

Раздел 1. Организационно-правовые проблемы развития системы образования Российской Федерации

Спасская В.В.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Система законодательства об образовании, понимаемая как совокупность законов и подзаконных актов, представляет собой огромный массив нормативных правовых актов, объединенных в отдельную отрасль законодательства. Основная функция этой системы заключается в том, чтобы обеспечить законодательную основу для правового регулирования отношений, возникающих в сфере образования, и, прежде всего, образовательных правоотношений, вытекающих непосредственно из естественного права человека на образование. При этом главная задача законодательства об образовании состоит в том, чтобы «закрепить за каждым человеком, гражданином России право на образование, установить объем этого права, а также механизм его реализации».¹

Существующая система законодательства об образовании, в целом выполняя свою главную задачу, имеет определенные недостатки, которые порождают правовые коллизии и трудности в правоприменительной практике. Это происходит в первую очередь вследствие того, что ряд норм Закона РФ «Об образовании», а также Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» имеют декларативный характер и на уровне закона (нередко и на уровне подзаконных актов) не обеспечены соответствующими правовыми механизмами реализации.

Несмотря на то, что при принятии Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ² законодатель постарался исключить «неработающие» нормы,³ данную проблему решить не удалось, поскольку вследствие внесенных изменений лишились конкретного

¹ Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. М., 1996. С. 71.

² Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ В частности, были исключены нормы: о выделении 10% национального дохода на нужды образования, в том числе, 3% расходной части федерального бюджета на нужды подсистемы высшего и профессионального образования (п.2 ст. 40); о личном социальном кредитовании (п.6 ст.42); о расчете заработной платы педагогическим работникам на основе особого механизма (п.п.1,2 ст.54) и др.

правового содержания ряд других норм, в частности, закрепляющих государственные гарантии получения общедоступного или на конкурсной основе бесплатного образования различных уровней.

В условиях отсутствия правовых механизмов реализации гарантированных государством прав правоприменительная практика нередко противоречит основным положениям закона. Одним из наглядных примеров является реальная практика приема в образовательные учреждения и организации, начиная с детских садов и заканчивая вузами, доказывающая, что в настоящее время полноценная реализация права граждан на образование не обеспечена. В то же время юридические ограничения данного права отсутствуют, поскольку не существует федеральных законов, которые (в соответствии с п. 3 ст. 55 Конституции РФ и п.1 ст.5 Закона РФ «Об образовании») содержали бы обоснованное прямое ограничение данного права.

Отсутствие правовых механизмов, обеспечивающих реализацию тех или иных норм, является пробелом, поскольку «при очевидной необходимости решения того или иного вопроса юридическими средствами» «конкретное решение в целом или в какой-то части не предусмотрено или предусмотрено не полностью»¹. В этом смысле очевидным пробелом в законодательстве об образовании является отсутствие механизма создания и функционирования независимой государственной аттестационной службы, предусмотренной нормами Закона РФ «Об образовании» (п.5 ст. 15; п.9 ст. 33; ст.38; ст.49), но так и не созданной до настоящего времени. Кроме того, в действующей редакции закона порядок итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений не определен даже в самом общем виде, а полномочия по определению формы, установлению порядка и проведению итоговой аттестации, в том числе государственной (итоговой) аттестации, не включены ни в компетенцию Российской Федерации, ни субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, ни образовательного учреждения.

О наличии существенного пробела в законодательстве свидетельствует значительная неопределенность в отношении основных обязанностей обучающихся и особенно ответственности за неисполнение этих обязанностей. Их правовой статус урегулирован только в части субъективных прав. Также не полностью сформирован общий правовой статус педагогических работников, поскольку ст. 54 Закона РФ «Об образовании» содержит далеко не полный перечень основных прав и обязанностей этих участников образовательных правоотношений и практически не уделяет внимания вопросам их ответственности. Между тем базовый законодательный акт в силу своего статуса должен включать основополагающие нормы, на основании которых институт обязанностей и ответственности в сфере образования мог бы получить

¹ *Пиголкин А.С.* Обнаружение и преодоление пробелов в праве// Советское государство и право. 1970. № 3.

развитие в соответствующих типовых положениях и разрабатываемых на их основе уставах образовательных учреждений и организаций (подпункт 8 п.1 ст. 13; п.1 ст. 50).

В большей степени сформированным представляется общий правовой статус образовательных учреждений, права, обязанности и ответственность которых достаточно подробно регулировались всеми редакциями закона. В то же время недостаточное внимание уделено проблемам регулирования общего правового статуса образовательных организаций как негосударственных, так и государственных.

Одной из серьезных проблем по-прежнему является отсутствие полноценного правового регулирования правоотношений, возникающих в подсистемах российского образования. Исключение составляет подсистема высшего и послевузовского профессионального образования, правовое регулирование которой осуществляется на основе норм соответствующего отраслевого федерального закона. Правовое регулирование правоотношений в подсистемах дошкольного, общего, начального и среднего профессионального, а также дополнительного и специального образования фактически осуществляется посредством норм типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов.

Такую ситуацию нельзя признать правомерной. Типовое положение как «вторичный» нормативный акт, требующий обязательного исполнения распорядительным актом уполномоченного органа исполнительной власти, принимается с целью обеспечить правовые механизмы деятельности образовательных учреждений. Нормы типовых положений, в силу статуса и направленности этих актов, не могут служить основой правового регулирования целой подсистемы, тем более что для негосударственных образовательных организаций типовые положения являются не обязательными, а примерными (п.5 ст. 12 Закона РФ «Об образовании»). Поэтому типовые положения могут лишь дополнять закон, но никак не заменять его.

