфере

образования наделены и субъекты Российской Федерации. Это право активно использует подавляющее большинство субъектов Федерации. Как показывает практика, их подходы могут оказывать значительное влияние на возможности реализации права на образование.

Первые региональные законы об образовании были приняты еще в середине 90-х годов, преимущественно в республиках. При этом предмет их правового регулирования фактически совпадал с предметом регулирования Закона РФ «Об образовании», что фактически вело к подмене действия федерального закона на территории республики действием закона республиканского. Кроме того, в этот период в конституциях ряда республик был введен, наряду с российским, институт гражданства конкретной республики, что нашло свое отражение в их законодательстве об образовании. Такой подход нередко приводил к тому, что право на образование гарантировалось гражданам Российской Федерации далеко не в каждом республиканском законе об образовании.

Так, в законах об образовании Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Республики Саха (Якутия), Республики Хакасия, Республики Тыва, Республики Удмуртия и ряда других субъектов Российской Федерации, принятых в 90-е годы, обеспечение и защита конституционного права на образование гарантировались только гражданам данных республик. Эти положения свидетельствовали о нарушении региональными законодателями целого ряда статей Конституции Российской Федерации (ч.2 ст. 4; ч. 2. ст. 6; ч. 2 ст. 19; ч. 1 ст. 15; ч. 5 ст. 76) и Закона РФ «Об образовании» (ст. 3 и ст. 5). По существу, это означало неправомерное закрепление в законодательстве ряда субъектов Федерации неравенства граждан в сфере образования, предоставление отдельным группам населения («гражданам») этих республик преимуществ в получении образования и увеличение объема их образовательных прав по сравнению с другими гражданами РФ, проживающими на территории этих регионов и смежных территориях.

Очевидно, что в условиях многонационального государства¹⁸⁹ интересы различных социальных слоев могут быть обеспечены только путем дополнения и развития федеральных норм в региональном законодательстве, разрабатываемом с учетом национальных, социально-экономических, географических, демографических и других особенностей регионов. При этом важно, чтобы содержание норм регионального законодательства соответствовало нормам Конституции РФ и федеральных законов в области образования, а дополнение и конкретизация последних применительно к специфике того или иного региона осуществлялись строго в пределах компетенции субъектов Федерации.

На рубеже веков в России была проведена серьезная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с требованиями федеральных законодательных актов. Следует отметить, что в результате принятия Конституционным Судом Российской Федерации нескольких решений по вопросам суверенитета республик, находящихся в составе Российской Федерации, вышеуказанные нормы законов субъектов

Российской Федерации утратили юридическую силу.¹⁹⁰ В этих постановлениях Конституционного Суда были разъяснены отдельные положения Конституции Российской Федерации в части уточнения конституционного статуса этих республик (как субъектов Российской Федерации), юридической силы издаваемых ими нормативных правовых актов и их соотношения с федеральным законодательством. Кроме того, Конституционный Суд установил, что республики в составе Российской Федерации не вправе вводить свое, республиканское, гражданство.

Таким образом, учитывая исключительную роль образования как стратегического ресурса устойчивого развития полиэтничного российского общества и важного фактора обеспечения национальной безопасности многонационального государства, можно констатировать, что на законодателях субъектов Федерации, разрабатывающих образовательно-правовые нормы применительно к региональным особенностям, лежит особая ответственность по обеспечению государственных гарантий права на образование.

Обучение на родном языке

Сходная ситуация наблюдалась в 90-е годы и с вопросом о государственных гарантиях получения образования на родном языке, который для России как многонационального государства является весьма значимым. Конституция РФ относит право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества к числу основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. При том что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык (ч. 1 ст. 68), Конституция РФ гарантирует всем народам России право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68).

С учетом особенностей конституционно-правового статуса республик в составе России Конституция РФ признает за ними право устанавливать свои государственные языки и использовать их в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации (ч. 2 ст. 68). В развитие данных положений Конституции был принят ряд федеральных законов и иных нормативных актов, в частности, это Закон Российской Федерации от 25.10.1991 №1807-01 «О языках народов Российской Федерации»,¹⁹¹ Федеральный закон от 01.06.2005 №53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»,¹⁹² Федеральный закон от 17.06.1996 №74-ФЗ «О национально-культурной автономии»,¹⁹³ Федеральный закон от 30.04.1999 №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»,¹⁹⁴ Закон Российской Федерации от 10.07.1992 №3266-1 «Об образовании».

В соответствии с Конституцией РФ Законом «О языках народов Российской Федерации» устанавливается принцип государственных гарантий равноправия языков: Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее

развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения. Закон закрепляет следующие права граждан: право на выбор языка общения, воспитания и обучения, право на благоприятные условия, обеспеченные государством, для изучения и преподавания родного языка и других языков народов Российской Федерации. Ст. 6 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации», конкретизируя положения ст. 68 Конституции РФ, определяет, что Российская Федерация в лице высших органов государственной власти осуществляет установление общих принципов законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации, обеспечение функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации, содействие развитию государственных языков республик, создание условий для сохранения и развития языков малочисленных народов и этнических групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований или проживающих за их пределами.

