

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»

законов – можно назвать, закон об образовании (дошкольном, школьном, профессиональном), о гарантиях по социальной защите обучающихся, о порядке регистрации и деятельности образовательных учреждений, о государственном образовательном стандарте образования, о государственной аттестационной службе и др.

2. Дополнительные источники права об образовании.

2.1. Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти.

2.1.1. Нормативные акты главы государства (указы, декреты, приказы).

В системе подзаконных нормативных актов по вопросам образования наибольшей юридической силой обладают нормативные акты главы государства. В области образования указы, декреты, приказы решают вопросы, связанные с изменением размеров стипендий, предоставлением льгот обучающимся, закреплением мер социальной защиты работников образовательных учреждений, определением правового статуса отдельных видов образовательных учреждений.

2.1.2. Нормативные акты правительства, министерств и ведомств (ордонансы, декреты, постановления). Как орган исполнительной власти правительство принимает нормативные решения по вопросам, связанным с реализацией государственных законов в сфере образования. Оно определяет порядок применения мер социальной защиты участников образовательных отношений, присвоения ученых степеней и званий, размеры и порядок оплаты труда работникам образовательных учреждений и др.

Значительный удельный вес в системе подзаконных нормативно-правовых актов занимают нормативно-правовые акты Министерства образования (в настоящее время Министерство образования и науки). Государственные органы управления образованием вправе в пределах своей компетенции издавать ордонансы, декреты, постановления, приказы, распоряжения, письма по вопросам инспектирования образовательных учреждений и органов управления образованием в порядке надзора, а также могут предоставлять это право другим государственным органам управления образованием. Законотворческая деятельность ведомств образования ограничивается разработкой целевых программ в области образования, государственных образовательных стандартов и др.

2.1.3. Акты местных органов власти и управления (решения, постановления). Акты органов местного самоуправления принимаются по вопросам, отнесенным к их компетенции базовым законом об образовании. Органы местного самоуправления несут ответственность за планирование, организацию, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов, разработку местных нормативов финансирования системы образования, обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения, регулирование в пределах своей

компетенции отношений собственности в системе образования, использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования и установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования.

3. Нормативные договоры и соглашения. В сфере образовательного права наиболее широкое распространение имеют четыре вида нормативных договоров: соглашение, заключаемое между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ; договор учредителей о создании образовательного учреждения; договор, заключаемый между учредителем и образовательным учреждением; коллективный договор между работниками образовательного учреждения.

3.1. Соглашения и договоры между органами исполнительной власти федеративного государства и территориальными органами исполнительной власти о передачи части полномочий федеральных органов исполнительной власти органам субъектов федерации, равно как и передачи части вопросов, отнесенных к ведению субъектов федерации на федеральный уровень, осуществляется на основании положений конституции. В значительной части таких договоров и соглашений имеются нормы по вопросам перераспределения полномочий в сфере образования между Федерацией и ее субъектами.

3.2. Благодаря локальным нормативным актам, образовательному учреждению предоставляется возможность конкретизировать и дополнить нормы законов, указов президента, нормативно-правовых актов государственных органов исполнительной власти и актов органов местного самоуправления применительно к специфике образовательного учреждения, особенностям его педагогической деятельности в сфере образования. Поскольку, нормативный договор является основной формой конституирования образовательного учреждения, то первым этапом его создания является заключение договора между учредителями о правах и обязанностях учредителей по отношению к создаваемому образовательному учреждению, а также о порядке и основаниях осуществления деятельности этого учреждения. Он устанавливает общеобязательные правила поведения для учредителей и выступает одним из наиболее распространенных локальных источников образовательного права.

3.3. Другим локальным источником образовательного права является договор между учредителем и образовательным учреждением, который определяет основные права и обязанности последнего, основные направления деятельности, порядок оплаты труда работников учреждения, предоставления им льгот и иных форм социальной защиты, порядок использования имущества, передаваемого учредителем образовательному учреждению и другие вопросы.

3.4. Значимость коллективных договоров подчеркивается рядом международных документов, принятых МОТ. Среди них: Рекомендации 1960 г. о сотрудничестве на уровне отрасли и в национальном масштабе, 1981 г. о содействии коллективным переговорам, направленные на поощрение свободных и добровольных коллективных переговоров на уровне учреждения, предприятия, отрасли, региона. Содержание, меры и процедуры заключения коллективных договоров различны не только по странам, но и в рамках различных структур страны, поскольку отражают конкретное содержание требований работников различных отраслей и предприятий. Коллективные договоры заключаются между руководителем образовательного учреждения и трудовым коллективом образовательного учреждения с целью урегулирования социально-трудовых отношений. Чаще всего в них содержатся локальные нормы права по вопросам оплаты труда, размеров премий и доплат, предоставляемых из фондов образовательного учреждения, добровольного и обязательного медицинского страхования, льгот для отдельных категорий трудового коллектива.

5. Перечень вопросов, по которым могут принимать локальные акты органы управления образовательным учреждением, порядок принятия таких актов закрепляется в *уставе (хартии) учреждения*. Большая часть прав в подготовке и принятии таких актов предоставлена коллективу образовательного заведения. В частности, он принимает правила внутреннего трудового распорядка, рассматривает проекты годовых учебных планов, определяет перечень и порядок предоставления работникам образовательных учреждений социальных льгот из фондов коллектива. Устав закрепляет нормы права по основным вопросам организации и деятельности образовательного учреждения, в том числе его финансовой, хозяйственной деятельности, порядок организации, изменения и прекращения деятельности, права и обязанности участников образовательных отношений. На уровне локальных актов образовательного учреждения устав признается актом, имеющим высшую юридическую силу.

