

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление 40.04.01 Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 201_ г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Конституционные основы общего и профессионального образования в Российской Федерации

Исполнитель
студент группы 421узбб _____ М.А.Иванова
(подпись, дата)

Руководитель
старший преподаватель _____ Ю.Д. Кокамбо
(подпись, дата)

Нормоконтроль
_____ О.В.Громова
(подпись, дата)

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический

Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков

« » _____ 201_ г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента 421узбб группы Ивановой М.А.

1. Тема бакалаврской работы: Конституционные основы общего и профессионального образования в Российской Федерации.
2. Срок сдачи студентом законченной работы: _____.
3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция РФ, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», специальная юридическая литература, правоприменительные акты.
4. Содержание бакалаврской работы: генезис конституционно-правового регулирования отечественного общего и профессионального образования; общая конституционно-правовая характеристика законодательства об общем и профессиональном образовании на современном этапе; понятие и уровни общего и профессионального образования; особенности конституционно-правового разграничения полномочий в сферах общего и профессионального образования между Российской Федерацией и Амурской областью и

проблемы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в сферах общего и профессионального образования; проблемы реализации конституционно-правовых гарантий получения общего и профессионального образования.

5. Перечень материалов приложения: нет

6. Консультанты по бакалаврской работе: нет

7. Дата выдачи задания: _____

Руководитель бакалаврской работы: Кокамбо Ю.Д.

8. Задание принял к исполнению (дата): _____ (подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 59 с., 67 источников.

ОБРАЗОВАНИЕ, УРОВНИ, ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ, ЕДИНСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ, ГАРАНТИИ, БЕСПЛАТНОСТЬ, ОБЩЕДОСТУПНОСТЬ, ДОШКОЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Цель бакалаврской работы состоит в проведении комплексного научного анализа нормативно-правовых актов, специальной литературы и материалов судебной практики, посвященных конституционным основам общего и профессионального образования.

Объект исследования – конституционные основы общего и профессионального образования.

Предметом данной работы являются отечественное законодательство, а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных гарантий на общее и профессиональное образование, материалы судебной практики, рассматривающие указанные вопросы.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общее и профессиональное образование как объект конституционно- правового регулирования	8
1.1 Генезис конституционно-правового регулирования отечественного общего и профессионального образования	8
1.2 Общая конституционно-правовая характеристика законодательства об общем и профессиональном образовании на современном этапе	17
1.3 Понятие и уровни общего и профессионального образования	21
2 Особенности и проблемы конституционно-правового регулирования общего и профессионального образования	25
2.1 Особенности конституционно-правового разграничения полномо- чий в сферах общего и профессионального образования между Рос- сийской Федерацией и Амурской областью и проблемы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в сфе- рах общего и профессионального образования	25
2.2 Проблемы реализации конституционно-правовых гарантий получе- ния общего и профессионального образования	33
Заключение	45
Библиографический список	52

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

РСФСР – Российская советская федеративная социалистическая республика;

РФ – Российская Федерация;

СССР – Союз советских социалистических республик;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена значимостью образования в жизни человека и общества. Право на образование – одно из основных и неотъемлемых прав человека. Закрепление его в Конституции РФ, наравне с правами на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени и ряда других неотъемлемых прав человека и гражданина, объясняется социально-культурной значимостью образования как базы духовно-нравственного развития человека, объективной потребностью и экономической целесообразностью. На наш взгляд рассматриваемая в настоящей бакалаврской работе проблема представляет собой один из аспектов общей проблемы реализации базовых прав человека. Правильная организация современного общего и профессионального образования в Российской Федерации, с учетом глубокого человеческого потенциала российской культуры, широкими национальными просторами и богатством природы создают реальные предпосылки для повышения уровня жизни населения и ускорения экономического роста. Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», международные Пакты о правах человека устанавливают конституционно-правовые и международно-правовые основы прав человека и гражданина. Однако реализация указанных норм происходит в условиях сложной международной обстановке и внутренних социально-экономических трудностей. И это в полной мере относится и к сфере общего и профессионального образования. Актуальность исследования обусловлена внедрением нового подхода, касающегося уровней общего и профессионального образования, связанного с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также с рядом нерешенных проблем практической реализации гарантий обеспечения доступного и бесплатного общего и профессионального образования. Кроме этого актуальность настоящего исследования обусловлена отсутствием стабильности правового регулирования рассматрива-

емых общественных отношений. С момента принятия долгожданного Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ было принято 43 федеральных законов, вносящих изменения в базовый закон. Указанное обстоятельство свидетельствует об отсутствии стратегии развития образования и принятии поспешных решений, в том числе на законодательном уровне, требующих дальнейшего совершенствования. А ведь принятие не проработанных решений в сфере образования и поспешная их реализация может иметь неблагоприятные последствия для будущего нашего государства.

Объектом выпускной квалификационной работы является конституционные основы общего и профессионального образования. Предметом исследования является отечественное законодательство, а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных гарантий на общее и профессиональное образование, материалы судебной практики, рассматривающие указанные вопросы.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в проведении комплексного научного анализа нормативно-правовых актов, специальной литературы и материалов судебной практики, посвященных конституционным основам общего и профессионального образования.

Поставленная цель может быть достигнута путем решения задач:

- 1) изучить генезис конституционно-правового регулирования отечественного общего и профессионального образования;
- 2) дать общую конституционно-правовую характеристику законодательства об общем и профессиональном образовании на современном этапе;
- 3) рассмотреть понятие и уровни общего и профессионального образования;
- 4) проанализировать особенности конституционно-правового разграничения полномочий в сферах общего и профессионального образования между Российской Федерацией и Амурской областью, а также проблемы обеспечения

проведения в Российской Федерации единой государственной политики в сферах общего и профессионального образования;

5) выявить проблемы реализации конституционно-правовых гарантий получения общего и профессионального образования.

В процессе написания выпускной квалификационной работы используются общенаучные методы: исторический, логический, системный; специальные методы: метод конкретно-социологических исследований, статистический метод, сравнительно-правовой, формально-юридический, аналогия, группировка, метод экспертных оценок.

1 ОБЩЕЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1 Генезис конституционно-правового регулирования отечественного общего и профессионального образования

Правовое регулирование образования в российском государстве начиная с Древней Руси и до наших дней прошло большой путь развития.

Появление школьного образования в Древней Руси большинство исследователей связывает с введением христианства и широким распространением письменности. Необходимо отметить, что письменность у восточных славян существовала еще до принятия христианства. О своеобразном пиктографическом письме – «русских письменах» сообщали многие источники. Как справедливо отмечает Гуркина Н.Е. именно принятие христианства в 988 году, «ставшего официальной религией Киевской Руси, способствовало быстрому распространению письменной культуры. На Руси появилось большое количество переводной литературы религиозного и светского содержания, при соборах и монастырях возникли первые библиотеки. Начала создаваться оригинальная русская литература – религиозная и светская (летописи, слова, поучения, жития и др.)»¹.

Указанные обстоятельства способствовали появлению при монастырях первых русских школ, в которых наравне с духовным просвещением дети учились читать, писать и петь. Необходимо отметить, что весь образовательный процесс проходил на родном языке. Вместе с тем образование было не однородным. Так, для детей знатных родов в школах преподавали философию, риторику, грамматику. В процессе обучения использовались исторические, географические и естественнонаучные труды византийских философов, а также собрание сочинений античных авторов². В таких школах высшего типа «дети

¹ Гуркина Н.К. История образования в России (X-XX века). СПб., 2001. С. 4.

² Андриченко Л.В., Баранков В.Л., Булаевский Б.А. Образовательное законодательство России. Новая вежа развития. М., 2015. С. 36.

лучших людей» готовились к дальнейшей государственной или церковной службе.

Особое место в истории правового регулирования и развития образования в России занимает XVIII век. Именно в этот временной отрезок в Российской империи была образована светская школа, произошел большой рывок в вопросе формирования государственной образовательной системы, разработаны базовые принципы светского образования и воспитания, отличные от церковного обучения.

Необходимость в образованных людях была вызвана, прежде всего, теми социально-экономическими, культурными, административно-политическим и военными преобразованиями, ставшими возможными в результате воплощения в жизнь реформ Петра I. При этом для полноценной реализации задуманных преобразований было недостаточно приглашений обученных людей из европейских стран или отправки для обучения российских подданных за рубеж. Именно поэтому важнейшей задачей государства того периода стало развитие образования и просвещения внутри страны, возвращение отечественных мыслителей и просветителей.

Как тонко подметила Гуркина Н.Е. «образование – это живой организм, который рос и развивался вместе со страной, как в зеркале отражая все ее успехи и поражения, оказывая, в свою очередь, сильное воздействие на социально-экономическое и культурное развитие России»³. При этом еще в XVIII веке представители разных отраслей знания, описывая развития системы образования обращали внимание на несопоставимо большое количество законодательных актов, посвященную образованию, и крайне низкие темпы его развития на практике⁴.

Современные исследователи объясняют такое положение вещей, когда де-юре опережает и превалирует над де-факто, неизбежным следствием особых государственных усилий в формате опережающего развития по созданию раз-

³ Гуркина Н.К. Указ. соч. С. 6.

⁴ Андриченко Л.В., Баранков В.Л., Булаевский Б.А. Указ. соч. С. 37.

ветвленной системы образования и науки в Российской империи⁵.

Указанные обстоятельства вынуждали государственный аппарат заботиться не только о подробном и эффективном законодательном обеспечении образовательного процесса, но и о доступности разрабатываемых норм подданным Российской империи.

