

ВОЛОХОВА Евгения Дмитриевна

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

МОСКВА

2003

УДК
ББК

Р е ц е н з е н т ы

Сафонов В.Е., доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного права
Российской академии правосудия

Толстой В.С., доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского права и процесса
Московского государственного социального университета

Волохова Е.Д.

В75 Законодательное обеспечение права на образование в
Российской Федерации: Монография / Е.Д. Волохова. – М.: _____ ,
2004. - ____ с.

ISBN _____

В монографии рассматриваются вопросы исторического формирования права на образование, проанализированы теоретические и практические проблемы формирования и действия механизма законодательного обеспечения права на образование в условиях современной России, даны предложения по совершенствованию законодательного процесса правового регулирования образовательной деятельности, в том числе по вопросу кодификации основных норм об образовании.

Издание рассчитано на студентов и преподавателей вузов, ученых и специалистов, участвующих в законодательной деятельности в области образовательного законодательства, а также для всех, кого интересует данная тема.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Глава I. Право на образование в России	7
1.1.Понятие и содержание права на образование в Конституции Российской Федерации.....	7
1.2.Формирование права на образование в истории России.....	22
Глава II. Механизм законодательного обеспечения права на образование	37
2.1.Теоретические проблемы формирования и действия механизма обеспечения права на образование.....	37
2.2.Функционирование государственно-правового механизма в образовании.....	53
2.3.Основные направления совершенствования образовательного законодательства.....	70
2.4.Основные способы законодательного обеспечения права на образование.....	90
Глава III. Совершенствование системы законодательных норм об образовании	94
3.1.Процесс формирования образовательного права в 90-е гг. XX столетия.....	94
3.2.Конституционные основы образовательного права.....	114
3.3.Система норм, регулирующих образовательную деятельность..	143
Глава IV. Кодификация основных норм об образовании	156
4.1.Общее понятие кодификации.....	156
4.2.Основные положения кодекса об образовании.....	160
Глава V. Развитие законодательного процесса правового регулирования образовательной деятельности	182
5.1.Основания разделения полномочий законодательной и исполнительной властей в сфере образования.....	182

5.2.Порядок разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.....	193
5.3.Нормативные правовые акты Федерации в сфере образования..	199
5.4.Нормативные правовые акты субъектов Федерации в сфере образования.....	205
Список рекомендуемой литературы.....	218

Предисловие

Выбор стратегии и тактики развития в сфере образования – одна из важных и трудных задач многих современных государств. И в первую очередь сложность заключается в решении общечеловеческих аспектов проблемы, а именно: формирование у обучающихся современной картины мира, культуры взаимодействия и сотрудничества в межличностных отношениях, уважительного отношения к правам и свободам человека, уважительного отношения к культурному наследию других народов. Ибо в противном случае, трудно вести речь о мирном развитии человечества и даже о перспективе его выживания.

Вместе с тем Национальная доктрина образования в Российской Федерации увязывает стратегические цели образования в нашей стране с проблемами развития общества. Такими целями она называет создание основы для устойчивого социально-экономического развития России и духовного роста населения, обеспечение высокого качества жизни и национальной безопасности; укрепление демократического правового государства и развитие гражданского общества; кадровое обеспечение динамично развивающейся экономики; утверждение статуса России в мировом сообществе как великой державы.

Одна из задач государства в сфере образования – обеспечить реализацию гражданами своего конституционного права на образование, повысить его доступность для различных групп населения.

Это вполне оправдано, поскольку современные теоретики в области общественного развития России рассматривают образование в качестве мощной движущей силы в конкуренции не только государств, но и отдельных товаропроизводителей внутри общества, что делает его фактором национальной безопасности.

Уровень соответствия системы образования поставленным задачам может быть повышен в процессе ее модернизации.

Одним из инструментов модернизации образования, и успешного решения стоящих перед ним задач является законодательное обеспечение. Оно включает в себя постоянное совершенствование обширной системы нормативных правовых актов с сфере образования, в особенности – кодификацию основных норм об образовании, а также развитие процедуры принятия нормативных правовых актов.

Рассмотрению подобных вопросов и посвящена предлагаемая книга.

Глава I. Право на образование в России

1.1. Понятие и содержание права на образование в Конституции Российской Федерации

В настоящее время основным фактором развития общества принято считать состояние его системы образования.

Такое утверждение не совсем точно. Вернее сказать, что мощным фактором экономического и социального развития общества является уровень знаний его членов. Этот уровень определяется обучением.

Обучение представляет собой процесс, который начинается задолго до того, как человек приступит к образованию, если под обучением понимать передачу знаний от человека к человеку, от общественной системы (или подсистемы) к человеку. Хотя и принято считать, что образованность населения - фактор развития общественных отношений, но и само обучение существенно зависит от уровня производственного и культурного развития общества. Достаточно вспомнить первобытное общество, в котором обучение было вплетено в повседневную жизнь членов общины. И только с появлением значительного запаса знаний вместе с возможностью излагать их с помощью письма возникла необходимость выделить процесс обучения в самостоятельный вид деятельности. Лишь тогда, когда в обществе создаются учреждения, специализированные на обучении, можно говорить об образовании. Образование становится видом обучения, но обучение в первоначальном смысле сохранило свое значение: первые образы и понятия, навыки и умения, знания об окружающем мире человек получает в самый начальный период своей жизни, чаще всего в семье, но нередко в специализированных воспитательных учреждениях.

