

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

Постепенные, но кардинальные изменения Закона РФ «Об образовании»¹ убедительно свидетельствуют о том, что он перестал устраивать государство в качестве универсального законодательного акта, обеспечивающего единообразный подход к образовательным и связанным с ними отношениям. В недалеком будущем нас ждет принятие федерального закона «Об автономных учреждениях» – логического продолжения Концепции участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования², влекущего за собой перемены в образовательном менеджменте. Попытаемся подвести некоторые итоги развития современного образовательного законодательства на основе Закона РФ «Об образовании» и обозначить основные проблемы в правовом регулировании отношений, возникающих в сфере образования.

Несмотря на значительную проделанную работу, так и не был принят Кодекс РФ об образовании. В его создании участвовал целый ряд видных российских юристов и специалистов в области образования: В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, В.М. Сырых, А.Я. Капустин, Г.Т. Ермошин, Д.А. Ягофаров и др.³ Проект его Общей части был опубликован еще в 2002 г., обсуждался в печати, был представлен в 2003 г. на съезде ректоров. В Саратовской академии права, которая получила государственный заказ на разработку Особенной части кодекса, был организован круглый стол, где, по существу, одним из участников фактически был вынесен приговор этому проекту: законодательное поле занято, места новому кодексу там уже нет⁴.

Одной из причин такого развития событий, равно как и снисходительно-неуважительного отношения юристов к Закону РФ «Об образовании», безусловно, является то обстоятельство, что до настоящего времени в юридической науке у представителей традиционных отраслей права не сформировалось адекватное отношение к образовательному праву. Только благодаря его сторонникам могла возникнуть сама концепция вышеупомянутого кодекса.

Между тем, еще в 1985 г. Г.А. Дорохова в издании под эгидой Института государства и права АН СССР обозначила непреходящую специфику образовательной деятельности: «Нормы иных отраслей права, включаясь в общую нормативную систему, регулирующие отношения

¹ Самые значительные изменения внесены Федеральным законом № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.

² См.: Поиск. 24 сентября 2004 г.

³ См.: Проект Общей части Кодекса РФ об образовании. М., 2003. С. 3–6.

⁴ См.: Учительская газета. 2003. 23 сентября.

в сфере народного образования, как бы теряют прежнее «гражданство»¹. Теоретическое обоснование новой отрасли права дал в ряде работ В.М. Сырых,² специалист в области теории государства и права. В течение ряда лет ежегодно за счет бюджетных средств на базе Российского университета дружбы народов и Академии труда и социальных отношений (г. Москва) проводились международные конференции по вопросам образовательного права. Учебная дисциплина «Образовательное право» читается в целом ряде вузов, она предусмотрена в качестве дисциплины предметной подготовки в федеральном компоненте государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (ГОС ВПО) по специальности «Юриспруденция» с присвоением квалификации «учитель права». Однако теоретический «воз» и ныне там.

В лучшем случае ведущие представители административно-правовой науки говорят о подотрасли административного права (Д.Н. Бахрах). Основу этого заложила Г.А. Дорохова, назвав образовательное право «особой структурной частью административного»³. Известна и позиция, согласно которой не существует предмета образовательного права, а отношения, возникающие в процессе образовательной деятельности, не имеют ни связующего ядра, ни каких-либо отличительных особенностей, позволяющих объединить их рамками единой отрасли права, и регулируются «традиционными» отраслями права⁴. В учебной литературе реализуется подход к образовательному праву как к комплексной отрасли права⁵. В целом, и это было бы неплохо для развития законодательства об образовании, уже сколько лет, невзирая на ожесточенную полемику, успешно существует предпринимательское (хозяйственное) право, не вызывает вопросов экологическое, сельскохозяйственное право⁶.

Представляется, что негативное отношение к образовательному праву, есть, в некотором роде, социальный заказ. Хорошо известны многолетние нарушения Закона РФ «Об образовании» в части размера оплаты труда работников системы образования и стипендий студентам и аспирантам. Введенный в практику постсоветского государства процесс ранжирования федеральных законов противоречит теории права и сущности правового государства: на протяжении ряд лет

¹ Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования. М., 1985. С. 13.

² См.: Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000; Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002.

³ Дорохова Г.А. Указ. соч. С. 43.

⁴ См.: Владыкина Т.А. К проблеме образовательного права// Российский юридический журнал. 2001. № 4.

⁵ См.: Тихомиров Ю.А., Талалина Э.В. Введение в российское право. М., 2003. С. 385; Федорова М.Ю. Образовательное право. М., 2004; Шкатулла В.И. Образовательное право. М., 2001.