В специальных исследованиях, посвященных вопросам исторического развития отечественного образовательного законодательства, авторы ссылаются на то, что в рассматриваемый период государство не справлялось с задачей по созданию доступных механизмов доведения нормативных текстов до населения. Официальных сборников законов было явно недостаточно, а издательство частных сборников носило нерегулярный характер, не говоря уже о качестве самого материала (отсутствие полноты содержания и корректности публикаций). Вместе с тем порой именно частные сборники являлись единственным механизмом доведения до населения текстов законодательных актов⁶. Исходя из указанных обстоятельств значимость частных изданий, содержащих свод законодательных актов, регулирующих отечественное образование, резко возросла.

В качестве наиболее удачного примера подобного издания может служить работа И.И. Бецкого – «Учреждения и уставы, касающиеся до воспитания и обучения в России юношества обоего пола, во удовольствие общества собраны и новым тиснением изданы». Нельзя обойти вниманием еще один частный сборник нормативного материала, составленный И. Ивановым в 1830 году, - указатель законов об учебных заведениях. В качестве эпиграфа к указанному изданию автор использовал положение наказа императрицы Екатерины Великой: «Правила воспитания суть первые основания, приуготовляющие нас быть гражданами». Большую долю текста указанного сборника занял хронологический реестр узаконений, в котором показана внутренняя структура (деление на главы, параграфы, статьи и т.п.) многих из них. В целом указанное издание со-

⁵ Кузнецова Н.И. Социокультурные проблемы формирования науки в России (XVIII - середина XIX в.). М., 1999. С. 19.

⁶ Пиголкин А.С. Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб., 2003. С. 270.

держит более 200 актов в полном виде либо в извлечениях, первым из которого расположена Утвердительная грамота Славяно-греко-латинской академии 1682 года, а последним – Высочайше подтвержденное положение Комитета министров от 25.11.1824 «О том, чтобы медицинские и аптекарские чиновники, состоящие вне службы и находящиеся в отдаленных местах, были экзаменованы во врачебных управах, по вопросам токмо Медико-хирургической академии».

Широкий исторический диапазон документов, нашедших свое отражение в рассматриваемом сборнике позволил составителю показать всю многогранность отечественного законодательства, в том числе по форме и содержанию. При этом сборник нельзя назвать совершенным. Как и любой результат человеческого труда он не лишен неточностей: попадаются ошибки в датах, наименованиях нормативных материалов, хронологической последовательности. Вместе с тем издательства указанного сборника позволило восполнить большой информационно-правовой вакуум, существовавший в российском обществе в рассматриваемый период.

Необходимо отметить, что образовательная система рассматриваемого периода была выстроена на принципах сословности и неравноправности полов. Это выразилось в том, что для каждого сословия существовали специально предназначенные типы школ. Так дети дворян проходили обучение в училищах правоведения, пажеских и кадетских корпусах, институтах благородных девиц и гимназиях. При этом интересным является тот факт, что де-юре в гимназии могли попасть дети представителей различных сословий, при этом де-факто большинство детей, обучающихся в гимназиях, относились к дворянскому сословию. Отдельные образовательные организации были и у духовенства. Для них свои двери открывали духовные семинарии, а также духовные и епархиальные училища. Что касается простого городского населения, к которым можно отнести купцов, ремесленников, рабочих, представителей городской буржуазии, то их дети могли посещать реальные и коммерческие училища, а также торговые школы.

Большинство исследователей находит сложившуюся в тот период систему школ сложной, а некоторые даже запутанной. В своих работах Н.К. Гуркина выделяет две части образования:

1) система школ с базовым образованием, не позволявшая в дальнейшем продолжить свое обучение на уровне среднего и высшего образования. К такому уровню образования допускался низшие слои населения;

2) система образовательных организаций среднего и высшего образования, не связанная с первой группой образовательных организаций. Вторая группа образовательных организаций предназначалась для обучения детей из привилегированных сословий, таких как дворянство, духовенство, буржуазия⁷.

Как верно заметил Гребенкин А.Н. «школа как историческое явление представляет у российского народа в каждую эпоху его культурного развития один или несколько типов»⁸.

Отдельно необходимо отметить то обстоятельство, что до середины XIX века дети, проживающие в сельской местности, не имели возможность посещать школы. В 1828 году была введена трехуровневая система образования, в которую входили начальная школа, губернская школа и университет. Вместе с тем оставался неурегулированным вопрос о последовательности в вопросах получения образования: от начальной школы до высшей формы школьного образования.

Положительный сдвиг в рассматриваемой сфере произошел только во второй половине XIX века, когда российское правительство всерьез отнеслось к вопросу о создании системы народного образования, включающую в себя и сельскую местность.

Что касается развития правового регулирования образования в советский период, то оно проходило противоречиво. В нем прослеживаются несколько крупных этапов, в основном совпадающие с важными периодами в развитии

⁷ Гуркина Н.К. Указ. соч. С. 6.

⁸ Гребенкин А.Н. Право на образование в дореволюционной России: особенности реализации // Право: история, теория, практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.) / под общ. ред. Г.Д. Ахметовой. СПб., 2011. С. 21.

страны.

Указанный период является особенно интересным для настоящего исследования в связи с появлением первой в отечественной истории писаной конституции. Так, Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918, содержала норму, в соответствии с которой «в целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование».

В.И. Ленин полагал, что социалистическая революция будет способствовать быстрому преодолению отсталости страны, экономическому и культурному развитию государства.

В своих работах А.И. Лепешкин отмечал, что «скачок в культурном отношении, или культурная революция, включала широкий комплекс задач социалистического и коммунистического строительства в области культуры. Школе в культурных преобразованиях отводилась особая роль как образовательному институту и инструменту коммунистического воспитания»⁹.

В этой связи нельзя не вспомнить высказывания В.И. Ленина, произнесенные им на первом съезде работников просвещения: «Победу революции может закрепить только школа. . . Воспитанием будущих поколений закрепляется все, что завоевано революцией». «Судьба русской революции прямо зависит от того, как скоро учительская масса встанет на сторону советской власти»¹⁰.

За событиями октября 1917 года, как и во всех сферах общества, старая имперская система образования подверглась резкому преобразованию: были уничтожены старые институты школьного администрирования, закрылись частные и духовные образовательные организации, под запрет попало преподавание древних языков и религий.

Начались кадровые чистки педагогического состава. Для вычленения «неблагонадежных учителей» было принято решение до конца июля 1918 года

⁹ Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан: для университетов марксизма-ленинизма. М., 1966. С. 39.

¹⁰ Там же. С. 40.

осуществить во всех «советах народного просвещения» перевыборы учителей. Для этого каждая кандидатура должна была представить заявление, а также рекомендации политических партий и отраженную в письменной форме позицию своих педагогических и общественных взглядов.

С образованием в 1922 году Союза Советских Социалистических Республик и принятием в 1924 году Конституции СССР, а в 1925 году Конституции РСФСР конституционно-правовое регулирование общего и профессионального образования перешло на новый этап.

Так, в соответствии с п. «с» ст. 1 гл. 1 раздела второго Конституции СССР 1924 года «установление общих начал в области народного просвещения» относится к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его верховных органов. При этом Конституция РСФСР 1925 года унаследовала от предыдущей Конституции норму, в соответствии с которой «в целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить им полное, всестороннее и бесплатное образование» (ст. 8 гл. 1 раздела первого Конституции РСФСР 1925 г.).

Большим прорывом с точки зрения конституционно-правового регулирования общего и профессионального образования стало принятие Конституции СССР 1936 года и включение в ее текст нормы, определяющей право граждан СССР на образования. «Это право обеспечивается всеобще-обязательным восьмилетним образованием, широким развитием среднего общего политехнического образования, профессионально-технического образования, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, с производством, всемерным развитием вечернего и заочного образования, бесплатностью всех видов образования, системой государственных стипендий, обучением в школах на родном языке, организацией на заводах, в совхозах и колхозах бесплатного производственного, технического и агрономического обучения трудящихся» (ст. 121 Конституции СССР 1936 года). Отдельная конституционно-правовая норма закрепило равенство прав на образование для женщин и муж-

чин (ст. 122 Конституции СССР 1936 года).

Как и в предыдущей союзной конституции, Конституция СССР 1936 года относило «установление основных начал в области просвещения» к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления.

Новый курс в развитии школы нашел свое воплощение в Законе «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР», принятом в 1958 г. Вместо семилетнего в школах страны вводилось всеобщее обязательное восьмилетнее образование. Срок обучения в средней школе увеличивался с 10 до 11 лет в связи с введением в программу профессионального обучения. Создавалась единая сеть профессионально-технических училищ со сроком обучения от 1 до 3 лет.

Вступление СССР в эпоху научно-технической революции привело к расширению в 60-е гг. системы высшего и среднего образования, изменениям в отраслевой структуре вузов и в их размещении.

Принятая в 1977 году Конституция СССР по сравнению с предыдущей союзной конституцией расширила ряд норм, регулирующих общее и профессиональное образование. Так, в соответствии со ст. 22 Конституции СССР 1977 года в СССР «последовательно претворяется в жизнь программа превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального; расширения в сельской местности сети учреждений народного образования, культуры, здравоохранения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства; преобразования сел и деревень в благоустроенные поселки».

А ст. 25 Конституции СССР 1975 года провозглашала существование и совершенствование единой системы народного образования, которая «обеспечивает общеобразовательную и профессиональную подготовку граждан, служит коммунистическому воспитанию, духовному и физическому развитию молодежи, готовит ее к труду и общественной деятельности».

Сохранила Конституция 1975 года и норму о равенстве мужчин и жен-

щин в вопросах получения образования и профессиональной подготовки.