Образование в широком смысле слова представляет собой процесс, в ходе которого «происходит передача от поколения к поколению знания всех тех духовных богатств, которые выработало человечество, усвоение результатов общественно-исторического познания, отраженного в науках о

природе, обществе, в технике и искусстве, а также овладение трудовыми навыками и умениями». Оно – «необходимое условие подготовки к жизни и труду, основное средство приобщения человека к культуре и овладения ею; фундамент развития культуры»¹.

В современном обществе по достижении определенного возраста наряду с обучением, так сказать, неорганизованным, человек получает образование.

Толкование термина «образование» следует давать в соответствии с действующим законодательством. В преамбуле Закона «Об образовании» говорится, что образование представляет собой «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)». Конечно, нельзя не отметить и другие признаки образования, указанные в российском законодательстве. Итак, образование осуществляется в соответствии с государственными стандартами. Констатация достижения ценза - это результат многочисленных аттестаций, который фиксируется в соответствующем документе.

С начала 90-х годов прошлого столетия в Российской Федерации появились дополнительные формы получения образования – вне учреждения: семейное образование и экстернат. При этом об образовании можно говорить лишь в том случае, если обучающийся прошел текущую и итоговую аттестацию и получил соответствующий документ.

Именно в этом смысле ст. 43 Конституции РФ признает за каждым право на образование.

Необходимо отметить, что нормы ст. 43 Конституции в полной мере отвечают нормам международного права. Для этого достаточно сравнить ее

¹ БСЭ. - Т.18. - С.218.

со ст.ст.13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого ООН 16 декабря 1966 г.¹

Прежде всего, в ч.1 ст.13 Международного пакта, как и в Конституции, провозглашается, что участники Пакта признают право каждого человека на образование. В ч.2 той же статьи Пакта установлено, что начальное образование должно быть бесплатным и обязательным для всех, а также страны-участники должны стремиться к введению бесплатного среднего образования во всех его формах, включая профессионально-техническое образование. В соответствии с этим сформулирована ч.2 ст.43 Конституции. В той же норме Пакта предусматривается, что высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого. В конституции РФ установлено, что способности каждого к высшему образованию определяются на основании конкурсного отбора.

В Конституции РФ право на образование признано естественным и неотъемлемым в числе других прав и свобод человека. Однако надо оговориться: право на образование (в отличие, например, от права на жизнь, здоровье, свободу) может быть признано за человеком лишь на определенном этапе развития общества (накопление и систематизация достаточного массива знаний) и при наличии соответствующего экономического потенциала государства, который позволял бы создавать систему образовательных организаций. Но поскольку в Конституции право на образование стоит в ряду с другими правами и свободами, можно сделать выводы.

В ст.2 провозглашены человек, его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Необходимо также обратить внимание на преамбулу Конституции, в которой многонациональный народ России утверждает права и свободы человека. Следовательно, право на

¹ Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В.А Карташкин и Е.А. Лукашева. - М.: Норма, 2000. - С. 48-49.

образование среди других естественно и неотъемлемо. Оно существует прежде норм Конституции и других юридических норм, которые это право признают и защищают. Следует поддержать точку зрения о том, что эти права провозглашены «существующими объективно, а не по воле законодателя, не октроированными, а дозаконотворческими и внезаконотворческими, жестко ограничивающими государственную власть, описывающими сферу неотъемлемой свободы». Они признаются «основными субъективными правами не в каком-то философском, моральном или социологическом, а в собственном юридическом смысле - признаются критерием правового качества законодательства и государственного управления, действуют непосредственно и защищаются судом»¹.

Второе обстоятельство заключается в том, что в соответствии с ч. 4 ст.15 и ч. 1 ст.17 Конституции права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. К настоящему времени сформировалась развитая система международных соглашений, регулирующих отношения в области прав человека, и созданы механизмы контроля за их соблюдением государствами-участниками. Здесь стоит упомянуть такие акты, как: Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый ООН 16 декабря 1966 г, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.), Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г.²

Право на образование в современном его понимании, как уже отмечено выше, принадлежит человеку не извечно, а появляется лишь на поздних

¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. - М., 1997. - С.28-29.

² См.: Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин и Е.А. Лукашева. - М.: Норма, 2000.

этапах развития общества. Но оно должно быть признано естественным в силу того, что органически связано с другими естественными, дозаконотворческими правами.

Прежде всего следует указать на его связь с рядом прав, которые закреплены в других статьях Конституции и которые в полном смысле слова являются естественными и неотъемлемыми. Надо вспомнить, что образование является одной из форм обучения. Обучение в широком смысле слова представляет собой поиск, сбор и переработку информации обучающимся (разумеется, с целью возможного последующего использования). В ч.4 ст. 29 Конституции специально установлено право каждого на поиск и получение информации. Здесь не ограничен круг источников, где может находиться информация, нужная искателю. Она может быть скрыта в окружающей природной среде, находиться у отдельных групп и организаций, ее могут распространять средства информации и т.д. В Конституции лишь конкретизируется право на доступ к определенному виду информации: культурным ценностям (ч. 2 ст.44). Причем несмотря на уточнение этой нормы имеется в виду право пользования учреждениями культуры, можно сделать вывод, что культурные ценности, к которым вправе получить доступ каждый, находятся не только в учреждениях культуры. Да и к учреждениям культуры принадлежат не только библиотеки, музеи, архивы, но также и учебные заведения. Право искать и собирать информацию настолько же естественно, как и право жить.