Аналогичные положения содержатся в Законе Российской Федерации «Об образовании», который, кроме того, закрепляет, что субъекты Российской Федерации в соответствии с их статусом и компетенцией вправе принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования (п.3 ст.3). Это означает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области образования не могут ограничивать права граждан, закрепленные Конституцией РФ и федеральным законодательством, в том числе права, связанные с изучением и преподаванием русского языка как государственного языка на всей территории России.

В соответствии с п. 1. ст. 6 Закона РФ «Об образовании» «общие вопросы языковой политики в области образования регулируются Законом РСФСР «О языках народов РСФСР».¹⁹⁵ Этим же законом установлено, что граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования (ст. 6). Законодатель, исходя из того, что реализация этих прав требует соответствующих государственных гарантий, предусмотрел ряд соответствующих норм. Согласно Закону РФ «О языках народов Российской Федерации» право граждан России на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования.

Право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения зафиксировано также в Федеральном законе «О национально-культурной автономии». При этом установлено, что органы государственной власти РФ и субъектов РФ обеспечивают проведение государственной политики, направленной на сохранение и развитие национальных (родных) языков.

В ст.11 указанного Закона установлено, что в целях обеспечения права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения национально-культурные автономии могут образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке, а также создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на национальном (родном) языке, учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке; а также разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке; осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации другие мероприятия по обеспечению права на обучение на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения.

Конституция РФ в ст. 69 гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России. Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» установлено, что лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов в целях сохранения и развития своей самобытной культуры и в соответствии с законодательством РФ вправе, в частности, сохранять и развивать родные языки, получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации.

Основываясь на федеральном законодательстве, субъекты Федерации вправе разрабатывать и принимать свои правовые акты, регулирующие разные аспекты жизнедеятельности конкретных малочисленных народов, традиционно населяющих их территории. В законодательстве России сегодня имеются нормы, аналогичные по своей сути и многим положениям Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств, в частности и по вопросам использования национальных (родных) языков.

Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации до сих пор отсутствует определение понятия «национальное меньшинство». В Конституции РФ упоминаются «национальные меньшинства», «коренные малочисленные народы», «малочисленные этнические общности». При этом для законодателя понятие «национальное меньшинство» не тождественно понятию «малочисленные этнические общности» и не приравнивается к понятию «коренные малочисленные народы».

Отсутствие в законодательстве РФ четкого определения понятия «национального меньшинства» ведет к выработке противоречивого понятийного аппарата на уровне субъектов Федерации и использованию

специфических понятий, не встречающихся на федеральном уровне, в частности: «этнические меньшинства» (Республики Татарстан, Хакасия), «этнодисперсные меньшинства» (Томская область), «коренные национальные меньшинства» (Бурятия) и т.д. Это порождает трудности выполнения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, вступившей в силу для Российской Федерации 1 декабря 1998 года.

Языковая политика, в том числе обеспечение права российских граждан на получение образования на родном языке, а также свободы выбора языка обучения, является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с Конституцией РФ (п.п. «б», «е» ч. 1 ст. 72) и Законом Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» субъекты РФ вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Законы о языках приняты во всех республиках в составе Российской Федерации. В них устанавливается, что на территории республик гарантируется языковой суверенитет каждого народа независимо от его численности и правового положения и языковой суверенитет личности независимо от происхождения человека, его социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания. Закрепляется право граждан республики на выбор языка общения, воспитания и обучения. Кроме того, законы о языках некоторых субъектов РФ предусматривают наличие института ответственности за нарушение законодательства о языках, зачастую устанавливая основания такой ответственности и санкции. В ряде же субъектов РФ (республик) законы о языках не формулируют состав подобного правонарушения.

Соответственно нормы Закона РФ «Об образовании», закрепляющие право граждан РФ на получение основного общего образования на родном языке, а также право на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования (п. 2 ст. 6 Закона), должны найти адекватное отражение и развитие в региональном образовательном законодательстве. Данный подход позволяет наполнить конкретным правовым содержанием такие принципы российской национальной политики, как содействие развитию национальных культур и языков народов РФ, а также защита прав национальных меньшинств, включая права коренных малочисленных народов РФ. Однако в законах об образовании ряда субъектов Федерации, принятых в 90-е годы, право граждан на получение образования на родном языке, так же как и право на образование в целом, получило, как уже отмечалось, своеобразную правовую интерпретацию.

В законах об образовании большинства субъектов Федерации это право понималось только как возможность получения образования на государственных языках. В Московской и Магаданской областях, а также в большинстве других областей установлено право на получение образования на русском языке. В Республике Тыва, Республике Хакасия, Чувашской

Республике, Республике Татарстан, Республике Кабардино-Балкария и других гражданам предоставлено право на получение образования на государственных языках этих субъектов Российской Федерации. Имеются в виду русский как государственный язык РФ¹⁹⁷ и другие языки, признанные государственными в тех или иных субъектах Федерации. Кроме того, в ряде республик право получения образования на родном языке предоставлялось только гражданам этих республик, а гражданам РФ, не являющимся гражданами республик, но проживающими на их территории, а также жителям смежных областей право на получение образования на родном языке республиканскими законами не было предоставлено вовсе. Такого рода нормы, являющиеся, по сути, дискриминационными, имелись в законах об образовании многих республик, в том числе Республик Тыва, Хакасия, Саха (Якутия), Татарстан, Башкортостан, Кабардино-Балкария и других.