Что касается права на образование, то оно было закреплено нормой, в соответствии с которой это право обеспечивалось «бесплатностью всех видов образования, осуществлением всеобщего обязательного среднего образования молодежи, широким развитием профессионально-технического, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, с производством; развитием заочного и вечернего образования; предоставлением государственных стипендий и льгот учащимся и студентам, бесплатной выдачей школьных учебников; возможностью обучения в школе на родном языке; созданием условий для самообразования».

Что касается законодательства Российской Федерации об образовании, формирование которого началось с принятием Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», особенно в первое десятилетие своего существования было очень близко к правовой модели регулирования образовательных отношений, сложившейся еще в советское время.

Необходимо отметить, что лишь Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» легально прекращено действие Закона СССР от 19.07.1973 № 4536-8 «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных Республик о народном образовании» и Закона РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании».

До момента вступления в силу Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» законодательство Российской Федерации в области образования включало в себя Конституцию Российской Федерации 1993 года, Закон Российской Федерации «Об образовании», принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования.

К числу иных федеральных законов образовательного законодательства относился Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», и его ликвидация может быть оцене-

на лишь положительно в силу следующих причин. Структура двух основных законов федерального уровня была настолько несовершенна, что при внесении изменений, касающихся высшего и послевузовского образования, было необходимо вносить идентичные изменения и в Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», что есть прямое дублирование.

Таким образом принятие Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» стало результатом накопленного за долгие годы проб и ошибок опыта нормотворческого регулирования общественных отношений в сфере образования.

1.2 Общая конституционно-правовая характеристика законодательства об общем и профессиональном образовании на современном этапе

На современном этапе развития отношения в сфере общего и профессионального образования отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что предопределяет наличие как федерального законодательства об образовании, так и законодательства об образовании субъектов Российской Федерации.

В базовом Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 4 раскрывая структуру законодательства Российской Федерации в области образования, законодатель представил ее следующим образом:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- 3) другие федеральные законы;
- 4) иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- 5) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Таким образом в можно видеть модель системы законодательства об образовании, которая в теории права получила название «широкое понимание законодательства». Широкое понимание термина «законодательство» (в законо-

дательство включаются как собственно законы, так и подзаконные акты) имеет не только плюсы, но и минусы. Среди последних – «оно способствует смещению уровней регулирования, необоснованному преобладанию подзаконных актов»¹¹.

Являясь важным звеном в правовой цепи, подзаконные акты призваны содействовать реализации законодательных норм, а также принятых в соответствии с ними управленческих решений Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Однако нередко отдельные ведомственные нормы противоречат действующему законодательству, а колоссальный объем и невысокое качество ведомственного нормотворчества приводят к девальвации законодательных норм. Если процент подобных актов в законодательстве достаточно высок, то часто это свидетельствует о небрежности в определении предмета акта, об ошибочном отнесении предмета закона к компетенции актов подзаконного уровня.

Нередко причинами регулирования норм на уровне акта Правительства Российской Федерации или министерства служат соображения ведомственно понимаемой целесообразности: акт проще принять, проще изменить, быстрее можно отменить. Но наиболее важные аспекты образовательных правоотношений, связанные с реализацией субъективных образовательных прав граждан, должны получить регулирование в нормах законодательных актов. Кстати, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» при регулировании отдельных вопросов предусматривает, помимо актов государственных органов власти, еще и регулирование отношений на уровне локальных актов. Тем самым создается правовая основа для локального нормотворчества, которое может и должно развиваться не столько на основании управленческих решений, сколько преимущественно на основе норм законов. Локальным нормативным актам посвящена ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», где указано, что нормы локальных нормативных актов регулируют

¹¹ Куликова Т.Б., Демашова Ю.А. Темпоральные границы действия законодательства об образовании // Юридическое образование и наука. 2015. № 3. С. 29.

ют образовательные отношения по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, но в силу ч. ч. 1 и 4 ст. 4 этого Федерального закона локальные нормативные акты не включены в систему нормативного правового регулирования образовательных отношений.

Принятие Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» повлекло за собой значительные изменения в системе законодательства Российской Федерации об общем и профессиональном образовании. В результате произошедшей «скрытой кодификации» федеральный уровень законодательства об образовании возглавляет в качестве системообразующего Федеральный закон от 29.12.2012 № 293-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

К сожалению, оптимизация нормативного материала на уровне законов об образовании не сопровождается сокращением числа ведомственных актов: в целях реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» принято более 400 приказов Минобрнауки России и отменено более 440 приказов. В то время как в отношении актов Правительства Российской Федерации наблюдается иная тенденция: принято более 40 актов Правительства Российской Федерации, но отменено более 140. Ввиду множественности новелл как системного, так и точечного характера, значительного количества вновь разрабатываемых актов подзаконного характера принимаются подзаконные акты нормативного и ненормативного характера, не только конкретизирующие нормы закона, но и вводящие новые правила, содержание которых никоим образом из закона не вытекает, что позволяет говорить о возможности появления подзаконных актов, дополняющих федеральные законы, что недопустимо.

В настоящее время всеми субъектами Российской Федерации проведена работа по приведению регионального законодательства об образовании в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

В целях обеспечения синхронности регулирования, достижения высокой степени соответствия между новыми нормами федерального уровня и нормами вновь разрабатываемых региональных актов Минобрнауки России были подго-

товлены методические материалы, направленные письмом Минобрнауки России от 01.04.2013 № ИР-170/17 «О Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», в которых содержались рекомендации о том, что работа по приведению актов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления должна быть завершена не позднее 1 января 2014 года.

Между тем ни один субъект Российской Федерации не выполнил прямое указание, содержащееся в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», требующее, чтобы после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации были приведены в соответствие с данным Федеральным законом в течение трех месяцев. Так как датой принятия федерального закона в силу ст. 2 Федерального закона от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. В случае с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» датой принятия считается 21 декабря 2012 года. Таким образом работа по приведению актов субъектов Российской Федерации в сфере образования в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» должна была завершиться к апрелю 2013 г.

Большинство субъектов Российской Федерации приняли новые региональные законы об образовании согласно рекомендациям Минобрнауки России (либо взамен старых, либо новые акты). При этом так же, как и на федеральном уровне, происходит как скрытая кодификация (вместо нескольких актов принимается один закон), так и сохраняется собственная система законодательства об образовании тех субъектов Российской Федерации, где помимо общего закона имеются законы по видам и уровням образования, иным институтам образовательного законодательства.

Наиболее распространенный предмет регулирования – сфера образования в субъекте Российской Федерации в целом. Имеются множественные примеры принятия актов о регулировании отношений в сфере образования или регулировании отдельных отношений в сфере образования.

Таким примером может служить Закон Амурской области от 11.10.2013 № 255-ОЗ «О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области», направленный «на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях».

В целом следует отметить, что в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» произошла систематизация подходов к регулированию образовательных отношений. В результате возросло значение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, сведено к минимуму нормотворчество на муниципальном уровне, значительно увеличен объем регулятивных полномочий собственно образовательной организации и в связи с этим роль органов и организаций, представляющих интересы различных субъектов образовательных отношений.

1.3 Понятие и уровни общего и профессионального образования

Законодательное закрепление различных видов образования является одной из юридических гарантий непрерывности образования, обеспечивающих возможность реализации права на образование в течение всей жизни (Life Long Learning, LLL). Непрерывное образование представляет собой одну из основных идей развития современного образования, нацеленную на переход от «образования на всю жизнь» к «образованию через всю жизнь»¹².

При этом общее образование представляет собой базу или основание, на

¹² Задорина М.А. Конституционное право на среднее профессиональное образование в Российской Федерации: определение понятия // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 19.

котором строится профессиональное, специальное образование. Законодатель определяет его как вид образования, направленный на развитие личности, приобретение знаний, умений и навыков, формирование компетенций, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования.

Вместе с тем профессиональное образование нацелено на приобретение обучающимися знаний, умений и навыков, формирование компетенций, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и выполнять работу по конкретной профессии или специальности.

Профессиональное образование (vocational education) традиционно было связано с торговлей и ремеслами. Сначала ученики получали профессиональное образование, обучаясь у своих работодателей. Позже профессиональное образование переместилось с рабочих мест в организации среднего и высшего образования.

От профессионального образования необходимо отличать профессиональное обучение, которое обеспечивает приобретение обучающимися знаний, умений и навыков, формирование компетенций, необходимых для выполнения трудовых и служебных функций (определенных видов трудовой и служебной деятельности, профессий). Профессиональное обучение направлено на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции для работы с конкретным оборудованием, технологиями, аппаратно-программными и иными профессиональными средствами, получение указанными лицами квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабочего или должности служащего без изменения уровня образования.

Законодательство определяет уровень образования как заверченный цикл образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований.

Общее и профессиональное образование реализуются по уровням.

Уровнями общего образования в Российской Федерации являются:

- дошкольное образование;

- начальное общее образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование.

К уровням профессионального образования законодательством отнесены:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование – бакалавриат;
- высшее образование – специалитет, магистратура;
- высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Достижение того или иного уровня образования подтверждается соответствующими документами об образовании.

Освоение определенного уровня образования является необходимым условием для продолжения обучения в образовательной организации последующего уровня образования.

Получение определенного уровня профессионального образования является условием для допуска к конкретным видам деятельности, к занятию определенных должностей.

Образовательные реформы нередко приводят к изменениям в системе уровней образования. В этом случае в новом законе об образовании закрепляется соответствие между старой и новой системами уровней образования.

Так, ранее начальное профессиональное образование имело целью подготовку работников квалифицированного труда по всем основным направлениям общественно полезной деятельности на базе основного общего и среднего (полного) общего образования и рассматривалось как уровень образования.