Собирая информацию, человек невольно или целенаправленно ее обрабатывает: систематизирует, сохраняет, делает выводы и т.д. Здесь он тоже свободен. Эта его возможность также естественна и неотчуждаема, как сама жизнь. Право на свободу мысли также признано Конституцией (ч.1 ст.29). Эта норма конкретизирована в ч.1 ст.44 Конституции, где каждому гарантирована свобода литературного, художественного, технического и других видов творчества.

По этим причинам в контексте норм главы 2 Конституции право на образование является естественным, неотчуждаемым и принадлежит каждому от рождения (ч.2 ст. 18 Конституции).

Причем, оно является именно субъективным правом в том смысле, как это принято считать в общей теории права: мера или пределы дозволенного поведения субъекта¹. Субъективное право – составная часть правоотношения. В этом смысле, при нарушении права в какой бы то ни было форме, обладатель его имеет возможность обратиться за защитой к органам государства и даже к международным организациям. Защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст.2 Конституции).

Нельзя не согласиться с позицией Баглая М.В., который полагает: «Конституционные права и свободы являются главным элементом конституционных правоотношений. Эти правоотношения возникают между человеком (гражданином) и государством, порождая обязанность государства защищать и охранять основные и другие права и свободы каждого отдельного (гражданина). Он вправе не просить, а требовать защиты прав, которые государство признало естественными и неотъемлемыми. Правоотношения по поводу основных прав и свобод отличаются от правоотношений по поводу прав особым механизмом защиты и силой прямого действия Конституции»². Такую позицию разделяют другие авторы³.

Конституционные права принадлежат каждому человеку в полном объеме и защищаются государством, независимо от каких бы то ни было второстепенных (с точки зрения Основного Закона) обстоятельств. Эти

¹ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1996. - С. 193; Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1996. - С.184-185; Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С. 490; Теория государства и права. Учебник для вузов. Изд. 2-е. / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. - М., 2000. - С.352; Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсисянца. - М., 1999. - С.177.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Изд. 2-е. - М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. - С.157-158.

³ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 3 т. Т. 1. - С. 575-576; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М., 2002. - С. 64-71.

обстоятельства могут не позволить человеку воспользоваться своими правами, но последние не теряют своей категоричности и безусловности. Это относится и к праву на образование. Попытки поставить это свойство конституционных прав под сомнение лишены оснований. Как утверждается в одной из последних публикаций, «право на образование... - это свобода получать образование в соответствии с убеждениями родителей, собственными желаниями и возможностями. Это означает, что Конституция может безусловно гарантировать лишь то, что получение образования не является привилегией: каждый человек, независимо от пола, национальности, социального происхождения и даже способностей, вправе получать любое образование; но это не означает, что человек получит не только надлежащее образование, но и минимально необходимое для занятия определенной деятельностью - по причине отсутствия у конкретного человека способностей или материальных средств для получения такого образования.

Все остальное в сфере права на образование - это, в лучшем случае, *условные* права, которые реализуются не в зависимости от способностей и желания человека, а от материальных условий жизни конкретного общества, уровня цивилизованности законодательства и политики конкретного правительства»¹. Руководствуясь такой логикой, каждое право и каждую свободу (в том числе право на жизнь) можно легко объявить условными. Отсюда совсем недалеко до того, чтобы объявить их не абсолютными и основополагающими со всеми вытекающими из этого последствиями. Нежелание субъекта воспользоваться своим правом или отсутствие у него материальных условий для его обеспечения в конечном счете также являются актами его свободной воли. Но это не дает оснований другому субъекту и даже государству ставить под сомнение естественные, существующие до появления государства права и свободы данного лица.

¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин – М., 1997. - С.247-248.

Конституция РФ (ст. 12) провозглашает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Отсюда однозначно следует, что при решении всех других вопросов государственного и общественного устройства исходным положением являются естественные права и свободы человека. Им отдается приоритет даже тогда, когда решается вопрос об основах конституционного устройства государства. При возникновении коллизии между правами человека и другими принципами конституционного строя приоритет имеют субъективные права.

Несмотря на свое естественное и дозаконотворческое происхождение, несмотря на положения международного права и Конституции РФ, права и свободы не являются безграничными. Они имеют естественные пределы. Такие ограничения присущи и праву на образование.