Таким образом, на территории субъектов Федерации конституционное право граждан РФ на образование и связанные с ним образовательные права были обеспечены и реализовывались в различной степени, что противоречило конституционному принципу равенства прав граждан РФ, подтвержденному соответствующими государственными гарантиями (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Это также противоречило одному из главных принципов образовательной политики, проводимой Российской Федерацией в соответствии с ее международно-правовыми обязательствами и Конституцией РФ. Имеется в виду принцип единства культурного и образовательного пространства на всей территории Российской Федерации (ст. 2. Закона РФ «Об образовании»), создающий основу для академической мобильности обучающихся. Подход, при котором субъекты Федерации могут ограничивать право граждан РФ получать образование на своей территории, а также свободу выбора языка обучения и право получать образование на родном языке, был признан неправомерным и требующим существенной коррекции.

В процессе приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным на рубеже веков в законы субъектов РФ об образовании были внесены изменения, затрагивающие прежде всего вопросы получения образования на родном языке. Во многих республиканских законах появилась норма о том, что общие вопросы языковой политики в области образования в республике регулируются Законом Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» и соответствующим региональным законом. Введены положения, устанавливающие, что граждане Российской Федерации, проживающие на территории данного субъекта Федерации, имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Это право обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования. Внесение вышеуказанных изменений способствовало определенному выравниванию ситуации с законодательным

обеспечением права на обучение на родном языке для представителей различных этнических групп, проживающих на территории республик.

Так, в Республике Татарстан государственными являются татарский и русский языки, изучению которых и отдается предпочтение. В соответствии с действующим в настоящее время Законом Республики Татарстан «Об образовании» оба этих языка изучаются в равных объемах «в учреждениях дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования» (п. 2 ст. 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании»).

Гражданам, проживающим на территории Республики Тыва, законом предоставлено право получения дошкольного воспитания и общеобразовательной подготовки на государственных языках Республики Тыва и Российской Федерации. Выпускники общеобразовательных школ при поступлении в высшие и средние специальные учебные заведения Республики Тыва могут сдавать экзамены на тыва или русском языках (ст. 6 Закона Республики Тыва «Об образовании»).

В Кабардино-Балкарской Республике законом установлено, что в образовательных учреждениях с обучением на русском языке вводится в качестве обязательного учебного предмета язык одного из коренных народов (кабардинский или балкарский по желанию обучающегося) как один из государственных языков Кабардино-Балкарской Республики (п. 6 ст. 7 Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об образовании»).

Законом Республики Хакасия «Об образовании» предусмотрено, что обучение и воспитание в государственных и муниципальных образовательных учреждениях Республики Хакасия ведется на русском языке или русском и хакасском языках. В соответствии с уставом образовательного учреждения обучающимся создаются условия для изучения родного языка. Органы государственной власти Республики Хакасия содействуют проживающим здесь различным этнокультурным общностям в изучении родного языка, в том числе путем обеспечения условий для создания образовательных учреждений с этнокультурным компонентом образования (ст. 6).

В Республике Мордовия гарантируется право на получение дошкольного, основного общего образования на государственных языках Республики Мордовия: русском, мордовском (мокшанском, эрзянском), а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

В Республике Башкортостан граждане имеют право на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых республиканской системой образования и на получение среднего (полного) общего образования на родном языке (языках народов, компактно проживающих на территории Республики Башкортостан). Закон Республики Башкортостан «Об образовании» предоставляет выпускникам общеобразовательных учреждений, обучавшихся и получивших образование данного уровня на одном из национальных языков Республики Башкортостан, при поступлении

в образовательные учреждения профессионального образования право сдавать вступительные экзамены на этом национальном языке (п. 2 ст. 6).

Ряд субъектов Федерации законодательно закрепил право малочисленных народов, проживающих на их территории, получать образование на родном языке. В частности, Республика Карелия создает условия для получения образования на родном языке для представителей коренных и малочисленных народов (карелов, вепсов), а также (в пределах возможностей системы образования) предоставляет свободу выбора языка обучения для представителей других национальных групп (п.2 ст. 6 Закона Республики Карелия «Об образовании»).

Республика Саха (Якутия) «оказывает содействие в подготовке специалистов для осуществления образовательного процесса на языках коренных народов Республики Саха (Якутия), не имеющих своей государственности в Российской Федерации» (п. 5 ст. 6 Закона Республики Саха (Якутия) «Об образовании»).

Большинство республик Российской Федерации стремится обеспечить право граждан на получение образования на родном языке также и за пределами своей территории. Так, согласно п. 3 ст. 6 Закона Республики Саха (Якутия) «Об образовании» «Правительство республики в соответствии с международными договорами и соглашениями оказывает содействие в получении основного общего (полного) образования на родном языке представителям народов Республики Саха (Якутия), проживающим вне ее территории». Республика Калмыкия также «оказывает содействие в подготовке специалистов для осуществления образовательного процесса на языках народов Республики Калмыкия в местах их компактного проживания» (ст. 8 Закона Республики Калмыкия «Об образовании»). Аналогичные положения есть и в других республиканских законах об образовании.