Если профессиональное обучение сегодня включает элементы начального профессионального образования, если речь идет об освоении программ профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих (ранее эти программы относились к начальному профессиональному образованию), то основной объем подготовки квалифицированных рабочих или служащих и специалистов среднего звена сегодня осуществляется в рамках среднего профессионального образования.

Именно это понимание однозначно закреплено в ст. 108 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», где установлено соответствие образовательных уровней (образовательных цензов) по Закону Российской Федерации «Об образовании» и уровней образования по Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации».

2 ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

2.1 Особенности конституционно-правового разграничения полномочий в сферах общего и профессионального образования между Российской Федерацией и Амурской областью и проблемы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в сферах общего и профессионального образования

Особенности разграничения полномочий имеют как общетеоретическое, так и прикладное значение. Оптимальность выстроенной системы управления в сфере образования влияет на своевременность решения многих вопросов, связанных с обеспечением эффективной деятельности образовательных организаций всех уровней.

В связи с тем, что в соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы, касающиеся образовательной деятельности, попадают под категорию совместного ведения РФ и ее субъектов, существует объективная необходимость в правовом регулировании разграничения полномочий между органами публичной власти в сфере образования.

Наличие четкого понимания объемов и содержания полномочий различных уровней публичной власти позволяют:

во-первых, исключить дублирование полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;

во-вторых, сократить время принятия решений и их согласования на разных уровнях;

в-третьих, повысить эффективность распределения финансовых ресурсов в пределах существующей трехуровневой структуры управления образовательным процессом.

Таким образом проблемы разграничения полномочий касаются не только уровней федерации и субъектов, но и затрагивает муниципальный уровень, то

есть уровень местного самоуправления.

Исследование в указанной сфере приобретает еще большую значимость в связи с намерением Министерства образования и науки РФ к 2020 году перераспределить полномочия таким образом, чтобы вопросы по управлению образовательными организациями общего образования перешли от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов РФ, осуществляющим управление в сфере образования на территории соответствующего субъекта¹³.

Необходимо отметить, что указанная практика не нова и уже была опробована, когда организации здравоохранения были выведены из-под управления органов местного самоуправления, перешли на региональный баланс и стали подведомственны региональным органам государственной власти соответствующего субъекта, например, министерства здравоохранения Амурской области. При этом анализ эффективности такой реформы выходит за рамки настоящего исследования, хотя и представляет определенный интерес¹⁴.

Вместе с тем по словам министра образования и науки РФ О.Ю.Васильевой, реформа позволит более эффективно тратить выделенные на образования средства, а также создать в России единое образовательное пространство¹⁵.

При этом специфика разделения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления связана с тем, что они имеют неодинаковые возможности оценки факторов, влияющих на содержание управленческих решений в данной области.

Следует согласиться с позицией Л.В.Андриченко, который считает, что орган государственной власти, имея возможность учесть факторы общего харак-

¹³ Возвращение школ под опеку государства: что думают регионы о новой реформе [Электронный ресурс] // ТАСС: информационное агентство России. 2017. 07 июля. URL:<http://tass.ru/obschestvo/4393791> (дата обращения: 02.09.2017).

¹⁴ Больницы передали на региональный баланс [Электронный ресурс] // RG.RU: российская газета. 2012. 10 янв. URL:<https://rg.ru/2012/01/10/balans.html> (дата обращения: 02.09.2017).

¹⁵ Возвращение школ под опеку государства: что думают регионы о новой реформе [Электронный ресурс] // ТАСС: информационное агентство России. 2017. 07 июля. URL:<http://tass.ru/obschestvo/4393791> (дата обращения: 02.09.2017).

тера, не всегда может предусмотреть более частные детали применения вынесенного решения, все дополнительные обстоятельства, связанные с индивидуальными особенностями каждого отдельного случая¹⁶.

Вместе с тем, как верно заметила С.Ю. Дубровина, органы местного самоуправления также не всегда могут иметь полное представление об общих пропорциях, о структуре управления системой образования в целом, ее возможностях, тенденциях и закономерностях ее развития¹⁷.

Исходя из указанных позиций можно сделать вывод о том, что перенесение полномочий по решению мелких вопросов бытового значения на уровень региональной власти будет способствовать увеличению сроков принятия решений, в том числе из-за увеличения количества промежуточных инстанций и отсутствия механизмов оперативного и непосредственного контроля их реализации.

Вместе с тем, если идти по пути построения системы взаимодействия от муниципалитета (например, управления образования города Тынды или любого другого муниципального района или городского округа) до регионального Минобрнауки, то в итоге эта модель может привести к тому, что на момент поступления информации до субъекта принятия решения (министра образования Амурской области или профильного заместителя министра) она перестанет быть актуальной, что в конечном счете не будет способствовать оперативному и эффективному решению проблемы.

В настоящее время регламентация разграничения полномочий в сфере образования определяется несколькими федеральными законами. Так в основе правового регулирования ограничения полномочий лежат два базовых федерального закона:

1) Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»;

¹⁶ Андриченко Л.В., Баранков В.Л., Булаевский Б.А. Образовательное законодательство России. Новая веха развития. М., 2015. С. 52.

¹⁷ Дубровина С.Ю. Муниципальный уровень управления образованием // Право и образование. 2007. № 5. С. 19.

2) Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Указанные нормативно-правовые акты в своем содержании обеспечивают системный подход к разграничению широкого перечня полномочий, относящихся к решению совершенно разных задач и затрагивают большую часть общественных отношений. Не стало исключением и образование. При этом отраслевое разграничение полномочий в сфере образования в настоящее время осуществляется Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ». Указанный нормативно-правовой акт является специальным по отношению к двум названным выше и содержит в себе правовое регулирование определенных полномочий органов власти различных территориальных уровней в сфере образования, а также закрепляет свод полномочий органов государственной власти РФ, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов РФ.

Особое внимание необходимо уделить тому обстоятельству, что указанный закон в ч. 3 ст. 4 относит вопросы разграничения полномочий к числу основных задач правового регулирования отношений в сфере образования.

Следует отметить, что названный закон в части распределения полномочий между органами публичной власти значительно отличается от ранее действовавшего Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании». В основу преобразований легли следующие предпосылки:

1) общее расширение объема полномочий и, соответственно, потребности их распределения между различными уровнями власти;

2) деформация целей совершенствования реализации отдельных видов полномочий;

3) уточнение содержания отдельных видов реализуемых полномочий.

Большим достижением отечественного законодателя стала систематизация полномочий органов власти различных территориальных уровней в сфере образования, нашедших свое закрепление в едином законодательном акте и избежание необходимости их дробления и закрепления в различных федеральных за-

конов. Это удалось достичь через создание единых перечней полномочий в сфере обеспечения различных уровней образования.

Анализ содержания действующего законодательства об образовании показывает, что федеральные органы государственной власти получили достаточно широкий круг полномочий в сфере образования. Это помогает им не только определять, но и обеспечивать реализацию основных направлений государственной политики в сфере образования, осуществлять контроль за эффективностью ее реализации в субъектах РФ и в муниципальных образованиях.

В свою очередь, изменение в разграничении полномочий между органами власти разного территориального уровня, в том числе расширение объема и содержания полномочий федеральных органов власти, не могло не сказаться на установлении полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В целом разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления основано на принципах соразмерного распределения публичных задач между уровнями публичной власти и достаточного обеспечения финансовыми средствами для решения поставленных задач.

При этом если значительный объем функций в обеспечении высшего образования возлагается на федеральный уровень власти, то основная нагрузка в плане обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования (особенно дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования), а также дополнительного образования детей в рамках установленного разграничения полномочий ложится на органы государственной власти субъектов РФ.

Причем это касается обеспечения образования, осуществляемого и в муниципальных образовательных организациях, и в государственных образовательных организациях субъектов РФ, и в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам.

Говоря о разграничении полномочий с учетом муниципального уровня власти, хотелось бы обратить внимание на следующее.

Как известно, согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ» полномочиями в сфере образования наделяются только муниципальные районы и городские округа, в обход уровня поселений. Так, районным и городским органам местного самоуправления в сфере образования предоставлены полномочия организационного характера, связанные:

во-первых, с организацией предоставления общедоступного и бесплатного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами);

во-вторых, с организацией дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта РФ);

в-третьих, с созданием условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

в-четвертых, с созданием, реорганизацией, ликвидацией муниципальных образовательных организаций, осуществлением функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;

в-пятых, с обеспечением содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройством прилегающих к ним территорий;

в-шестых, с учетом детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закреплением муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

Что касается поселений, как городских, так и сельских, то для них не

установлены какие-либо полномочия в указанной сфере. В то же время, поскольку речь идет об осуществлении организационных функций в сфере образования, то исключение поселенческого уровня муниципальной власти из этой деятельности вряд ли обоснованно.

На сегодняшний день именно органы местного самоуправления поселений в наибольшей степени осведомлены о том, как лучше организовать образовательную деятельность на их территории. В связи с этим именно они и должны участвовать в осуществлении организационных функций в данной сфере, содействуя органам местного самоуправления муниципальных районов. Но, к сожалению, действующее законодательство не позволяет реализовать такой подход, что снижает эффективность организации образовательной деятельности на уровне местного самоуправления.

Что касается полномочий муниципальных районов и городских округов в сфере образования, то можно согласиться с тем, что данные полномочия конкретизированы (разграничены) недостаточно точно¹⁸.