Пределы его естественны, как и само это право. В условиях современного развития народонаселения, когда в крупных городах порой на каждого человека приходится менее одного квадратного метра земли, то даже обучение, то есть усвоение информации, приобретение умений и навыков, может создавать помехи для жизни других людей. При возникновении конфликтов необходимо руководствоваться конституционным принципом: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц» (ч.3 ст.17). Поэтому обучение, сопряженное с громкими звуками (репетиции на музыкальных инструментах), вибрацией жилых помещений (тренировки штангиста в многоэтажном жилом доме) и т.д., вполне можно рассматривать как нарушение прав других лиц. К этой же категории следует отнести и действия, вытекающие из ч.2 ст.29 Конституции, которая запрещает пропаганду всякого рода ненависти и вражды, пропаганду какого-либо превосходства одних людей над другими. Из этой статьи прямо не вытекает запрет усваивать идеи вражды и превосходства. Но из того факта, что запрещена такая пропаганда, следует запрет проповедовать такие идеи и в учебных аудиториях. Тем самым запрещено изучение таких идей в ходе

любых занятий в учебных заведениях. Поэтому-то ст.14 Закона «Об образовании» предусматривает, что образование должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, уважать право обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений.

Еще одно естественное ограничение права на образование вызвано психофизиологическими особенностями человека, обусловленными его возрастом, способностями, состоянием здоровья. Причем, надо учитывать не только, скажем, аномально низкие способности человека, но и его предрасположенность к тому или иному виду занятий. Например, человека с ограниченной памятью и слабой нервной системой нельзя принимать на должность авиадиспетчера. Хотя с учетом непререкаемости права на образование у общества нет возможности запретить человеку освоение тех или иных не подходящих для него профессий, обязанность общества (и его выгода) состоит в том, чтобы помочь этому человеку в профессиональной ориентации.

Общим и естественным ограничением права на образование является также то обстоятельство, что в современном мире накоплено такое количество знаний, которое в полном объеме не в состоянии освоить ни один человек. Поэтому общество принимает на себя обязанность дать обучающемуся лишь определенный объем знаний и умений, достаточный для того, чтобы он мог выживать, успешно трудиться, приносить пользу другим людям и обществу в целом. Сферу знаний выбирает сам обучающийся, а объем информации в этой сфере определяется утвержденными государственными стандартами и примерными программами.

Конечно, каждый может в течение жизни переходить от одной программы к другой, расширяя свой кругозор. Здесь никакие запреты невозможны. Но повторное обучение на одной и той же ступени он может получать не бесплатно (за счет общества), а с оплатой образовательных услуг за счет своих средств.

Таким образом будучи естественным и неотъемлемым, право на образование не безгранично.

Хотя права и свободы - это определяющий фактор при строительстве права и государства, они не только имеют естественные ограничения, но и регулируются правом. Об их регулировании прямо говорит пункт «в» ст. 71 Конституции.

Регулирование выражается прежде всего в том, что государство стремится установить гарантии соблюдения прав и свобод, для чего в Конституции и других законах устанавливаются обязанности, вводятся запреты и ограничения для тех субъектов, от которых могут исходить покушения на права и свободы. В качестве одной из таких гарантий можно назвать положение ст.18 Конституции о том, что права и свободы человека определяют смысл и содержание деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это общее требование конкретизируется в нормах, адресованных отдельным органам, например, Министерству образования. В Постановлении Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 258 «Об утверждении Положения о Министерстве образования Российской Федерации» (с изменениями от 12 октября 2000 г., 30 января, 28 мая 2002 г., 22 августа 2003 г.)¹, установлено, что одной из основных его задач является осуществление государственной политики в области образования, обеспечивающей необходимые условия для реализации конституционного права граждан на образование и удовлетворения потребностей общества в квалифицированных работниках (п.п. 1 п. 4). В соответствии с этим Министерство реализует федеральные целевые программы в области образования; разрабатывает типовые положения об образовательных учреждениях; устанавливает для своих учреждений контрольные цифры приема всех категорий обучающихся; организует разработку федеральных образовательных стандартов и утверждает их федеральный компонент;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 14. - Ст. 1496.

обеспечивает разработку на основе государственных образовательных стандартов примерных образовательных программ, учебных планов и программ курсов; разрабатывает и утверждает положения о государственной (итоговой) аттестации выпускников образовательных учреждений и т.д. (п.5 Положения).

Второе направление регулирования – расширение перечня естественных прав и свобод. Хотя в Конституции РФ этот перечень наиболее полон, поскольку ей предшествует большой международный опыт решения этих проблем, тем не менее не исключено, что перечень может быть расширен. В ч.1 ст. 55 Конституции указано, что признание новых прав не означает умаления прав, уже закрепленных в Конституции.

Еще один способ регулирования – установление границ, точнее правил законодательного ограничения прав и свобод.

Здесь прежде всего следует отметить, что в ч.2 ст.55 Конституции прямо запрещено принимать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Эта норма в полной мере относится и к праву на образование: оно не может быть отменено. Недопустимо также его «умаление». Надо полагать, что здесь имеется в виду непризнание права на получение бесплатного образования или другие постоянные, т.е. в ущерб человека лишения его в праве учиться.

И в то же время права и свободы человека могут быть ограничены. Возможны ограничения и в отношении права на образование. Основания для введения таких мер названы в ч.3 ст.55 Конституции.