6. Требования к поведению учителей могут быть заложены и в *кодексе этики учителя или кодексе поведения*, которые вносят значительный вклад в обеспечение престижа профессии учителя и выполнение профессионального долга в соответствии с согласованными принципами<sup>1</sup>. Такие требования еще предлагались Рекомендацией о положении учителей – специальной межправительственной конференцией по вопросу статуса учителей.

7. Право на заключение *трудового договора с образовательным учреждением* базовыми законами об образовании большинства государств, предоставляется лицу, прошедшему конкурсный отбор. Если базовый закон только дает общее указание по вопросу заключения индивидуального трудового договора с профессорско-преподавательским составом,

---

<sup>1</sup> См.: Чинков В.Р., Пискунов М.С. Проблемы и перспективы развития образовательных систем европейских стран// Стандарты и мониторинг в образовании. 1999. № 3.

то конкретизация данных положений обязательно находит закрепление в трудовом законодательстве страны.

Специфика образовательных отношений предполагает заключение срочных трудовых договоров и регулируется, как правило, Положением о порядке замещения должностей научно-педагогических работников, утвержденным, либо центральными органами государственной власти, либо органами управления образовательного учреждения. Обязательным для трудового договора является условие строгого соблюдения требования трудового и социального законодательства о том, что включаемые в договор условия не должны снижать уровень прав и гарантий работника, установленный трудовым законодательством.

Как известно, содержание трудового договора составляет совокупность его условий, которые в зависимости от порядка их установления принято делить на два вида: условия, predeterminedенные законодательством и условия, вырабатываемые и включаемые в договор самими сторонами (на какую должность и на какой срок принимается преподаватель). При заключении договора стороны могут предусмотреть льготы, в т.ч. оказание материальной помощи, денежной компенсации при условии прекращения его действия по уважительным причинам (уход на пенсию по возрасту) по согласованию с профсоюзным комитетом.

8. Договор на обучение – центральный субинститут педагогического права в комплексной отрасли образовательного права, направленный на урегулирование отношений между образовательным учреждением и обучающимися. Среди видов договоров на обучение выделяют договоры между дошкольным образовательным учреждением и родителями (лицами, их заменяющими) ребенка, посещающего дошкольное учреждение, который регулирует отношения, возникающие в процессе обучения, воспитания, присмотра и ухода; между школой и родителями обучающегося по обучению общеобразовательным и специальным программам начального, основного общего, среднего уровней школьного образования; между учреждением начального, среднего, высшего профессионального образования и учащимися по специальным программам профессиональной подготовке низшего, среднего, высшего звена; между высшим учебным заведением и аспирантом, докторантом, соискателем в целях продолжения образования, повышения квалификации, выполнения научных исследований и их защиты; о дополнительном образовании между образовательным учреждением повышения квалификации и слушателем, включая договор об организации обучения по специальным образовательным (коррекционным) программам.

Договор на обучение используется для закрепления прав и обязанностей обучающихся и в негосударственном образовательном учреждении, и в государственном или муниципальном учреждении, на условиях полной оплаты стоимости обучения или бесплатного обучения. Он необходим для защиты имущественных прав обучающихся, закрепления

уровня образования, сроков обучения и оснований для прекращения образовательных отношений по инициативе образовательного учреждения.

III. Судебная практика. Судебным правотворчеством по вопросам образования занимаются суды всех уровней. Издание специальных сборников судебных решений по вопросам образования не предусмотрено ни в одной стране, даже в США, где обращение к судебным решениям Верховных судов штатов по вопросам регулирования образовательных отношений на территориях школьных округов, имеет широкую практику.

IV. Правовые обычаи. Обычаи в сфере образования сохраняют значимость в той мере, в которой они необходимы или полезны для толкования и применения законов об образовании. В интересующей нас области законодательства не существует практики отсылки в самом законе об образовании к обычаю. Обычаи, закрепившиеся в образовательных отношениях на территории общин и родов и распространившиеся на большую часть территорий государства, находят закрепление в нормативных актах в своеобразной форме доктринально-идеологических, религиозных, традиционных максим.

Зыбина О.О.

### О ПРОЕКТЕ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБРАЗОВАНИИ

Необходимое условие успешного функционирования любого социального института – эффективно действующее законодательство. К сожалению, нормативное правовое регулирование образования в России пока что оставляет желать лучшего. Законы должны обеспечивать логически последовательное и полное регулирование образовательных отношений. Российское же законодательство в области образования грешит многими пробелами, противоречиями, декларативными, бездействующими нормами. Подготовка и принятие Кодекса РФ об образовании является кардинальной мерой, призванной обеспечить наиболее полное соответствие системы действующих норм права современному состоянию образовательных отношений. Принятие кодекса позволило бы устранить большую часть недостатков, имеющихся в действующих федеральных законах и иных нормативно-правовых актах, принятых по вопросам образования.

Существующие в образовательном законодательстве противоречия создают легальную основу для многочисленных конфликтов между участниками правоотношений, поскольку каждый участник имеет возможность понимать свои права и обязанности с позиции той нормы, которая дает ему приоритет над правами другого участника правоотношения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Сырых В.М. Проблемы подготовки и принятия Кодекса об образовании// Право и образование. 2001. № 2.