На наш взгляд необходимо более точно разграничить полномочия между министерством образования и науки Амурской области и органами местного самоуправления в сфере образования, конкретизировав их. В качестве предложения можно рассмотреть идею об установлении перечня возможных либо обязательных образовательных организаций в зависимости от специфики деятельности, относящихся к ведению министерства образования и науки Амурской области, и образовательных организаций, относящихся к ведению муниципальных образований. Иначе существующее регулирование позволяет создавать на территории муниципальных образований территориальные региональные образовательные организации и осуществлять тем самым соответствующие полномочия в сфере образования на территории муниципальных образований, фактически лишая муниципальные образования данного полномочия, поскольку создание муниципальных образовательных организаций уже будет нецелесооб-

¹⁸ Каюров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 16-26.

разным.

Вместе с тем п. «в» ст. 114 Конституции РФ вменяет федеральным исполнительным органам власти конституционную обязанность проведения в Российской Федерации единой государственной политики в сфере образования.

В первую очередь это касается Минобрнауки РФ, которое в соответствии с п. 1 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2013 г. N 466 «выступает федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования».

Установлено в том числе, что Минобрнауки РФ «проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности. Возглавляющий Минобрнауки РФ министр несет персональную ответственность за выполнение соответствующих полномочий и реализацию государственной политики в сфере образования».

Вопросы совершенствования государственной политики в образовательной сфере находят свое отражение в указах Президента РФ. Так, в соответствии с п. 1 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» необходимы, в частности, достижение к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет (в Амурской области этот показатель достигает 100 процентов), вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов.

На Правительство РФ возложена обязанность ежегодно представлять Федеральному Собранию РФ доклад о реализации государственной политики в сфере образования с опубликованием его на официальном сайте Правительства РФ. В конечном итоге направления единой государственной политики, осуществляемой федеральными органами государственной власти, конкретизируются в утверждаемых Правительством РФ государственных, федеральных це-

левых программах в сфере образования.

Выработка единой государственной политики должна осуществляться в соответствии с принципами, определенными ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» - признание приоритетности образования, гуманистический характер образования, автономия образовательных организаций и иные.

2.2 Проблемы реализации конституционно-правовых гарантий получения общего и профессионального образования

Статья 43 Конституции Российской Федерации провозглашает право каждого на образования и «гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Статья также устанавливает обязательность основного общего образования и ответственность родителей за исполнение этих обязательств.

Единство системы образования частично закреплено в п.5. ст. 43 Конституции РФ, где прямо указывается, на то, что государство устанавливает федеральные образовательные стандарты. Данные стандарты едины для всех субъектов РФ.

Особое внимание необходимо обратить на то обстоятельство, что право на образование в Конституции РФ закреплено декларативно: «Каждый имеет право на образование». При этом формулировка «имеет право на» - самая распространенная в тексте Конституции, встречается 30 раз в отношении разных прав. На возможность такой формулировки прав и свобод в Конституции Российской Федерации справедливо указывает М.В. Баглай. По его мнению, различие формулировок не может служить основанием для отрицания тех или иных прав и свобод и не должно умалять их признание, так как Конституция Российской Федерации имеет прямое действие и провозглашает права и свободы высшей ценностью. Позиция М.В. Баглая позволяет утверждать, что право на образование относится к основным правам человека и гражданина, что обусловлено необходимостью особого конституционного гарантирования бесплат-

ности и общедоступности данного права¹⁹.

В отличие от многих расплывчатых формулировок прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ закрепляет как гарантию право на дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование. Подобным образом (когда в положении Конституции употребляется слово не «право», а «гарантируется») закрепляются и некоторые иные права, например, право на социальное обеспечение, на государственную защиту прав и свобод, на судебную защиту.

При этом статья 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» расширила заложенный в Конституции РФ диапазон гарантий и, к вышеперечисленным уровням образования, добавила доступность и бесплатность в соответствии с федеральными образовательными стандартами, начального общего и среднего общего образования.

Вместе с тем Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» установил принцип сочетания платности и бесплатности образования при условии бесплатности реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права на образование. Допуская осуществление платной образовательной деятельности, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» еще более детально, чем действовавший ранее, установил ее границы с тем, чтобы гарантировать соблюдение прав на бесплатное образование. Так, запрещено заменять образовательную деятельность, осуществляемую за счет бюджетных ассигнований бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, платными образовательными услугами. Если образовательная организация брала с физических и юридических лиц незаконную плату за осуществление гарантированных государством бесплатных образовательных услуг, то при установлении такого факта образовательная организация вынуждена была возвращать эту плату в бюджет своего учредителя (муниципалитету, субъекту, федеральные органы власти и т.п.). Однако с 1 сентября 2013 года, незаконно взятая оплата должна возвращаться

¹⁹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. М., 2015. С. 311.

лицу, заплатившему за данные образовательные услуги. Таким образом, созданы гарантии для потребителей образовательных услуг, расширены возможности защиты их интересов.

Государство предоставляет гарантии соблюдения прав на бесплатное образование и предоставляет возможность обучающемуся перейти с платного обучения на бесплатное. Соответствующий Порядок утвержден Министерством образования и науки РФ (п. 14 ч. 1 ст. 34). Порядок предусматривает обязательную публичность информации о наличии вакантных бюджетных мест для перехода с платного обучения на бесплатное, сроках подачи соответствующих заявлений, а также требование об опубликовании такой информации. Существенным условием для того, чтобы претендовать на вакантные места, является не только отсутствие академической задолженности, дисциплинарных взысканий, но и отсутствие задолженности по оплате обучения.

Вместе с тем в настоящее время в науке конституционного права и на практике существуют ряд проблемных вопросов, касающихся конституционно-правовых гарантий получения общего и профессионального образования.

Так, ребенку гарантируется право на получение бесплатного дошкольного образования. Вместе с тем ст. 65 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» содержит норму, в соответствии с которой за присмотр и уход за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливает плату, взимаемую с родителей (законных представителей), и ее размер. Учредитель вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке. В случае, если присмотр и уход за ребенком в организации, осуществляющей образовательную деятельность, оплачивает учредитель, родительская плата не устанавливается. Вместе с тем, в отличие от Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует правовая норма, ограничивающая размер родительской платы,

Необходимо подчеркнуть тот факт, что отказ в приеме в детский сад могут только из-за отсутствия в нем свободных мест. В связи с этим особый интерес вызывают несколько противоречивые друг другу материалы судебной практики.

Так, Л.В. обратилась в суд с иском к Администрации г. Омска о возложении обязанности по созданию для ребенка места в бюджетном дошкольном образовательном учреждении г. Омска и допуску к получению бесплатного дошкольного образования, взыскании компенсации морального вреда. В обоснование требований указала, что является матерью несовершеннолетней Л.П., и по настоящее время Департамент образования Администрации г. Омска совершает в отношении ее ребенка неправомерные действия, отказывая в предоставлении гарантий на получение бесплатного дошкольного образования, налагая ограничения на гарантированную государством общедоступность бесплатного дошкольного образования, что создает для ребенка препятствия в доступе к образованию и нарушает его конституционные права и свободы. На обращение Л.В. в Департамент образования Администрации г. Омска с заявлением о предоставлении ребенку места в детском саду, ей было отказано в связи с отсутствием мест.

Решением Центрального районного суда г. Омска в удовлетворении исковых требований было отказано. Данное решение поддержала Судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда по следующим основаниям. Согласно ст. 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» «прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с настоящим Федеральным законом предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение».

Доказательств того, что ребенок истицы имеет право на внеочередное либо первоочередное предоставление места в дошкольном образовательном учреждении, либо отказа ответчиков в предоставлении места по иным основа-

ниям, суду по правилам ст. 56 ГПК РФ представлено не было.

Согласно Приказу Министерства образования и науки РФ от 30.08.2013 № 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования», дошкольное образование может быть получено в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также вне организаций – в форме семейного образования.

На основании названных норм закона в их взаимосвязи порядок комплектования муниципальных образовательных учреждений регламентируется Положением, утвержденным приказом Департамента образования Администрации г. Омска № ДО/53, согласно пунктам 10, 11, 13, 21, 22 которого комплектование детского дошкольного учреждения производится при наличии свободных мест, в строгом соответствии с очередностью детей, нуждающихся в услугах муниципального дошкольного образования.

Из ответа Департамента образования Администрации г. Омска следует, что группы для детей в возрасте до двух лет в бюджетных дошкольных образовательных учреждениях г. Омска не организовано.

По мнению суда, само по себе наличие очереди на получение мест в дошкольных образовательных учреждениях нельзя расценивать как неисполнение ответчиками обязанности обеспечения доступного бесплатного дошкольного образования в отношении ребенка истца²⁰.

Принципиально иную правовую позицию можно видеть по делу, рассмотренному Пермским краевым судом, который считает, что органы местного самоуправления обязаны обеспечить доступность дошкольного образования в той форме, которая избрана родителями ребенка, то есть в форме посещения ребенком муниципального дошкольного образовательного учреждения.

Кроме этого Пермский краевой суд считает, что действующим законодательством не предусмотрено предоставление бесплатного дошкольного образо-

²⁰ По делу № 33-4747/2017 [Электронный ресурс]: апелляционное определение Омского областного суда от 19 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вания в муниципальном образовательном учреждении в порядке очередности.

Абзацем четвертым пункта 2.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П определено, что «применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства означает, что каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств», возможность «развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения».

С целью реализации указанного права органы муниципальных образований должны обеспечить создание необходимой сети муниципальных дошкольных образовательных организаций, таким образом обеспечить потребность детей дошкольного возраста в получении услуги. При этом, предоставление места в детском саду должно учитывать требования территориальной доступности²¹.