Одним из них является необходимость защиты основ конституционного строя. При определении смысла данного критерия необходимо исходить из того, что существующий конституционный строй в полной мере соответствует правам человека, а значит, и праву на образование. Таким образом недопустимо использовать права человека с целью насильственного изменения существующего строя. Нельзя, пользуясь

правом на свободы в образовании, покушаться на целостность Российской Федерации, на формальное равенство ее жителей.

Необходимость защиты нравственности является одним из возможных оснований ограничения права на образование. Конечно, при возникновении такой задачи придется решать два вопроса: 1) в какой мере образование покушается на нравственность; 2) как сочетаются нравы общества и интересы отдельного индивида либо группы индивидов. При выборе из этих альтернатив возникает опасность того, что общество будет навязывать индивиду свою точку зрения, в то время как индивид имеет право на свободу мнений. Примером здесь может служить ситуация, вызванная освещением событий недавней истории России в некоторых школьных учебниках: в них либо вообще не рассматривается Великая Отечественная война, либо она подается в искаженном свете. Представители старшего поколения возмущены этим фактом. Обществу надо выбирать между этим мнением, позицией авторов учебников и интересами воспитания молодежи. Для этого, возможно, придется пойти на некоторые ограничения свободы преподавания и ввести соответствующие положения в примерные программы для средней школы.

Образование может быть сопряжено с опасностью причинения вреда обучающимся, когда они, например, вовлекаются в учебные заведения так называемых тоталитарных сект. Ограничивая, либо даже запрещая деятельность таких сект и их учебных заведений, общество в лице государства ограничивает право человека в выборе учебных программ, а тем самым ограничивает и их право на образование.

Разрешение ч.3 ст.55 Конституции ограничивать права и свободы в целях защиты прав и законных интересов других лиц является продолжением ч. 3 ст. 17. Но здесь возникает вопрос о том, что такое «законные интересы». Здесь, видимо, надо согласиться с такой аргументацией: «С точки зрения идеологии прав человека естественные и неотчуждаемые права и свободы и так называемые «законные интересы» суть категории нерядоположенные.

Первые составляют общий правовой статус человека и гражданина (основы правового статуса личности в смысле ст. 64 Конституции), куда «законные интересы» не входят. В частности, это означает, что интерес не должен быть законным, если он противоречит правам и свободам человека и гражданина. И наоборот, осуществление прав и свобод не может быть ограничено никакими законными интересами других лиц. Международные документы в области прав человека не упоминают ни о каких законных интересах»¹. Другими словами, законные интересы подлежат защите на основе ч. 3 ст. 55 Конституции лишь в той мере, в какой они нашли выражение в естественных правах человека (даже если эти права не включены в перечень международных норм и норм Конституции РФ).

Наконец, права могут быть ограничены в случае необходимости обеспечивать оборону страны и безопасность государства. Эта норма конкретизирована в ч.1 ст.59 Конституции: «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации». Следует безусловно согласиться с трактовкой понятия «Отечество», предложенной Баглаем М.В.: «Понятие "Отечество" относится к вечным ценностям, оно выражает связь каждого человека с его предками и их делами, в нем олицетворение героической истории, культуры, духовности многонационального народа России. Отечество - это безопасность и спокойствие сегодняшней жизни, нерушимость границ и прочность государственности»².

Но эта обязанность распространяется не на каждого человека. От нее освобождены лица, которые не являются гражданами РФ, как это прямо вытекает из цитированной нормы Конституции. Что касается граждан, то их воинские обязанности в период мобилизации, в период военного положения и в военное время определяются федеральными конституционными

¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин – М., 1997. - С.35-36.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Изд. 2-е.- М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. - С.270.

законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Эта обязанность включает: призыв на военную службу по мобилизации, в период военного положения и в военное время; прохождение военной службы в период мобилизации, в период военного положения и в военное время; военное обучение в период военного положения и в военное время¹. В мирное время право мужчин на образование может быть ограничено обязанностью проходить срочную военную службу. В упомянутом выше Законе предоставлен ряд оснований, по которым они получают право на отсрочку от призыва или вообще освобождаются от несения воинской обязанности.

Одно из оснований освобождения от воинской обязанности установлено непосредственно в ч.3 ст. 59 Конституции: если убеждения гражданина или его вероисповедание противоречат несению военной службы. По поводу применения данной нормы иногда возникают споры. Некоторые должностные лица, ведающие призывом на срочную военную службу, полагают, что, при отсутствии закона об альтернативной службе, граждане не могут отказываться от призыва со ссылкой на свои убеждения и вероисповедание. Один из таких споров рассматривал Конституционный Суд РФ. В своем определении от 22 мая 1996 г. он отметил, что буквально закрепленное в ч. 3 ст. 59 Конституции Российской Федерации и не нуждающееся в конкретизации право граждан, чьим убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, на замену ее альтернативной гражданской службой является непосредственно действующим и должно обеспечиваться независимо от принятия федерального закона. При наличии таких оснований против гражданина во всяком случае не может быть начато уголовное или иное преследование.

¹ Ст. 1 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изменениями от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 12 февраля, 19 июля 2001 г., 13 февраля, 21 мая, 28 июня, 25 июля, 30 декабря 2002 г., 22 февраля, 30 июня, 11 ноября, 23 декабря 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 13. - Ст. 1475.