⁶ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1. М., 1981. С. 252–259.

приоритетным объявлялся федеральный закон об очередном бюджете и приостанавливалось действие ст. 40 и 54 закона РФ «Об образовании». Затем эти нормы просто были отменены. Налоговый кодекс РФ лишил вузы большинства налоговых льгот. Между тем, даже судебная практика показала, что вузы последовательно и эффективно использовали предоставляемые налоговые льготы, и, пока позволяло законодательство об образовании, успешно отстаивали свои интересы. С вступлением в силу Земельного кодекса РФ и Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» прекращается бесплатное пользование землей. Перечень фактических и юридических ограничений действия закона можно продолжить.

Известное неприятие юристами Закона РФ «Об образовании», как системообразующего акта, а образовательных отношений, как особой, специфической сферы общественных отношений, позволяет им оправдывать несоблюдение этого закона государством: раз есть более поздний закон, необходимо применять его и приводить в соответствие иные законы и нормативно-правовые акты, особенно, если они, по мнению законодателя, регулируют непрофильные для данного акта отношения. С точки зрения теории права эта логика имеет право на существование.

Однако что мешает государству учесть уже существующие нормы и при принятии профильных законов не отменять их юридически или фактически, а транслировать и развивать? Формально-логический подход и определенный консерватизм представителей традиционной юридической науки существенно затрудняет последовательное и логическое развитие теоретической и нормативно-правовой базы образования. Думается, в этой ситуации уместно было бы учесть позицию В.Д. Сорокина и ряда других авторов, считающих, что существует единый метод правового регулирования, а, следовательно, деление права на отрасли в значительной степени условно и продиктовано некоей объективной необходимостью¹. Почему бы при этом не отнестись с должным уважением к сфере образования и не признать обоснованность образовательного права?

Не соглашаясь с тем, что образовательные отношения требуют особого правового регулирования в рамках соответствующей отрасли права, ученые и законодатели способствуют «растаскиванию» проблем образования по разным отраслям права, по разным кодексам и нивелируют их значение. Это дезориентирует и судебную практику. Поэтому схожие споры между вузом и студентом (о возможности отчисления «внебюджетника» без обращения в суд, о выдаче документов об образовании студенту, выполнявшему график учебного процесса, но не оплатившему стоимость обучения) в судах решаются по-разному в зависимости от того, применит ли суд законодательство

¹ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.

об образовании или Гражданский кодекс вкупе с Законом РФ «О защите прав потребителей».

Другая актуальная проблема, повлиявшая на нормотворчество в сфере образования, – реформа исполнительной власти. В ходе административной реформы, начатой Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в системе образования были созданы Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и Федеральное агентство по образованию. Утверждены положения об этих органах исполнительной власти, распределены функции между вновь образованными структурами¹.

Практика их деятельности уже свидетельствует о том, что четкого разграничения в функциях произвести не удалось. Каждая из трех структур осуществляет в определенной степени нормативно-правовое регулирование. ФАО принимает на себя контрольно-надзорные функции, рассматривая жалобы вузовских коллективов на действия администрации, регламентируя трудовые права и обязанности ректоров² и т.п. И что особенно важно, в условиях реформы трансформируются отношения между этими органами исполнительной власти и вузами, как следствие, назревают перемены в организации управления вузами (в данном случае мы сознательно избегаем термина «самоуправление»). Это предусмотрено и грядущими изменениями организационно-правовой формы вузов в соответствии с вышеназванной Концепцией и проектом закона «Об автономных учреждениях».

В настоящее время в управлении федеральным вузом сочетаются принципы единоначалия и коллегиальности, предусмотрено участие коллектива научно-педагогических работников, представителей других категорий работников и обучающихся (при избрании ректора и ученого совета, принятии устава вуза). Обращает на себя внимание терминология Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»: общее руководство осуществляет выборный представительный орган – ученый совет, ректор осуществляет непосредственное управление. Аналогов этим формам управленческой деятельности уже нет, как не существует и прежних форм коллективного управления организациями.

В процедуре назначения ректора пока сохраняется компромисс: он избирается коллективом, но утверждается в должности федеральным органом исполнительной власти. Ученый совет также в значительной степени формируется вне влияния федерального органа исполнительной власти, по должности в него входят только ректор и проректоры.