Как показывает практика, законодательство в сфере использования языков, сформировавшееся в 90-е годы, способствовало развитию языков и культур, прежде всего «статусных» народов, которые не имели этих возможностей в предшествующие годы. Фактически предоставленными законодательством новыми возможностями обучения родным языкам с I по XI класс смогли воспользоваться лишь крупные этносы, имеющие развитые родные языки. У остальных этносов произошло восстановление родного языка преимущественно в качестве учебного предмета или факультативного курса (45 родных языков).

В то же время языки народов России различаются как по своим культурно-цивилизационным характеристикам, так и по степени их использования в практической жизни. Этим обусловлено разнообразие учебных планов школ, функционирующих в конкретных этнокультурных условиях. В зависимости от этих условий родной язык может выступать в совершенно не схожих качествах: как язык обучения по всем общеобразовательным предметам с I по XI классы, по ступеням обучения (начальная или основная школа), как предмет преподавания по ступеням обучения, как факультативный курс и т.д.

В настоящее время в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации в роли языков обучения выступает 31 письменный язык, из них в рамках средней (полной) школы — 12 языков, в основной — 6, в начальной — 13. Наиболее распространенными (после русского) языками являются татарский (на нем ведется обучение в 2166 и осуществляется преподавание в 2464 школах), башкирский (911 и 1425 соответственно), чувашский (571 и 460). В целом в системе образования изучается 76 родных языков народов России¹⁹⁸. Около 20% российских образовательных учреждений обучает на родном (нерусском) языке моноэтнический контингент учащихся. В структуре российской образовательной системы эти школы, традиционно называемые «национальными», выступают как особый и самостоятельный тип учебных заведений.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» изучение русского языка во всех имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, за исключением дошкольных, регламентируется государственными образовательными стандартами. При этом устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, а также компонент образовательного учреждения. Федеральные компоненты государственных образовательных стандартов определяют обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Национально-региональные компоненты устанавливаются субъектами РФ в лице их органов государственной власти.

На практике в республиках в составе Российской Федерации часто поднимается вопрос, как формировать учебные планы школ таким образом, чтобы обеспечивалось право на изучение родного языка и при этом соблюдались нормативы учебной нагрузки. Мировой опыт показывает, что наиболее продуктивным является определение уровня владения языком на базе функционального подхода. Реализация такого подхода позволит не только существенно разгрузить учащихся всех возрастных групп, но и сделает изучение языков функционально оправданным, а их знание — социально востребованным. Поэтому, по мнению экспертов, «важно не только провозгласить право, но и законодательно определить его содержание, указать уровень образования, который может получить на родном языке каждый обучающийся».¹⁹⁹

Таким образом, можно констатировать, что федеральное законодательство в сфере прав граждан на свободный выбор языка обучения в целом соответствует взятым Российской Федерацией международным обязательствам и создает надлежащую правовую основу для реализации этого права. В настоящее время на территории субъектов Федерации право граждан, в первую очередь представителей нетитульных этносов, на получение образования на родном языке обеспечено и реализуется в различной степени. Это связано прежде всего с уровнем развития родного

языка, финансовыми возможностями государства, с наличием квалифицированных педагогических кадров. С точки зрения совершенствования правового регулирования в этой сфере необходима выработка понятия «национальное меньшинство» с учетом языковых, культурных и религиозных особенностей народов, проживающих на территории Российской Федерации, и его закрепление в законодательных актах.

Доступ к образованию

В силу конституционных гарантий равенства прав граждан РФ (п. 2 ст. 6, п. 2.ст.19 Конституции РФ) и государственных гарантий прав граждан РФ в области образования (ст. 5 Закона РФ «Об образовании») образовательно-правовой статус всех российских граждан должен основываться на единых принципах, выводимых на основании Конституции РФ, международных правовых актов, российского образовательного законодательства и соответствующих основным принципам государственной политики РФ в области образования (ст. 2 Закона). Эти основные принципы предполагают:

- 1) равенство всех граждан в получении образования;
- 2) общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся и воспитанников;
- 3) обязательность получения всеми детьми и подростками основного общего образования;
- 4) свобода выбора языка обучения;
- 5) свобода и плюрализм в образовании, свобода выбора образовательных учреждений и форм получения образования;
- 6) бесплатность основных видов образования;
- 7) материальная поддержка обучающихся и воспитанников со стороны государства.

Помимо перечисленных основных принципов, опосредованное влияние на образовательно-правовой статус граждан оказывают принципы, определяющие характер и структуру российской системы образования в целом:

- 1) единство федерального культурного и образовательного пространства;
- 2) защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;
- 3) демократический государственно-общественный характер управления образованием;
- 4) широкая автономия образовательных учреждений, наличие академических свобод;
- 5) гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности;
- 6) научный характер образования, его постоянное развитие и совершенствование;

7) светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

8) совместное обучение лиц мужского и женского пола.

Определение таких принципов имеет важное общетеоретическое и практическое значение. В то же время, как подчеркивает Л.Д.Воеводин, следует учитывать, что, с одной стороны, принципы представляют собой «императивные нормы, в соответствии с которыми должны быть приведены все остальные нормы», но, с другой стороны, они являются своего рода «идеальной установкой, которая не всегда претворяется в жизнь».200

При условии наполнения данных принципов конкретным правовым содержанием они являются надежной основой, позволяющей обеспечить соответствующий правовой статус российских граждан и как субъектов образовательного права, и как субъектов образовательных правоотношений. В теории права данные понятия не являются тождественными, поскольку субъект права рассматривается лишь как потенциальный участник соответствующих правоотношений.²⁰¹ Применительно к сфере

Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России... С. 58—59; 62
Алексеев С.С. Общая теория права в 2-х томах, т. 2. М., 1982. С. 140
образование субъектом права является любой носитель права на образование, а субъектом или участником правоотношений является обучающийся, состоящий в образовательных правоотношениях с образовательным учреждением (организацией).