Статья 80 УК РСФСР (предусматривавшая ответственность за уклонение от очередного призыва на действительную военную службу; в настоящее время – ч.2 ст.339 УК РФ) по буквальному своему смыслу может быть распространена лишь на лиц, подлежащих призыву на такую службу, и не касается правоотношений, связанных с прохождением альтернативной гражданской службы. Конституционный Суд сделал вывод, что действия граждан, реализующих свое конституционное право на замену военной службы альтернативной гражданской службой, не могут расцениваться как уклонение без уважительной причины от военной службы и, следовательно, не подпадают под признаки уголовного правонарушения¹. Это определение Конституционного Суда сохраняет силу и в настоящее время. Дело в том, что действующий Федеральный закон о воинской обязанности и военной службе освобождает от воинской обязанности лиц, проходящих или прошедших альтернативную гражданскую службу (ст.23). Значит, граждане, претендующие на прохождение альтернативной службы, по-прежнему должны доказывать это свое право.

Указанные в данной статье ограничения могут быть введены только федеральным законом.

Вторая группа оснований, по которым возможно введение ограничений прав и свобод человека, – чрезвычайное положение (ч.1 ст.56 Конституции). Оно вводится на основе федерального конституционного закона. В ч.3 этой статьи прямо названы права и свободы, которые не могут быть ограничены даже в условиях чрезвычайного положения. В этом перечне нет права на образование. Значит, оно может быть ограничено при введении чрезвычайного положения. Такие меры возможны в условиях острых межнациональных конфликтов, крупных общественных волнений с участием молодежи и тому подобных ситуациях. При этом уже ч. 1 ст.56 вводит условия для принятия таких мер. Во-первых, конституционным законом

¹ Излагается по кн. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Изд. 2-е.- М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. - С.271.

могут устанавливаться лишь отдельные ограничения. Во-вторых, при этом должны быть обозначены пределы ограничений – по учреждениям, на которые оно распространяется, по территории, по отдельным способам осуществления образовательной деятельности. В-третьих, непосредственно в законе должен быть определен срок действия вводимых отдельных ограничений.

1.2.Формирование права на образование в истории России

Из современных норм международного права следует, что право на образование является общим для каждого человека. И, тем не менее, его границы, способы реализации имеют свои особенности в каждой стране или регионе в зависимости от истории, в которых оно формировалось. По этой причине для полного представления о праве на образование в России следует рассмотреть историю его формирования.

Изучение документов из истории России показывает, что формирование права на образование в современном его понимании зависело от четырех факторов: 1) позиции государственной власти по развитию грамотности и более высокого уровня образованности среди своих подданных; 2) отношения отдельных слоев и групп населения к получению систематических знаний; 3) материальные возможности государства по развитию системы обучения; 4) возможности населения использовать шанс на получение образования.

Отношение власти к развитию грамотности среди населения вызвано прежде всего потребностями развития управляемых территорий. Так, в X–XI веках княжеская власть Древней Руси стремилась к налаживанию регулярной системы государственного управления и к развитию дипломатических отношений с другими государствами. А это требовало распространение не только элементарной грамотности (чтение, письмо, счет), но знаний более высокого уровня: философских и религиозных концепций, знакомства с

научными трактатами греческих, римских, византийских, арабских, западноевропейских и других авторов, а также владения соответствующими иностранными языками (для выполнения дипломатических функций). Но при этом надо принять во внимание, что функции внутреннего и внешнего управления находились в руках князей и их ближнего окружения, а потому они в первую очередь были непосредственно заинтересованы в получении передовых (по тому времени) знаний. Соответствующие знания требовались также для распространения и поддержания государственной (прежде всего религиозной) идеологии.

Определенные, пусть и элементарные, знания требовались и при осуществлении товарного обмена, причем не только с другими территориями внутри государства, но и особенно с иностранными торговцами. Не только купечество, но и ремесленники испытывали потребность в навыках чтения, письма и счета. Крестьянство, которое жило в условиях замкнутого натурального хозяйства, а, кроме того, исповедывало старые языческие верования, передававшиеся устными преданиями, не ощущало потребности в грамотности.

Как бы там ни было, потребность в образовании ощущалась среди основных групп населения, и княжеская верхушка поощряла стремление к знаниям со стороны основных групп населения. Князь Владимир даже предпринял попытку организации христианских школ в каждом приходе, с тем, чтобы обучение в них вели священники. Во всяком случае, он велел брать у состоятельных родителей детей для обучения, что способствовало распространению религии и грамотности. Это были первые попытки не только к тому, чтобы ввести право на образование, но и стремление сделать обучение обязанностью¹. Аналогичные шаги в этом направлении предпринимал и Ярослав Мудрый².

¹ См.: Кулюгин А.И. Правители России. – Чебоксары, 1994. - С.40.

² См.: Там же. - С. 48.

Впрочем, это стремление к грамотности было, если можно так выразиться, не единодушным. Дело в том, что закончившие школу уже не возвращались к прежнему жизненному укладу. Они становились монахами. Значит, родоплеменным связям они предпочитали связи по новой вере. Поэтому многие люди воспринимали школу как опасное новшество. Летописец сообщает, что матери, отдавая детей в школу, плакали по ним, «аки по мертвеци»¹.