Еще одной проблемой, встречающейся на практике реализации конституционно-правовой гарантии права на бесплатное образование являются неправомерные денежные сборы в образовательных организациях, которые явно противоречат государственной политике РФ в сфере образования базирующейся на принципе бесплатности и общедоступности. Указанный принцип воплощается в жизнь через бюджетный механизм выделения субвенций местным бюджетам, в том числе для осуществления расходных обязательств по оплате труда, а также связанных с необходимостью приобретения учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, в соответствии с установленными нормативами.

Так, согласно ч. 1 ст. 35 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» «обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований феде-

²¹ По делу № 33-4612/2016 [Электронный ресурс]: апелляционное определение Пермского краевого суда от 20 апреля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания».

Таким образом, взимание школой с родителей (законных представителей) обучающихся платы за обучение и иные мероприятия, финансируемые за счет бюджетных ассигнований, незаконно. Это подтверждается письмом Минобрнауки России от 09.09.2015 № ВК-2227/08 «О недопущении незаконных сборов денежных средств».

Вместе с тем действующее законодательство предусматривает возможность родителей (законных представителей) учащихся самостоятельно или сообща осуществлять пожертвования в пользу общеобразовательной организации. При этом необходимо понимать, что такие взносы осуществляются добровольно, в соответствии с нормами, предусмотренными ст. 4 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Особенно необходимо подчеркнуть, что решения о пожертвовании принимаются исключительно в отношении самих себя, а не родителей всех детей школы или класса.

Также необходимо отметить, что на доступность образования, а, следовательно, реализацию конституционных гарантий его получения, большое влияние имеет обеспеченность территориальной доступности общеобразовательных организаций начального, основного и среднего образования. Это связано с тем, что предусмотренные статьей 16 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» возможности примирения дистанционных образовательных технологий с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе Интернет, в настоящее время не получило массовой поддержки в педагогическом сообществе, не имеет достаточной проработанности и не в состоянии подменить традиционный образова-

тельный процесс, предполагающий непосредственное взаимодействие обучающихся и педагогических работников.

Для реализации гарантий на территориальную доступность образовательных организаций, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», определил обязанность уполномоченных органов при принятии решения о создании, реорганизации и ликвидации образовательных организаций учитывать заключение комиссии по оценке последствий такого решения, а если образовательная организация находится в сельском поселении, то принятие решения по отношению к такой образовательной организации не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в статье 67 установил норму, в соответствии с которой все граждане, имеющие право на получение общего образования соответствующего уровня, должны быть приняты в образовательную организацию, если иное не предусмотрено Федеральным законом. При этом п. 3 ст. 67 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает норму, в соответствии с которой «правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация».

С целью выполнения указанных предписаний уполномоченные органы местного самоуправления уровня муниципального района или городского округа осуществляют «учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также закрепляют муниципальные образовательные организации за конкретными территориями муниципального района, городского округа, в том числе в целях обеспечения доступности таких образовательных организаций для детей, проживающих на этих территориях».

Для обеспечения территориальной доступности муниципальных образовательных организаций уполномоченные органы местного самоуправления обеспечивают их создание в необходимом для удовлетворения потребностей населения в образовательных услугах количестве и расположенных в пешеходной доступности для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования.

Критерии территориальной доступности общеобразовательных организаций конкретизированы в СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29.12.2010 № 189.

Так, в соответствии с п. 2.5 СанПиН 2.4.2.2821-10 на территории сельской местности пешеходная доступность для обучающихся общеобразовательных организаций определяется исходя из климатических зон. Так, для II и III климатических зонах пешеходная доступность для обучающихся по программам начального общего образования не должна превышать расстояния 2 км, а для обучающихся по программам основного общего и среднего общего образования – не более 4 км. Для I климатической зоне расстояние не должно превышать – 1,5 и 3 км соответственно.

В случае, если расстояние между постоянным местом жительства обучающегося и образовательной организации, расположенной в сельской местности, выше обозначенных для обучающихся организовывается транспортное обеспечение до общеобразовательной организации и обратно. При этом время, проведенное в дороге не должно быть больше 30 минут в одну сторону. Существуют специальные требования к транспортному средству, предназначенному для перевозки детей. При этом СанПиН 2.4.2.2821-10 устанавливает оптимальный пешеходный подход обучающихся к месту сбора на остановке должен быть не более 500 м.

Указанная правовая позиция находит свое отражение в Постановлении Конституционного суда РФ от 05.07.2017 № 18-П «По делу о проверке консти-

туционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан». В соответствии с указанным Постановлением «Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным обратить внимание федерального законодателя как на это обстоятельство, так и на новое определение понятия «городской округ», исключившее с 15 апреля 2017 года соотнесение его с городским поселением, и рекомендовать внести в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» соответствующие поправки».

Вместе с тем необходимо обратить внимание на тот факт, что отнесение организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях к мерам социальной поддержки и стимулирования обучающихся не выводит ее за рамки вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов, а следовательно, она не относится к числу тех дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которые органы местного самоуправления вправе финансировать при наличии возможности, но не обязаны.

Исходя из вышеизложенного Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что «ее финансовое обеспечение в системе действующего правового регулирования возлагается на местный бюджет, что не исключает финансовой поддержки осуществления данного полномочия со стороны федерального и регионального уровня бюджетной системы путем предоставления целевых межбюджетных трансфертов»²².

При этом проблемы конституционно-правового регулирования обеспечения гарантий получения образования не ограничиваются только общим образованием. Одним из наименее исследованных в науке конституционного права является гарантия на получение среднее профессионального образования, впервые возникшая с принятием Конституции РФ. Так, в советское время можно

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 05 июля 2017 года № 18-П [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

было получить профессионально-техническое образование (подготовка рабочих) и среднее специальное (подготовка служащих), на смену которым в начале 1990-х годов пришло среднее профессиональное образование.

Следует заметить, что бесплатность среднего профессионального образования, гарантированная Конституцией РФ, до 2013 года не в полной мере была урегулирована государством. На момент принятия Конституции в 1993 года действовал Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», согласно которому бесплатность среднего профессионального образования гарантировалась только гражданам Российской Федерации и только на конкурсной основе. В то же время Конституция РФ подобных ограничений применительно к праву на среднее профессиональное образование не содержала.

Необходимость реформирования всей системы отечественного образования и приведения законодательства в соответствие с нормами Конституции стала одной из причин принятия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который устранил существовавшие ранее ограничения относительно бесплатности среднего профессионального образования, а также задал вектор развития всей системы среднего профессионального образования. Кроме того, Президент РФ В.В. Путин данное направление государственной политики назвал одним из приоритетных²³.

Конституция РФ, закрепляя в ч. 2 ст. 43 общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования, не уточняет, кто имеет право на получение такого образования. Ответ на этот вопрос содержится в ч. 2 ст. 68 Федерального закона «Об образовании в РФ»: право на среднее профессиональное образование имеют, во-первых, лица, которые получили образование не ниже среднего общего образования (данное ограничение применяется и к субъектам права на высшее образование уровней бакалавриат и специалитет), во-вторых, лица, получившие основное общее образование.

Анализируя ч. 1 ст. 68 Федерального закона «Об образовании в РФ»,

²³ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]: утв. Президентом РФ 5 декабря 2014 г. № Пр-2821. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

можно отметить, что цели среднего профессионального образования для личности, общества и государства различны. Если для личности цель среднего профессионального образования заключается в «удовлетворении потребности в повышении образовательного уровня, углублении знаний, расширении умений и навыков, то для общества и государства - в подготовке квалифицированных рабочих, служащих, специалистов среднего звена, которые в состоянии осуществлять общественно полезную деятельность».

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 68 Федерального закона «Об образовании в РФ» среднее профессиональное образование «направлено на решение задач интеллектуального, культурного и профессионального развития человека». С учетом того что результатом реализации права на среднее профессиональное образование является приобретение лицом профессии или специальности (и соответствующей квалификации: квалифицированного рабочего, служащего, специалиста среднего звена), не совсем понятно, почему профессиональное развитие человека федеральный законодатель поставил после интеллектуального и культурного. В ч. 1 ст. 69 Федерального закона «Об образовании в РФ» говорится о том, что и высшее образование направлено на интеллектуальное и культурное развитие личности. Это означает, что профессиональное развитие человека – особенность среднего профессионального образования, оно должно стоять перед интеллектуальным и культурным развитием.

В сфере реализации права на образование существует еще много правовых коллизий и неясностей. Например, в Конституции РФ «поддерживает различные формы образования и самообразования». Что значит формулировка «поддерживает», какие «различные» формы образования и самообразования. Насколько они различны. Все это конечно конкретизируется отдельными законами. Но, как показывает, судебная практика, любые неясности и неточности в формулировках могут приводить к правовым коллизиям и сложностью разрешения правовых споров, связанных с реализацией конституционных прав на образование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования мы пришли к следующим выводам.

В развитии конституционных основ общего и профессионального образования условно можно выделить несколько основных периодов:

- 1) период становления – с X в. по XVII в.;
- 2) период развития – с XVIII в. по XIX в.;
- 3) советский период – XX в.;
- 4) переходный период – 90-е гг. XX в. – начало 2000-х гг.;
- 5) современный период – с 2013 года по настоящее время.

Принятие Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» стало результатом накопленного за долгие годы проб и ошибок опыта нормотворческого регулирования общественных отношений в сфере образования. В нем произошла систематизация подходов к регулированию образовательных отношений. В результате возросло значение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, сведено к минимуму нормотворчество на муниципальном уровне, значительно увеличен объем регулятивных полномочий собственно образовательной организации и в связи с этим роль органов и организаций, представляющих интересы различных субъектов образовательных отношений.

