

профессионального образования, инновации в образовании и др., что облегчает работу с таким нормативным документом.

К отрицательным моментам многие авторы относят большой объем проекта общей части, говоря о том, что особенная часть будет не меньше.

В заключение хочется отметить, что повышение роли образования в современном мире, признание его в качестве необходимого условия экономического процветания общества, активной и творческой деятельности личности и успешной разумной государственной политики влечет за собой и принципиально иное отношение со стороны законодателя. Чтобы права и свободы в сфере образования были реальными для всех и каждого и не зависели от субъективного усмотрения государства, должностных лиц, необходима надежная юридическая охрана и защита этих прав, закрепленная федеральным законом в форме кодекса.

Игишев К.А.

## О ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Складывающаяся, развивающаяся и постоянно находящаяся в состоянии модернизации, а теперь уже перешедшая в новую стадию саморазвития под влиянием идей, заложенных в Приоритетных направлениях развития образовательной системы, одобренных Правительством РФ<sup>1</sup>, показывает нестабильность правового регулирования в системе образования. Очевидно, что редакция отраслевых законов в области образования не отвечает потребностям жизни и нуждается в глубокой переработке, что постоянно и происходит. Но надо помнить, что качество закона зависит не от его объема и степени охвата тех или иных отношений, а от способности государства воплотить его положения так, чтобы закон заработал. О проблемах системы образования сказано достаточно много. В настоящей статье предлагается взглянуть на них с правовой точки зрения и сформулировать предложения по их нейтрализации.

Не секрет, что нынешние законы в области образования во многом заимствовали концептуальные подходы законов СССР и РСФСР образца 1973 и 1974 гг. В 1991 г. в российское законодательство входит правовая конструкция: «Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной». Однако это положение стало источником серьезной ошибки в выборе государственной политики. Приоритетом должно стать удовлетворение всех государственных нужд и потребностей граждан, связанных с образованием. Целью должен стать результат деятельности образовательной системы, а не преуспевание учреждений системы. Государственная поддержка и государственное регулирование должны направлять образовательную систему

---

<sup>1</sup> См.: Протокол № 47, раздел I заседания Правительства РФ от 9 декабря 2004 г.

на постоянное повышение эффективности и качества получаемого образования.

Конституция Российской Федерации относит к предметам совместного ведения общие вопросы воспитания, образования и науки. Совместная деятельность может быть не только у Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, но и у субъектов между собой. Кроме того, законодатель не уточнил круг проблем и вопросов, которые могут быть отнесены к общим вопросам воспитания, образования и науки – это вообще проблемная точка. Важно в каждом субъекте Российской Федерации разработать и принять соответствующие законы, регламентирующие деятельность в области образования на территории субъекта Российской Федерации, и главное, чтобы эти законы полностью соответствовали Конституции РФ и федеральному образовательному законодательству.

Наибольшие трудности для российского законодателя в области образования возникают при распределении прав собственности и полномочий между субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией. При этом особенно сложным является вопрос о правомочиях субъекта Российской Федерации. Правомочия субъекта Российской Федерации должны базироваться на ряде основных положений. Субъект Российской Федерации несет ответственность по обязательствам государства в области образования только по отношению к населению субъекта Российской Федерации. При этом населением субъекта Российской Федерации являются граждане Российской Федерации, проживающие на территории субъекта Российской Федерации. Государственные обязательства по отношению к гражданам Российской Федерации, проживающим на территории иных регионов, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства, субъект Российской Федерации исполняет совместно или при поручении или по договору с Российской Федерацией. Субъект РФ самостоятельно устанавливает правила предоставления своего и муниципального имущества для образовательных учреждений. Субъект РФ соблюдает правила, установленные Правительством РФ по отношению к предоставлению федерального имущества в области образования.

Образовательная система должна динамично реагировать на изменения социально-экономической ситуации. Российское законодательство в области образования продолжало оставаться практически на том же уровне представлений в течение последних десятилетий. Оно просто не успевает меняться. Хотя Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг.<sup>1</sup> предусматривает, что вхождение в Болонский процесс потребует изменения законодательства, но сроки принятия законов в России не короткие, и для того, чтобы принять качественный закон нужно время, которого у России уже практически не остается.

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 3 сентября 2005 г. № 1340-р.

Реформирование образования продолжает отставать от потребностей жизни. В частности, сейчас, как и десять лет назад, мало внимания уделяется таким формам образования, как непрерывное или дополнительное образование, а уже активно начинает развиваться система дистанционного образования. Ранее были совсем иные представления о дистанционных формах образования, не существовало нынешних систем информационного доступа и обмена информацией, подобных сети Интернет. Особенности предоставления новых форм и видов образовательных услуг и вообще образования в системе непрерывного и дополнительного образования должны стать предметом особого внимания российского законодателя.

Под понятием «образование» в Законе РФ «Об образовании»<sup>1</sup> понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Закон совершенно безапелляционно рассматривает обучающихся только граждан России, что противоречит ст. 43 Конституции РФ.

Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом. Для каждого уровня образования должны быть установлены образовательные стандарты, освоение которых должно подтверждаться документом государственного образца. Указанный документ должен определять права и обязанности своего обладателя. В российском законодательстве образовательные стандарты и документы не определены для дошкольного и послевузовского образования.

Кроме того, на законодательном уровне недостаточно определено непрерывное образование. Законодатель должен устранить противоречия, существующие в части правового статуса уровней образования и образовательных документов для всех видов и форм образовательного процесса, равно как и юридические противоречия между законодательными подходами к образовательной и научной деятельности. При этом необходимо особое внимание обратить на уточнение понятия «вузовская наука» и «научная деятельность», расширив его путем включения всех аспектов научной деятельности (подготовка научных публикаций, учебников и лекций, а также на участие в работе конференций и съездов и т.д.).

Наука и образование имеют в своей основе творческую или экономическую мотивацию гражданина, одновременно удовлетворяя государственный интерес. Для субъекта образовательной или научной деятельности процесс овладения и использования нового знания является личным благом, способствует повышению материального уровня и качества жизни. Введение в экономику новых знаний, умений

---

<sup>1</sup> См.: Собрание Законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

и навыков приводит к росту производительности труда и развитию производства, что является общественным благом и первоочередным государственным интересом.

Что касается так называемого, бесплатного предоставления образовательных услуг, то это вовсе не означает их безвозмездность. Законодатель должен предусмотреть возможность заключения договора между государственным учреждением образования и потребителем образовательных услуг о формах и размерах компенсации за бесплатно полученное образование. Договор может включать, например, условие о том, что выпускнику вуза может предоставляться свободное распределение только после отработки определенного периода по полученной на бюджетной основе специальности.

Государство должно определить свое место в управлении системой образования таким образом, чтобы стимулировать, а не заглушать инициативу негосударственного сектора в системе образования. Государство обязано взять на себя обеспечение осуществления подготовки специалистов по направлениям, не привлекательным для инвестиций из негосударственного сектора, но нужным странам и людям. Необходимо особое внимание обратить на функциональное и структурное объединение вузов с крупными научными организациями, а также на межвузовские объединения. Российская правовая система развивается неравномерно. В частности, новые юридические обороты и инструменты (гранты, субсидии, субвенции и иное) бюджетного и налогового законодательства встречаются и в законодательстве в области образования и науки. Надо задуматься и над терминологией российского законодательства, как о науке, так и об образовании, которая должна соответствовать понятийному аппарату научного образовательного сообщества (ЮНЕСКО, ФРАСКАТИ, ООН, ОЭСР). Но надо попытаться сохранить и свою российскую самобытность.

Наиболее принципиальными для российской правовой системы являются стратегические приоритеты, вокруг которых формируется правовая идеология и которые должны быть адаптированы к современному состоянию экономики, к государственным нуждам, истинно российскому образованию и к потребностям граждан России. Стратегические приоритеты образования и науки не автономны. По целому ряду показателей развитие образования невозможно без развития науки и наоборот. Поэтому стратегические приоритеты образования должны быть увязаны со стратегическими приоритетами науки.

В качестве первоочередных направлений совершенствования и развития законодательства в области образования видятся следующие:

расширение нормативной правовой базы дополнительного, дистанционного и непрерывного образования в федеральном законодательстве и на уровне субъектов;

определение правового положения договора об оказании образовательных услуг; договора об образовательном кредите и гарантиях его выплаты;

приведение текстов законов в соответствие с общепринятой терминологией международных актов.

Шмурыгина О.В.

## МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

Одним из видов прав человека являются культурные права, которые гарантируют его духовное развитие, помогают каждому индивиду стать полезным участником политического, духовного, социального и культурного прогресса. Основным культурным правом каждого человека является право на образование – право человека на получение определенной суммы знаний, культурных навыков, профессиональной ориентации, необходимых для нормальной жизнедеятельности в условиях современного общества. Право на образование закреплено в ст. 26 Всеобщей декларации прав человека, в ст. 43 Конституции Российской Федерации.

Механизм реализации конституционного права на образование представляет собой создание государством необходимых организационных и правовых условий, обеспечивающих возможность получения образования:

осуществление государством правотворческой деятельности, определяющей порядок, способы и гарантии права на образование;

правомерного поведения гражданина – субъекта права на образование;

охраны и защиты государством конституционного права граждан на образование.

Закон РФ «Об образовании» определяет механизм реализации права на образование. Этот механизм состоит из федеральной программы развития образования (п. 2 ст. 1) и принципов государственной политики в сфере образования (ст. 2). Важно отметить, что помимо законодательных социальных гарантий, государство обеспечивает гражданам право на образование путем создания соответствующей системы образования, которая представляет собой совокупность:

взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;

органов управления образованием, подведомственных им учреждений и организаций.

Конституция Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и начального профессионального образования в государственных или муниципальных