Несмотря на все трудности, образование на Руси последовательно развивается. В XV-XVII вв. оно приобретает все признаки государственной профессиональной школы. Это дает основание ряду исследователей прийти к выводу, что грамотность к этому времени получила достаточно широкое распространение. «Устойчивое представление о том, что допетровская Русь была полудикой, малограмотной необразованной, не соответствует действительности. Данные, полученные отечественными историками, показывают, что в XV-XVII веках грамотность среди монахов составила 75 процентов, землевладельцев – 50 процентов, посадских – 20 процентов, крестьян - 15 процентов»².

Начало XVIII в. принято считать крупной вехой в развитии образования и отношении к нему государства. Впрочем, на первое место ставят создание Петром I армии и флота, обеспечение выхода России к морям. На самом же деле главное «состоит в том, что Петр I, потерпев ряд поражений и неудач, верно установил диагноз: отставание России и все ее поражения объясняются низким уровнем образования. Солдаты и моряки, техники и офицеры, военные и гражданские специалисты..., а вслед за ними высокая культура, наука, техника, армия и державное государство могут стать итогом определенного уровня развития образования и воспитания»³.

¹ Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г. - М., 1995. - С.20.

² Жуков В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. - М., 2001. - С. 79.

³ Там же. - С 95.

Петр Великий первым установил в России то, что в дальнейшем принято называть обязанностью учиться. Один из его указов гласил: «Будя по свидетельству (Сената) явятся такие, которые ни в науку, ни в службу не годились и впредь не годятся, отнюдь жениться и замуж идтить не пускать и венечных памятей не давать и деревень наследственных и никаких за ними не справливать»¹. Вслед за столичными вузами были созданы провинциальные школы, в которых к 1727 г. обучалось свыше 2000 человек. Интересно отметить, что в их составе солдатских, приказных и посадских детей было 42,3 процента, а детей бояр и дворян – 2,5 процента. Хотя доступ к учебе имели все слои населения, образование тем не менее носило сословный характер, так как только потомки дворян и бояр имели возможность продолжать обучение на последующих ступенях и даже за границей. В последующие исторические периоды это расслоение стало еще более резким. Достаточно отметить, что Екатерина II непоколебимо считала: «Черни не должно давать образование».

С начала XIX в. и до начала XX в. система образования в России продолжает развиваться. Уже в 1801 г. создается единое ведомство – Министерство народного просвещения. Учреждается сеть главных и малых училищ. Расширяется сеть высших учебных заведений. Наряду с теми, кто сам оплачивает свое обучение, имеются казенные студенты, которые учатся за счет казны. Но правящее сословие подозрительно относится к студенчеству, что предопределяет его политику в сфере образования. С одной стороны, в ряды обучающихся привлекаются выходцы из разных слоев населения, поскольку этого требуют интересы государственного аппарата и развитие промышленности, необходимость расширять международные связи и поддерживать боеспособную армию. С другой – все неприятности самодержавия исходили от образованных людей, поэтому оно стремилось пополнять студенчество за счет благонадежных граждан. По этой причине право на обучение было неодинаковым для разных слоев населения. Да и

¹ Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г. - М., 1995. - С. 43.

система подготовки обученных кадров находилась под неусыпным контролем государства, что находило отражение в методах управления учебными заведениями. Видимо, в силу того, что сословные интересы превалировали над остальными, в конце XIX в. российское образование существенно отставало от уровня образованности в наиболее развитых странах. Достаточно отметить, что в России в конце XIX столетия один студент приходился на 7000 жителей, в Италии – на 2100, в Северо-Американских Соединенных Штатах – на 404¹.

В Российской Империи не было всеобщего права на образование не только ввиду его сословной ориентации, но и в силу целого ряда ограничений в праве на получение образования: по признакам пола, национальности, вероисповедания.

Темпы развития образования в России после октября 1917 г., были беспрецедентными. Это обусловлено, прежде всего, вниманием, к этой сфере жизнедеятельности общества со стороны советской власти. В ряде публикаций и выступлений В.И. Ленина сформулирована задача - «поставить народного учителя на ту высоту, без которой и речи быть не может ни о какой культуре»; «дать предпочтение учителям»; «улучшить положение... народных учителей», увеличить расходы на нужды Наркомпроса². Такая позиция получила выражение и в ряде актов, принятых высшими органами власти. Уже 9 ноября 1917 г. издается декрет СНК об учреждении Государственной комиссии по народному образованию, которой поручено руководство просвещением в стране. 15 декабря 1917 г. Наркомпрос издает постановление, в соответствии с которым дело воспитания и образования передается «из духовного ведомства» этому Комиссариату. Декретом СНК от 21 января 1918 г. церковь отделяется от государства и школа от церкви, объявляется свобода совести, отменяются всякие привилегии и ограничения, связанные с религиозным вероисповеданием. 23 февраля все учебные

¹ Жуков В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. - М., 2001. - С.171.

²См.: Ленин В.И. ПСС. Т.37. - С. 80; Т.45. - С.364-365; Т.51. - С.181.