Правовой статус гражданина как субъекта образовательного права прежде всего включает право на поступление в образовательное учреждение (организацию). В случае его успешной реализации носитель права на образование становится обучающимся, то есть правомочным участником образовательных правоотношений и обретает отраслевой образовательно-правовой статус, который в свою очередь является значимым условием реализации гражданином права на образование. То есть право на поступление в образовательное учреждение (организацию) представляет собой важнейшее из образовательных прав граждан, ключевое право, в процессе реализации которого обеспечивается доступ к образованию.

Конституцией РФ (ч. 2 ст. 6, ч. 2. ст. 19) и Законом РФ «Об образовании» (ст. 5) гарантируется равенство всех граждан в получении образования. Соответственно правовая регламентация приема в образовательные учреждения Российской Федерации должна основываться на принципах равенства всех граждан в получении образования и общедоступности образования. Однако реальная практика приема в образовательные учреждения (организации) далеко не всегда основывается на данном подходе. В значительной степени это обусловлено наличием коллизий и пробелов в законодательном регулировании этого института. В частности, существует расхождение по вопросам приема в образовательные учреждения различного уровня между нормами Конституции РФ и Закона РФ «Об образовании». В законодательстве об образовании закреплены только общие требования к приему граждан в образовательные учреждения, определение порядка приема

отнесено к компетенции учредителя образовательного учреждения (ст.16 Закона РФ «Об образовании»).

Согласно ч.2 ст. 43 Конституции Российской Федерации дошкольное образование является общедоступным и бесплатным. Законодательно также не установлено каких-либо особых условий приема детей в дошкольные образовательные учреждения. Хотя в п.1 ст. 16 Закона РФ «Об образовании», возлагающем на учредителя обязанность устанавливать порядок приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, обеспечивающий прием всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня, дошкольное образование не указано. В Типовом положении о дошкольном образовательном учреждении²⁰² определены категории граждан, детям которых (в качестве социальной поддержки) предоставляется право преимущественного приема в дошкольные образовательные учреждения. Такие преимущества предоставлены детям работающих одиноких родителей, учащихся матерей, инвалидов I и II групп, дети из многодетных семей, дети, находящиеся под опекой, дети, родители (один из родителей) которых находятся на военной службе, детям безработных, беженцев и вынужденных переселенцев, студентов (п. 25). То есть, формально дошкольное образование является общедоступным. Однако на практике реализация права на поступление в дошкольное образовательное учреждение ограничивается рядом факторов. В частности, возможность его реализации зависит от наличия на данной территории соответствующих учреждений и достаточного количества мест в них. Кроме того, дошкольное образование не является полностью бесплатным. Помимо обучения и воспитания, пребывание в дошкольном образовательном учреждении включает в себя так называемый социальный комплект (содержание в образовательном учреждении, питание и т.п.), который оплачивают родители. Рост размера оплаты за пребывание в дошкольном учреждении также для отдельных групп населения может рассматриваться как фактор, ведущий к ограничению возможности реализации права граждан на получение такого образования.

Согласно п. 1 ст. 16 Закона РФ «Об образовании» в образовательные учреждения начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования должны приниматься «все граждане, которые проживают на данной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня». Именно такой порядок приема должен быть установлен учредителями государственных и муниципальных образовательных учреждений и зафиксирован в их уставе. В соответствии с Типовым положением об общеобразовательном учреждении²⁰³ гражданам, «не проживающим на данной территории, может быть отказано в приеме только по причине отсутствия свободных мест в учреждении (п. 46).

В связи с отсутствием определения понятия «данная территория»²⁰⁴ сложившаяся практика приема в общеобразовательные учреждения далеко не всегда соответствует нормам образовательного законодательства. В частности, для образовательных уровней, признанных обязательными (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ), законодатель не предусматривает процедуры конкурсного отбора. Тем не менее на практике именно по итогам конкурсного отбора осуществляется прием детей в общеобразовательные учреждения с углубленным изучением ряда предметов, лицеи и гимназии. Более того, дети граждан, которые в соответствии с регистрацией в паспорте проживают «на данной территории» (т.е. на территории, прилегающей к образовательному учреждению), «на общих основаниях» вынуждены проходить процедуру конкурсного отбора при поступлении в государственные и муниципальные образовательные учреждения указанных видов. Очевидно, что такая практика противоречит образовательному законодательству и не является правомерной.

В соответствии с Рекомендациями по организации приема в первый класс²⁰⁵ все дети, достигшие школьного возраста, зачисляются в первый класс общеобразовательного учреждения независимо от уровня их подготовки. При отказе администрации принять ребенка (по причине отсутствия свободных мест в образовательном учреждении) муниципальный орган управления образованием предоставляет родителям (законным представителям) информацию о наличии свободных мест в общеобразовательных учреждениях на данной территории (в данном районе, микрорайоне) и обеспечивает прием детей в первый класс.