Отсутствие отраслевых законодательных актов, нормы которых, конкретизируя и дополняя нормы базового закона, являлись бы основой правового регулирования каждой подсистемы российского образования, является пробелом, в том смысле, что «отсутствует нечто, в то время как оно должно быть»¹. Данный пробел не является мнимым, поскольку подсистемы российского образования, а также негосударственный сектор системы образования, нельзя определить как «сферу общественных отношений, находящуюся вне пределов правового регулирования»². Напротив, они остро нуждаются в правовом регулировании, но не всегда обеспечены им.

Отсутствие надлежащего правового регулирования, в первую очередь, отражается на правовом положении всех участников

¹ Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 6.

² См.: Пиголкин А.С. Указ. соч.

образовательных правоотношений, возникающих в рамках отдельных подсистем образования. В силу нерешенности теоретического вопроса о типологии образовательных учреждений, действующие типовые положения могут лишь весьма условно определить основы специального правового статуса образовательных учреждений, а также обучающихся в них граждан и осуществляющих педагогическую деятельность работников, поскольку в достаточной мере условным является существующее подразделение образовательных учреждений на типы и виды¹.

Вследствие отсутствия федеральных законов об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании) и о дополнительном образовании не закреплены государственные гарантии прав граждан на получение этих видов образования. Типовые положения в силу своего статуса не могут содержать такого рода гарантий. Между тем, очевидно, что специальный правовой статус обучающихся с ограниченными возможностями здоровья должен включать ряд особых прав.

Типовые положения об учреждениях дополнительного образования детей² и об учреждениях дополнительного профессионального образования (повышения квалификации)³ направлены на регулирование деятельности соответствующих учреждений и не развивают норму ст. 26 Закона РФ "Об образовании" в смысле толкования понятий «дополнительное образование» и «дополнительные образовательные услуги». Наличие данного пробела спровоцировало непропорциональную установку, в соответствии с которой любое образование, получаемое за пределами основных программ, рассматривается в качестве дополнительных образовательных услуг, оказываемых на возмездной основе. При этом законодательные акты об образовании практически не регулируют порядок оказания возмездных образовательных услуг и условия получения образования на возмездной основе, притом, что данные вопросы в силу их образовательно-правовой специфики не могут быть полностью урегулированы гражданско-правовым законодательством.

Общей проблемой законодательства об образовании является неразвитость и противоречивость понятийного аппарата. Сказанное,

¹ По причине того, что Закон РФ «Об образовании» юридически не закрепляет критерии определения типа образовательного учреждения (ст. 12), в науке вплоть до настоящего времени не сложилось достаточно ясных критериев для такого рода типологии. Это привело к установлению большого количества типов образовательных учреждений (организаций), часть из которых на самом деле представляют собой не типы, а виды общеобразовательных учреждений. Более подробно об этом см.: *Дацинская З.П.* Типология общеобразовательных учреждений: правовой аспект // Право и образование. 2002. № 6.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 г. № 233 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении дополнительного образования детей».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 г. № 610 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов».

в частности, относится к определению самого понятия «образование», которое фактически ограничивает сферу образования рамками стандартизированного или цензового образования, оставляя в стороне дошкольное, начальное общее и дополнительное образование (п.5 ст. 27 Закона РФ «Об образовании»). Кроме того, в законе отсутствует формулировка понятия «государственный образовательный стандарт». Некорректно используется термин «образовательное учреждение», который, в зависимости от контекста, означает либо организационно-правовую форму некоммерческой организации, либо родовое понятие для любой некоммерческой организации, осуществляющей организацию и проведение образовательного процесса, и т.д.

Таким образом, существующая система законодательства об образовании требует внесения изменений и дополнений. В первую очередь, в федеральные законодательные акты в целях ликвидации имеющихся пробелов и коллизий. Кроме того, в развитие норм базового закона следует принять ряд федеральных законов. Совершенствование законодательства об образовании является необходимым условием развития и эффективного функционирования системы образования в целом.

Непрозванных А.Л.

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ЗАДАЧИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

В основе общественного развития лежит деятельность талантливых людей, соединяющих в себе волю, творческий подход к проблемам, высокие интеллектуальные способности и проявляющих их в процессе этой деятельности. Формирование талантов является результатом последовательных позитивных изменений в первую очередь в сфере профессиональной деятельности как основной потребности человека в предметной духовной среде. Эффективность же этой профессиональной деятельности определяется степенью насыщения талантливыми людьми ее кадрового потенциала. Эту задачу выполняет система образования, поэтому развитие данной сферы должно иметь приоритет в обществе.

Современная цивилизация вступает в такое время, когда образование, его уровень, становится мерилom общественного развития, мерилom развития культуры. В последние годы научно-технический прогресс шагнул далеко вперед, произошли серьезные социальные преобразования. Но они были бы немислимы ни в экономике, ни в технике, ни в науке, ни в политико-правовой жизни, если бы не было серьезных изменений в сфере образования.

◀ В наши дни образование оказывает решающее воздействие на культуругенез современного человека, оно стало одной из важнейших отраслей человеческой деятельности, приобрело политический характер. И вместе с тем современная цивилизация испытывает кризис в системе образования. Нормотворческий процесс последних лет в этой сфере