¹ См.: Постановления Правительства РФ от 15.06.2004 г. № 280; от 17.06.2004 г. № 288; от 17.06.2004 г. № 300

² См., напр.: Приказ ФАО от 14.09.2004 г. № 100 «Об упорядочении работы с ректорами вузов»; письмо Рособрнадзора от 20.09.2004 г. № 01-128/05-01 «О получении заключений УМО вузов России о подготовленности вуза к реализации новых образовательных программ» //Бюллетень Минобрнауки. 2004. № 11. С. 11–13.

Думается, известная неудовлетворенность подобной практикой с обеих сторон – управляющей и управляемой – вызывает к жизни новые институты управления, свободные от избыточной демократии: избрание президента (МИТХТ, РХТУ им. Менделеева, АТиСО и др.), административные советы, наконец, предлагаемый в проекте Федерального закона «Об автономных учреждениях» наблюдательный совет. Таким образом, можно констатировать, что наряду с известным уменьшением объема вузовской автономии происходит сужение сферы саморегуляции в вузе.

Законопроект «Об автономных учреждениях» уменьшает степень самостоятельности образовательных учреждений без соответствующего увеличения государственных гарантий в обеспечении их жизнедеятельности. Предлагаемая организационно-правовая форма – автономное учреждение (далее – АУ) – не может сделать вузы полноправными участниками рыночных отношений, но практически лишает их важнейшего компонента, обуславливающего статус вуза в России: академических традиций и вузовского самоуправления. Не случайно в законопроекте нет ссылок на законодательство об образовании, упоминается только Федеральный закон «О некоммерческих организациях». Ряд понятий, которые вводит закон, неоднозначен и не имеет применения в российском праве (например, понятие «особо ценное движимое имущество» не соответствует традиционной классификации объектов в гражданском праве). Подобные новации не способствуют укреплению уважения к образовательному законодательству и могут усилить его нестабильность.

Проектом предусматривается ответственность АУ по его обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. В настоящее время значительная часть движимого имущества вузов в интересах обеспечения учебного процесса, научных исследований и всей вузовской жизнедеятельности приобретает за счет деятельности вуза. Следовательно, возможность изъятия этого имущества по долгам и обязательствам АУ может привести к значительному ухудшению его материально-технического состояния. В целом имущественная защищенность не только АУ, но всей системы образования значительно снижается.

Публичная отчетность и доступ СМИ к информации о деятельности вуза ставят их в заведомо худшие условия по сравнению с другими участниками рыночных отношений; трудно также представить, что, к примеру, органы государственной власти, как АУ, будут предоставлять подобную информацию.

Нормы о компетенции учредителя и наблюдательного совета кардинально изменяют права вуза в области самоуправления, отстраняя и вузовскую администрацию, и научно-педагогических работников, и обучающихся. Законопроект отражает меняющуюся в целом

идеологию управляющего воздействия государства: вновь очевидны тенденции директивного управления.

Представляется, что перспективы развития образовательного законодательства во многом зависят от разработки концепции образовательного права – его теоретической основы. В настоящее время приходится констатировать, что недостаточное внимание теоретиков и практиков к этой проблеме делает возможным целенаправленное (со стороны государства) изменение характера правового регулирования в сфере высшего профессионального образования в сторону уменьшения демократических начал.

Кананыкина Е.С.

ИСТОЧНИКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА: ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Источники образовательного права – это способы (формы) внешнего, чаще официального выражения и закрепления (изменения и отмены, доведения решений до заинтересованных лиц) норм права, регулирующих образовательные отношения и отношения в сфере образования.

1. Основные источники права об образовании.

1.1. Конституция. Реальное право человека и гражданина на образование обеспечивается силой и авторитетом статей Конституции, в том числе закрепляющих право на защиту конституционных и иных прав граждан по вопросам, так или иначе, связанным с образованием – воспитанием и обучением. В федеративных государствах, составным субъектом которых являются республики, конституционные нормы по вопросам образования также содержатся в конституциях республик.

1.2. Федеральные законы (конституционные и обычные). Цели государственной политики в области образования, закрепляются в государственном законе об образовании. К таким целям относятся, прежде всего: повышение гарантий равенства прав каждого жителя страны на качественное образование, обеспечение единства образовательного пространства, нормативно-правовое обеспечение, развитие и обеспечение демократического, государственно-общественного характера управления системой образования, формирование экономических механизмов функционирования и развития системы образования, развитие международного сотрудничества и международной деятельности в области образования.

Закон «Об образовании» определяет круг национального образовательного законодательства, и указывает, что к источникам данной отрасли права относятся Конституция РФ, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативно-правовые акты в области образования. В числе наиболее значимых законов, принимаемых по вопросам образования, призванные регулировать отношения в отдельной сфере (подсистеме образования) – «сегментарных»