То есть, правила приема в общеобразовательные учреждения (организации) предусматривают общедоступность и бесплатность общего образования, что соответствует ч. 2. ст. 43 Конституции РФ и п. 4 ст. 5 Закона РФ «Об образовании». Сложившаяся практика приема в общеобразовательные учреждения на условиях конкурсного отбора является серьезным нарушением действующего образовательного законодательства.

Значительные проблемы в части законодательного обеспечения и практики реализации права на образование существуют также в сфере среднего и высшего профессионального образования. Так, Конституция РФ гарантирует общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования (ч. 2 ст. 43). Однако Закон РФ «Об образовании» не только не подтверждает эту конституционную гарантию, но прямо устанавливает доступность и бесплатность среднего профессионального образования только на конкурсной основе, наряду с высшим профессиональным и послевузовским образованием (п. 3 ст. 5). В этом содержится не только противоречие, но и явное нарушение конституционных норм, на что уже неоднократно обращали внимание исследователи.²⁰⁶ Однако, как констатирует И.Д.Ягофарова, «учреждения среднего профессионального образования предпочитают руководствоваться Законом, и никто против этого не возражает, не отстаивает свое конституционное право на общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования».²⁰⁷

Доступ к высшему образованию также осуществляется по результатам конкурса, проведение которого позволяет «обеспечить зачисление граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы соответствующего уровня» (п. 3 ст. 16 Закона РФ «Об образовании»). Такой подход в полной мере соответствует п. 3 ст. 43 Конституции РФ, в соответствии с которым «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии».

Вместе с тем Закон РФ «Об образовании» содержит ограничение этого конституционного права. В соответствии с п. 3 ст. 5 Закона государство гарантирует бесплатность высшего профессионального образования (так же как и среднего профессионального и послевузовского профессионального образования) только в том случае, если «образование данного уровня гражданин получает впервые». Это означает, что второе высшее образование граждане могут получать только на возмездной основе, зато без ограничений, как это было в СССР.

Существенное влияние на возможность реализации принципа доступности высшего профессионального образования в настоящее время оказывают также различия в культурном, образовательном и экономическом положении различных групп населения. При формальном равенстве прав далеко не каждый гражданин России, имеющий законченное среднее (полное) общее образование, на практике располагает реальными возможностями поступить в вуз и обучаться в нем.

С учетом этого законодатель предусмотрел ряд мер, направленных на выравнивание образовательных возможностей граждан. Так, согласно закону правом на внеконкурсный прием в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования (при условии успешной сдачи вступительных экзаменов) обладают дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, инвалиды I и II групп, которым не противопоказано обучение в соответствующих образовательных учреждениях, граждане в возрасте до 20 лет, имеющие только одного родителя-инвалида I группы, а также граждане, уволенные с военной службы и поступающие в соответствующие образовательные учреждения на основании рекомендаций командиров воинских частей, участники боевых действий и инвалиды боевых действий (п. 3 ст. 16 Закона).

В данном случае применяется так называемый принцип позитивной дискриминации, предполагающий предоставление преимуществ по социальному статусу за счет ущемления прав основной массы граждан. В соответствии с этим принципом преимущества предоставляются строго определенному кругу лиц и на ограниченное время, за которое государство должно изыскать иные возможности выравнивания. Однако в России эти льготы имеют характер бессрочных, к тому же постоянно расширяется круг лиц, чей социальный статус предполагает предоставление такого рода преимуществ.²⁰⁸

Особый порядок приема в образовательные учреждения профессионального образования устанавливается для граждан, окончивших школу с золотой (серебряной) медалью, а также для победителей международных олимпиад по учебным предметам. В соответствии со п. 3 ст. 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» граждане, с медалями окончившие образовательные учреждения среднего (полного) общего или начального и среднего профессионального образования, принимаются в высшее учебное заведение по результатам собеседования, за исключением вступительных испытаний профессиональной направленности, которые могут быть установлены высшим учебным заведением.

Абитуриентам, не прошедшим собеседование, предоставляется право сдачи вступительных испытаний на общих основаниях. Кроме того, в соответствии со ст. 16.3 Закона РФ «Об образовании» победители и призеры заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников, а также участники международных олимпиад по общеобразовательным предметам обладают правом поступления без сдачи экзаменов. Данное право может быть реализовано при поступлении в государственные и муниципальные образовательные учреждения профессионального образования для обучения по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим профилю олимпиады.

Перечисленные меры свидетельствуют о том, что в целях обеспечения реализации гарантий, закрепленных в п.п. 6 и 7 ст. 5 Закона РФ «Об образовании», отдельным категориям граждан (имеющим ограниченные социальные или физические возможности либо проявившим выдающиеся способности) законодательно предоставлены некоторые преимущества при поступлении в образовательные учреждения профессионального образования. Очевидно, что установление преимуществ для отдельных категорий граждан всегда означает соответствующее ограничение возможностей для тех, кто не входит в эти категории. Однако использование законодателем принципа позитивной дискриминации следует признать правомерным, поскольку это вытекает из норм Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». При этом важно подчеркнуть, что всякое, в том числе обоснованное, ограничение образовательных прав граждан должно устанавливаться только Федеральным законом. Никто не может устанавливать никакие другие, кроме как предусмотренные Федеральным законом, преимущества на прием граждан в учреждения профессионального образования.