Структура законодательства Российской Федерации в области образования представил следующим образом:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- 3) другие федеральные законы;
- 4) иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- 5) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Фе-

дерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Таким образом в можно видеть модель системы законодательства об образовании, которая в теории права получила название «широкое понимание законодательства». Широкое понимание термина «законодательство» (в законодательство включаются как собственно законы, так и подзаконные акты) имеет не только плюсы, но и минусы. Среди последних – оно способствует смешению уровней регулирования, необоснованному преобладанию подзаконных актов.

Законодательное закрепление различных видов образования является одной из юридических гарантий непрерывности образования, обеспечивающих возможность реализации права на образование в течение всей жизни. При этом общее образование представляет собой базу или основание, на котором строится профессиональное, специальное образование. Законодатель определяет его как вид образования, направленный на развитие личности, приобретение знаний, умений и навыков, формирование компетенций, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования. Вместе с тем профессиональное образование нацелено на приобретение знаний, умений и навыков, формирование компетенций, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и выполнять работу по конкретной профессии или специальности. Общее и профессиональное образование реализуются по уровням.

Уровнями общего образования в Российской Федерации являются:

- дошкольное образование;
- начальное общее образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование.

К уровням профессионального образования законодательством отнесены:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование – бакалавриат;
- высшее образование – специалитет, магистратура;
- высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Достижение того или иного уровня образования подтверждается соответствующими документами об образовании.

Следует отметить, что Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части распределения полномочий между органами публичной власти значительно отличается от ранее действовавшего Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании». В основу преобразований легли следующие предпосылки:

- 1) общее расширение объема полномочий и, соответственно, потребности их распределения между различными уровнями власти;
- 2) деформация целей совершенствования реализации отдельных видов полномочий;
- 3) уточнение содержания отдельных видов реализуемых полномочий.

Большим достижением отечественного законодателя стала систематизация полномочий органов власти различных территориальных уровней в сфере образования, нашедших свое закрепление в едином законодательном акте и избежание необходимости их дробления и закрепления в различных федеральных законах. Это удалось достичь через создание единых перечней полномочий в сфере обеспечения различных уровней образования.

Анализ содержания действующего законодательства об образовании показывает, что федеральные органы государственной власти получили достаточно широкий круг полномочий в сфере образования. Это помогает им не только определять, но и обеспечивать реализацию основных направлений государственной политики в сфере образования, осуществлять контроль за эффективностью ее реализации в субъектах РФ и в муниципальных образованиях.

Вместе с тем, на наш взгляд необходимо более точно разграничить полномочия между министерством образования и науки Амурской области и органами местного самоуправления в сфере образования, конкретизировав их. В качестве предложения можно рассмотреть идею об установлении перечня возможных либо обязательных образовательных организаций в зависимости от специфики деятельности, относящихся к ведению министерства образования и

науки Амурской области, и образовательных организаций, относящихся к ведению муниципальных образований. Иначе существующее регулирование позволяет создавать на территории муниципальных образований территориальные региональные образовательные организации и осуществлять тем самым соответствующие полномочия в сфере образования на территории муниципальных образований, фактически лишая муниципальные образования данного полномочия, поскольку создание муниципальных образовательных организаций уже будет нецелесообразным.

Важно отметить, что право на образование в Конституции РФ закреплено декларативно: «Каждый имеет право на образование». Формулировка «имеет право на» - самая распространенная в тексте Конституции, встречается 30 раз в отношении разных прав. На возможность такой формулировки прав и свобод в Конституции Российской Федерации справедливо указывает М.В. Баглай. По его мнению, различие формулировок не может служить основанием для отрицания тех или иных прав и свобод и не должно умалять их признание, так как Конституция Российской Федерации имеет прямое действие и провозглашает права и свободы высшей ценностью.

При этом статья 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» расширила заложенный в Конституции РФ диапазон гарантий и, к вышеперечисленным уровням образования, добавила доступность и бесплатность в соответствии с федеральными образовательными стандартами, начального общего и среднего общего образования.

Вместе с тем Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» установил принцип сочетания платности и бесплатности образования при условии бесплатности реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права на образование.

В настоящее время в науке конституционного права и на практике существуют ряд проблемных вопросов, касающихся конституционно-правовых гарантий получения общего и профессионального образования.

Так, ребенку гарантируется право на получение бесплатного дошкольно-

го образования. Вместе с тем ст. 65 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» содержит норму, в соответствии с которой за присмотр и уход за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливает плату, взимаемую с родителей (законных представителей), и ее размер.

Необходимо подчеркнуть тот факт, что отказать в приеме в детский сад могут только из-за отсутствия в нем свободных мест. В связи с этим особый интерес вызывают несколько противоречивые друг другу материалы судебной практики. Так, в судебной практике встречается позиция, в соответствии с которой само по себе наличие очереди на получение мест в дошкольных образовательных учреждениях нельзя расценивать как неисполнение ответчиками обязанности обеспечения доступного бесплатного дошкольного образования в отношении ребенка истца, так как комплектование детского дошкольного учреждения производится при наличии свободных мест, в строгом соответствии с очередностью детей, нуждающихся в услугах муниципального дошкольного образования.

При этом в судебной практике встречается принципиально иная правовая позиция суда, в соответствии с которой органы местного самоуправления обязаны обеспечить доступность дошкольного образования в той форме, которая избрана родителями ребенка, то есть в форме посещения ребенком муниципального дошкольного образовательного учреждения. По справедливому замечанию суда действующее законодательство не предусматривает предоставление бесплатного дошкольного образования в муниципальном образовательном учреждении в порядке очередности.

Каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения.

Для реализации этого права органы муниципальных образований обязаны

создать достаточную сеть муниципальных дошкольных учреждений, тем самым обеспечить потребность детей дошкольного возраста в получении услуги.

На доступность образования, а, следовательно, реализацию конституционных гарантий его получения, большое влияние имеет обеспеченность территориальной доступности общеобразовательных организаций начального, основного и среднего образования.

Для реализации гарантий на территориальную доступность образовательных организаций, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», определил обязанность уполномоченных органов при принятии решения о создании, реорганизации и ликвидации образовательных организаций учитывать заключение комиссии по оценке последствий такого решения, а если образовательная организация находится в сельском поселении, то принятие решения по отношению к такой образовательной организации не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

С целью выполнения предписаний по обеспечению территориальной доступности общеобразовательных организаций уполномоченные органы местного самоуправления уровня муниципального района или городского округа осуществляют учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также закрепляют муниципальные образовательные организации за конкретными территориями муниципального района, городского округа, в том числе в целях обеспечения доступности таких образовательных организаций для детей, проживающих на этих территориях.

Для обеспечения территориальной доступности муниципальных образовательных организаций уполномоченные органы местного самоуправления обеспечивают их создание в необходимом для удовлетворения потребностей населения в образовательных услугах количестве и расположенных в пешеходной доступности для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования.

Критерии территориальной доступности общеобразовательных организа-

ций конкретизированы в СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29.12.2010 № 189.

Так, в соответствии с п. 2.5 СанПиН 2.4.2.2821-10 на территории сельской местности пешеходная доступность для обучающихся общеобразовательных организаций определяется исходя из климатических зон. Так, для II и III климатических зонах пешеходная доступность для обучающихся по программам начального общего образования не должна превышать расстояния 2 км, а для обучающихся по программам основного общего и среднего общего образования – не более 4 км. Для I климатической зоне расстояние не должно превышать – 1,5 и 3 км соответственно. В случае, если расстояние между постоянным местом жительства обучающегося и образовательной организации, расположенной в сельской местности, выше обозначенных для обучающихся организовывается транспортное обеспечение до общеобразовательной организации и обратно. При этом время, проведенное в дороге не должно быть больше 30 минут в одну сторону. Существуют специальные требования к транспортному средству, предназначенному для перевозки детей. При этом СанПиН 2.4.2.2821-10 устанавливает оптимальный пешеходный подход обучающихся к месту сбора на остановке должен быть не более 500 м.

В сфере реализации права на образование существует еще много правовых коллизий и неясностей. Например, в Конституции РФ «поддерживает различные формы образования и самообразования». Что значит формулировка «поддерживает», какие «различные» формы образования и самообразования. Насколько они различны. Все это конечно конкретизируется отдельными законами. Но, как показывает, судебная практика, любые неясности и неточности в формулировках могут приводить к правовым коллизиям и сложностью разрешения правовых споров, связанных с реализацией конституционных прав на образование.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. ФКЗ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.07.2017 № 216-ФЗ) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53. – Ст. 7598.

3 Федеральный закон от 05.05.2014 № 84-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 308-ФЗ) «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2289.

4 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.10.2017 № 299-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

5 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.10.2017 № 299-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

6 Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (в ред. ФЗ от 05.05.2014 № 103-ФЗ) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3340.

7 Постановление Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 (в ред. Постановления от 09.09.2017 № 1093) «О Федеральной целевой программе развития

образования на 2016 – 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 22. – Ст. 3232.

8 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 (в ред. Постановления от 31.03.2017 № 376) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 17. – Ст. 2058.

9 Постановление Правительства РФ от 08.10.2013 № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 41. – Ст. 5204.

10 Приказ Минобрнауки России от 06.06.2013 № 443 (в ред. приказа от 07.04.2017 № 315) «Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное» // Российская газета. – 2013. – 25 июля. – № 161.

11 Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2010 № 189 (в ред. пост. от 24.11.2015 № 81) «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях» // Российская газета. – 2011. – 16 марта – № 54.