Выравниванию образовательных возможностей граждан могла бы способствовать система личного социального образовательного кредитования. Создание такой системы было предусмотрено п. 6 ст. 42 Закона, но с принятием Федерального закона от 20.08.2004 №122-ФЗ данная норма утратила силу. Однако эту роль может сыграть готовящийся в настоящее время законопроект о государственном образовательном кредите.

Весьма перспективным с точки зрения обеспечения равных возможностей доступа к высшему и среднему профессиональному образованию является эксперимент по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ), результаты которого должны засчитываться школами как результаты итоговой аттестации выпускников, а вузами — как результаты вступительных экзаменов. Целью этого эксперимента, кроме прочего, является создание более объективных условий приема в вузы, повышение доступности среднего и высшего профессионального образования. Достижение этой цели должно обеспечиваться за счет совершенствования механизмов приема и введения независимой государственной оценки учебных достижений выпускников.

В целом следует констатировать, что законодательное регулирование и реальная практика приема в образовательные учреждения (организации) в настоящее время не обеспечивает полноценной реализации права на поступление в образовательные учреждения (организации), что фактически означает существенное ограничение права на образование. В то же время законодательные ограничения на получение образования в Российской Федерации отсутствуют, поскольку не существует федеральных законов, прямо ограничивающих право граждан на профессиональное образование в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 1 ст. 5 Закона РФ «Об образовании».210 Позитивную роль в решении этой проблемы могла бы сыграть ликвидация законодательного пробела в части регламентации поступления в образовательные учреждения. Общий порядок приема должен быть закреплен законодательно с последующей конкретизацией в нормах соответствующих ведомственных актов. Разрабатываемые на локальном уровне правила приема в образовательные учреждения должны приниматься в строгом соответствии с законодательными нормами. Такой подход позволил бы предотвратить произвол и субъективные факторы при регулировании и реализации на практике соответствующих правоотношений.

Таким образом, несмотря на обеспеченность права на образование соответствующими государственными гарантиями, в России существуют как правовые, так и неправовые ограничения образовательных прав граждан. Правовые ограничения права на образование и смежных с ним прав обусловлены прежде всего ограниченными возможностями государства. На федеральном уровне отчетливо наметилась тенденция постепенного освобождения государства от ряда своих обязательств в сфере образования, о чем свидетельствуют новые редакции Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».211

Содержание государственных гарантий в региональном законодательстве в настоящее время в целом соответствует нормам Конституции РФ и федерального образовательного законодательства. В то же время их реализация, особенно реализация права на получение образования на родном языке, обеспечивается в различной степени. В этих условиях чрезвычайно важно выработать правовые механизмы реализации

государственных гарантий и обеспечить соблюдение права на образование и связанных с ним прав при реализации государственных интересов в сфере образования.

182 Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 221

183 Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 240

184 Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, №30. Ст. 1797

185 В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 №115-ФЗ (СЗ РФ, 29.07.2002, №30. Ст. 3032) «иностранцы пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ». Исключения составляют избирательные права, право занимать определенные должности и др. Право на образование не входит в число «исключительных случаев», предусмотренных настоящим Федеральным законом, иностранные граждане пользуются им в соответствии со ст. 4 указанного закона

186 Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2003 г. №668 «О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования»// Российская газета, 2003, №227

187 Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993 №4528-1 (в ред. от 22.08.2004) // Российская газета, №126, 03.06.1997

188 Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» от 19.02.1993 №4530-1 (в ред. от 22.08.2004) // Российская газета, №247, 28.12.1995

189 Согласно Всероссийской переписи населения 2002 г. в Российской Федерации проживают свыше 160 этносов, различающихся по языку, культуре, исторической принадлежности к разным цивилизационным зонам и традициям, по уровню современного индустриально-экономического и социально-культурного развития

190 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7.06.2000 №10-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000, №92-О; 19.04.2001, №65-О; 6.12.2001, №250-О

191 Ведомости СНД и ВС РСФСР, 12.12.1991, №50. Ст. 1740

192 Российская газета, №120, 07.06.2005

193 Российская газета, №118, 25.06.1996

194 Российская газета, №90, 12.05.1999

195 Указанный закон в настоящее время называется Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»

196 Федеральный закон от 18.06.1998 №84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств»// Российская газета, №116, 23.06.1998

197 Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» от 01.06.2005 №53-ФЗ

198 Материалы коллегии Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.12.2004

199 Буслов Е.В., Волохова Е.Д., Ермошин Г.Т., Кудрявцев Ю.А., Сырых В.М., Шкатулла В.И. Анализ тенденций развития законодательства субъектов Российской Федерации в области образования. //О реализации права на образование в России. Совершенствование законодательной базы. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, №9 (97), 1999. С. 40

202 Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.1995 №667// СЗ РФ, 10.07.1995, №28. Ст. 2694

203 Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19.03.2001 №196 (с изменениями от 23 декабря 2002 г.)// Собрание законодательства РФ, 26.03.2001, №13. Ст. 1252

204 Например, в СССР при приеме в школу действовал т.н. принцип микрорайонирования, при котором за каждой школой закреплялись определенные дома, расположенные на улицах, близко прилегающих к школе. Такое прикрепление было обусловлено прежде всего необходимостью сделать дорогу детей в школу и обратно безопасной за счет сокращения количества улиц, которые им дважды в день приходилось переходить

205 Рекомендации по организации приема в первый класс. Письмо Министерства образования РФ от 21 марта 2003 г. №03-51-57ин/13-03 // Вестник образования России, №9, 2003

206 Гаврищук В.В. Права граждан России в области образования: государственные гарантии //Право и образование, 2001, №3. С. 149; Ягофарова И.Д. Ограничение права на образование. С. 129

207 Ягофарова И.Д. Ограничение права на образование // Право и образование, 2003, №3. С. 129

208 В настоящее время в соответствии с разными законами насчитывается 146 категорий льготных групп при приеме в вузы (в том числе чернобыльцы, се-мипалатинцы, отслужившие в армии по контракту и т.д.)

209 Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ (ред. от 06.07.2006) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, №188, 31.08.2004

210 В соответствии с п. 1 ст. 5 Закона Федеральным законом на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в исключительных случаях могут быть ограничены права граждан на получение профессионального образования

(начального, среднего, высшего и послевузовского). Основаниями для этого могут быть возраст, пол, состояние здоровья, а также наличие судимости

211 В частности, из текстов указанных законов были исключены нормы, подтверждавшие гарантии приоритетности сферы образования (ст. 40 Закона РФ «Об образовании») и приоритетность развития высшего и послевузовского образования (п. 3 ст. 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»)

3. УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

Основная литература:

1. Сырых В.М. Образовательное право. Учебное пособие. М., 1999.
2. Сырых В. М. Образовательное право как ортосовет Российского права. М., 2000, с. 135.
3. Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М. "Готика", 2002, с.400.
4. Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. М. 1996.
5. Шкатулла В. И. Образовательное право. М., 2001.
6. Байденко В. И. Стандарты в непрерывном образовании: современное состояние. М., 1998.
7. Экономика и финансы образования. Учебное пособие. М., МГОУ, 2003, с. 316.
8. Комментарий к конституции Российской Федерации. Под ред. Л. А. Окунькова. М., Бек, 1996.
9. Комментарий к Закону Российской Федерации "Об образовании". Под ред. В. И. Шкатуллы М., 2001.
10. Комментарий к Федеральному закону "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Под ред. В. М. Сырых и Е. В. Буслова. М., 1998.
11. Комментарий к Кодексу законов о труде Российской Федерации. Под ред. Ю. П. Орловского. М. ИНФРА-М., 2002, с.950.
12. Концепция общей части Кодекса Российской Федерации об образовании. М., 2001, с.69.

Дополнительная литература:

1. Правоведение. Учебник под ред. Е. С. Кувшинова и Н. И. Хлюпина. М., Владос, 2003, с.464.
2. Шкатулла В.И. Право на образование // Государство и право, 1997, № 7, с. 5 - 13.
3. Состояние и основные тенденции развития системы образования в 1999 году (ежегодный доклад Минобразования России). М., НИИВО, 2000.

4. Состояние и основные тенденции развития системы образования в 2000 году (ежегодный доклад Минобразования России). М., НИИВО, 2001.
5. Состояние и основные тенденции развития системы образования в 2001 году (ежегодный доклад Минобразования России). М., НИИВО, 2002.
6. Документы международного права по вопросам образования. Под ред. Г. А. Лукичева и В. М. Сырых. М. "Готика", 2003, т.1-3.
7. Нормативное обеспечение дополнительных профессиональных образовательных программ для получения дополнительных квалификаций. М., 2000, МАДИ (ТУ), с. 95.
8. Сборник нормативно-правовых и методических документов в сфере послевузовского профессионального образования. Москва, 2001.
9. Сборник нормативно-правовых и методических документов в сфере дополнительного профессионального образования. Москва, 2001.
10. Настольная книга директора школы. (Сборник нормативных документов) АСТ Астрель, Москва, 2002 г., с. 414. Высшая школа России-91. М., НИИВО, 1993.
11. Высшее образование России: состояние и проблемы развития. М., НИИВО, 1994.
12. Магистратура в вузах России. М, Экономическое образование, 1999.
13. Российская магистратура на рубеже веков. М., РУДН, 1999.
14. Труды международной конференции "Проблемы реализации многоуровневой системы образования. Наука в вузах". М., РУДН, 1999.
15. Высшее техническое образование в России: история, состояние, проблемы развития. М., РИК Русанова, 1997.
16. Университеты и общество. М., МГУ, 2001.
17. Проблемы педагогического образования в классических университетах: материалы Всероссийской конференции 14-15 декабря 2000 г.; Ярославский государственный университет. Ярославль, 2000, ЯрГУ, с. 188.
18. Панкрухин А.П. Маркетинг образовательных услуг. Учебное пособие. М., Интерпракс, 1995, с.240.
19. Петрожицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. С. П., 1907, т.1.
20. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты. / Под ред. Тихонова. М., Вита- Пресс, 1998, с. 256.
21. Чернозуб СП. Реформа высшей школы: наследие и диктат традиций. // Общественные науки и современность, М., 1998.

22. Образовательное учреждение как юридическое лицо. Регистрация образовательного учреждения. Справочник. 3-е изд., М., ИФ "Образование в документах", 2002, с. 144.