12 Письмо Минобрнауки России от 04.05.2016 № АК-950/02 (в ред. письма от 08.08.2016 № АК-1841/02) «О методических рекомендациях» // Официальные документы в образовании. – 2016. – № 20.

13 Письмо Минобрнауки России от 09.09.2015 № ВК-2227/08 «О недопущении незаконных сборов денежных средств» // Официальные документы в образовании. – 2015. – № 33.

14 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята Верховным Советом СССР 07.10.1977 (документ утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Соглашения от 08.12.1991 «О создании содружества независимых государств», ратифициро-

ванного Постановлением ВС РСФСР от 12.12.1991 № 2014-1) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

15 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утвержден Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 (документ утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) СССР 1977 года) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – 06 декабря. – № 283.

16 Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик, утвержден ЦИК СССР 06.07.1923 (документ утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) СССР 1936 года) // СУ РСФСР. – 1923. – № 81. – Ст. 782.

17 Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 (документ утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР 1925 года) // Собрание указаний РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

18 Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (документ утратил силу с 01.09.2013 в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4135.

19 Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 «Об образовании» (документ утратил силу с 01.09.2013 в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

20 Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]: утв. Президентом РФ от 05 декабря 2014 г. № Пр-2821. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21 Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» (документ утратил силу с 09.04.2014 в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 29.03.2014 № 245) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 41. – Ст. 4089.

22 Постановление Правительства РФ от 21.07.1997 № 908 «О Концепции реформирования системы начального профессионального образования» (документ утратил силу с 09.04.2014 в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 29.03.2014 № 245) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3647.

23 Постановление ВЦИК от 15.10.1924 «О мероприятиях по народному просвещению» (документ утратил силу с 15.02.1931 в связи с изданием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 15.02.1931) // Собрание указаний РСФСР. – 1924. – № 87. – Ст. 875.

24 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 14.08.1923 «О ликвидации неграмотности» (документ утратил силу с 15.02.1931 в связи с изданием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 15.02.1931) // Известия ВЦИК. – 1923. – 17 августа. – № 183.

25 Декрет СНК РСФСР от 26.12.1919 «О ликвидации безграмотности среди населения Р.С.Ф.С.Р.» (документ утратил силу в связи с изданием Постановления СНК РСФСР от 20.09.1931) // Известия ВЦИК. – 1919. – 30 декабря. – № 294.

26 Декрет СНК РСФСР от 02.08.1918 «О правилах приема в высшие учебные заведения» (документ утратил силу в связи с изданием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 25.01.1928) // Известия ВЦИК. – 1918. – 06 августа. – № 166.

27 Декрет СНК РСФСР от 23.01.1918 «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» (документ утратил силу с 25.10.1990 в связи с принятием Постановления ВС РСФСР от 25.10.1990 № 268-1) // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1918. – 23 января. – № 15.

28 Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (в ред. ОЗ от 04.07.2017 № 93-ОЗ) «Устав (основной Закон) Амурской области» // Амурская правда. – 1995. – 20 декабря. – № 295-296.

29 Закон Амурской области от 11.10.2013 № 255-ОЗ (в ред. ОЗ от 28.12.2016 № 591-ОЗ) «О дошкольном, начальном общем, основном общем,

среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области» // Амурская правда. – 2013. – 16 октября. – № 194.

30 Закон Амурской области от 16.02.2005 № 441-ОЗ (в ред. ОЗ от 07.10.2014 № 415-ОЗ) «Об установлении норматива для формирования стипендиального фонда в Амурской области» // Амурская правда. – 2005. – 19 февраля. – № 40.

31 Постановление Правительства Амурской области от 23.10.2017 № 514 «Об установлении среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Амурской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 24.10.2017.

32 Постановление Правительства Амурской области от 25.09.2013 № 448 (в ред. постановления от 25.09.2017 № 461) «Об утверждении государственной программы «Развитие образования Амурской области на 2014 - 2020 годы» // Амурская правда. – 2013. – 25 октября. – № 201.

33 Постановление Губернатора Амурской области от 03.08.2007 № 454 (в ред. постановления от 09.08.2017 № 172) «Об утверждении Положения о министерстве образования и науки Амурской области» // Вестник администрации Амурской области. – 2007. – 14 августа. – № 11.

II Специальная литература

34 Андриченко, Л.В. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др.; под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2015. – 480 с.

35 Андриченко, Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 5 - 17.

36 Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – М., 2015. – 391 с.

37 Бережкова, Н.Ф. Осуществление прокурорского надзора в области образования / Н.Ф. Бережкова // Административное право и процесс. – 2015. – № 12. – С. 77 - 78.

38 Бессарабов, В.Г. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о высшем образовании / В.Г. Бессарабов, Т.В. Ашиткова // Законность. – 2016. – № 10. – С. 13 - 18.

39 Больницы передали на региональный баланс [Электронный ресурс] URL:<https://rg.ru/2012/01/10/balans.html> (дата обращения: 02.09.2017)

40 Братановский, С.Н. Административные права граждан в сфере образования / С.Н. Братановский, С.А. Кочерга // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 28 - 33.

41 Возвращение школ под опеку государства: что думают регионы о новой реформе [Электронный ресурс] URL:<http://tass.ru/obschestvo/4393791> (дата обращения: 02.09.2017).

42 Волосникова, Л.М. Законодательство России о высшем образовании в XVIII веке / Л.М. Волосникова // История государства и права. – 2006. – № 6. – С. 96 – 103.

43 Гребенкин, А.Н. Право на образование в дореволюционной России: особенности реализации / А.Н. Гребенкин // Право: история, теория, практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). под общ. ред. Г.Д. Ахметовой. – СПб.: Реноме, 2011. – 144 с.

44 Гуркина, Н.К. История образования в России (X-XX века) / Н.К. Гуркина. – СПб., 2001. – 64 с.

45 Дубровина, С.Ю. Муниципальный уровень управления образованием / С.Ю. Дубровина // Право и образование. – 2007. – № 5. – С. 19.

46 Задорина, М.А. Конституционное право на среднее профессиональное образование в Российской Федерации: определение понятия / М.А. Задорина // Российский юридический журнал. – 2017. – № 2. – С. 18 - 26.

47 Задорина, М.А. Перспективы трудоустройства глазами студентов образовательных организаций среднего профессионального образования / М.А.

Задорина // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1. – С. 539.

48 Иванов, И. Указатель законов об учебных заведениях, с учреждения оных в России до настоящего времени, и вообще о народном просвещении / И. Иванов. – СПб., 1830. – 931 с.

49 Иванова, С.А. Вопросы совершенствования законодательства в сфере высшего профессионального образования / С.А. Иванова // Современный юрист. – 2013. – № 2. – С. 124 - 134.

50 Каюров, Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России / Е.А. Каюров // Законодательство и экономика. – 2013. – № 6. – С. 16-26.

51 Кирилловых, А.А. Доктрина в образовательном законодательстве: подходы к определению роли и места в правовом регулировании / А.А. Кирилловых // Законодательство и экономика. – 2015. – № 9. – С. 41 - 47.

52 Козырин, А.Н. Нормы образовательного права / А.Н. Козырин, Т.Н. Трошкина // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 4. – С. 19 - 57.

53 Козырин, А.Н. Понятие образовательной организации по законодательству Российской Федерации / А.Н. Козырин // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2017. – № 1. – С. 61 - 85.

54 Косова, О.Ю. Обеспечение доступности образования для несовершеннолетних / О.Ю. Косова // Законность. – 2017. – № 4. – С. 6 - 10.

55 Кузнецова, Н.И. Социокультурные проблемы формирования науки в России (XVIII – середина XIX в.) / Н.И. Кузнецова. – М., 1999. – 421 с.

56 Куликова, Т.Б. Темпоральные границы действия законодательства об образовании / Т.Б. Куликова, Ю.А. Демашова // Юридическое образование и наука. – 2015. – № 3. – С. 28 - 31.

57 Лепешкин, А.И. Правовое положение советских граждан: для университетов марксизма-ленинизма / А.И. Лепешкин. – М., 1966. – 215 с.

58 Малеина, М.Н. Договоры о целевом приеме и целевом обучении / М.Н. Малеина // *Lex russica*. – 2015. – № 7. – С. 71 - 77.

59 Михайлов, М.В. Правовое регулирование образования в России в XVIII - XIX вв. / М.В. Михайлов // *История государства и права*. – 2012. – № 14. – С. 26 - 28.

60 Оленина, Т.Ю. Правовые аспекты структуры системы образования / Т.Ю. Оленина // *Юридическое образование и наука*. – 2015. – № 4. – С. 25 - 28.

61 Пиголкин, А.С. Систематизация законодательства в Российской Федерации / А.С. Пиголкина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 391 с.

62 Свиридович, С.Ф. Право на образование в истории дореволюционной России / С.Ф.Свиридович // *История государства и права*. – 2008. – № 5. – 34 – 39 с.

63 Трошкина, Т.Н. Государственный контроль качества образования / Т.Н. Трошкина, А.Н. Козырин // *Законы России: опыт, анализ, практика*. – 2017. – № 6. – С. 22 - 29.

64 Шеймин, П. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Особая часть / П. Шеймин. – Одесса, 1892. – 522 с.

III Правоприменительная практика

65 Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>. – 02.09.2017.

66 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>. – 02.09.2017.

67 Апелляционное определение Омского областного суда от 19.07.2017 по делу № 33-4747/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vsrfr.ru>. – 02.09.2017.

68 Апелляционное определение Пермского краевого суда от 20.04.2016 по делу № 33-4612/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vsrfr.ru>. – 02.09.2017.