заведения передаются в ведение Наркомпроса. 23 июня 1918 г. декретом СНК «Об организации дела народного образования в Российской Республике» была создана нормативно-правовая база для формирования соответствующих органов в губерниях, уездах и волостях». 16 октября 1918 г. опубликованы утвержденные ВЦИК Положение о единой трудовой школе и Декларация о единой трудовой школе, в которых получили свое завершение принципы строительства дела образования в стране. Они заложили организационные основы народного просвещения на многие десятилетия вперед. Позиция власти получала материальное подтверждение. Уже 3 января 1918 года было выделено 12 млн. рублей на выплату единовременных пособий учителям. Начата широкая работа по организации и строительству новых школ: уже к 1920 г. их число увеличилось по сравнению с 1914 г. на 13 тыс.¹ Предпринимались и другие усилия по повышению уровня образованности населения. В результате в 1932 г. почти все дети в возрасте от 8 до 11 лет были учениками школы. К 1940 г. около 90 процентов населения СССР было грамотным. Интенсивность усилий Советского государства в области развития образования не снижалась и в последующие годы.

Интересно в этой связи проследить, как в СССР решался вопрос обеспечения права граждан на образование.

К 1917 г. эта тема была теоретически разработана достаточно хорошо. Пожалуй, первым документом, где данный вопрос решен официально, является Декларация прав человека и гражданина (1789 г.), преамбула которой закрепляет намерение Национального Собрания Франции изложить «естественные, неотчуждаемые и священные права человека», а ст. 1 устанавливает: «Люди рождаются свободными и равными в правах. Общественные различия могут основываться лишь на общей пользе». Ст. 11 Декларации провозглашает: «Свободное выражение мыслей и мнений есть

¹См.: Жуков В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. - М., 2001. - С. 212.

одно из драгоценнейших прав человека; каждый гражданин поэтому может свободно высказываться, писать, печатать, отвечая лишь за злоупотребление этой свободой в случаях, предусмотренных законом». Всеобщая декларация прав человека (1948 г.) в ст. 26 предусматривает: «Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого». Для понимания сущности права на образование приведенную статью надо рассматривать в сочетании со ст. 19, которая предусматривает: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Еще одна особенность естественных прав человека вытекает из Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), в котором права человека не только декларируются, но и государства принимают на себя обязанность эти права уважать и обеспечивать. Пункт 3 ст.13 этого Пакта устанавливает: «участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное или нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». Следует также обратить внимание на статьи 13 и 14 Конвенции ООН о правах ребенка (1989 г.). Согласно ст. 13 «Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает в себя свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого

рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведения искусства или с помощью других средств по выбору ребенка». В соответствии со ст. 14 государства-участники уважают право ребенка на свободу мысли, совести и религии, а значит, и право свободно выражать свое мнение.

Приведенные здесь нормы повторены в том или ином варианте в ряде других международных документов. Они приняты в основном уже после 1917 г. Но их содержание непосредственно вытекает из смысла Декларации 1789 г.

На основании изложенных выше документов можно назвать следующие основные (впрочем, могут быть выделены еще и другие) признаки права на образование:

- оно принадлежит каждому человеку от рождения и не может быть произвольно ограничено или изъято;
- каждый обучающийся (его родители либо другие законные представители) вправе самостоятельно выбирать учреждение, в котором он хочет обучаться;
- каждый вправе в процессе обучения искать любую информацию и свободно выражать свои убеждения;
- поскольку обучение своих граждан является обязанностью государства, оно должно обеспечить такое обучение без всяких условий и встречных требований по отношению к гражданам.

На фоне впечатляющих успехов просвещения в период советской власти формально-юридический анализ права на образование не привлекал широкого внимания теоретиков. Но в ряде публикаций последнего периода существования Союза ССР авторы подчеркивали, что это право принадлежит каждому и оно гарантировано государством¹. Такая норма соответствовала

¹ Орловский Ю.П. Конституционные гарантии права на образование в СССР. - М., 1986. - С. 15; Румянцева Т.С. Реализация конституционного права на образование в социалистических странах / Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1986. - С. 107; Румянцева Т.С. Конституционное право на образование в социалистических

официальной позиции, которая закреплена в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик 1973 г., где констатируется (ст. 4), что одним из принципов образования в СССР является «равенство всех граждан СССР в получении образования независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств». Эта норма носила прогрессивный характер в обеспечении равных прав граждан на получение образования, но условия ее реализации стали возможны лишь после ликвидации в стране эксплуататорских классов. На начальном этапе своей истории советская власть открыто заявляла о своей классовой направленности, чем ее позиция существенно отличалась от позиции господствующих классов Российской Империи и других государств. Она находила свое выражение не только в декларациях руководителей, но и в основополагающих нормативных актах. Так, ст. 17 Конституции РСФСР 1918 г. прямо устанавливала, что в целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знаниям РСФСР ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование. Аналогичные нормы содержались и в конституциях других республик в составе СССР. Например, ст.13 Конституции Туркмении 1927 г. устанавливала: «В целях обеспечения трудящимся действительного доступа к знанию, Туркменская Социалистическая Республика ставит своей задачей предоставить им полное, всестороннее и бесплатное образование». Как совершенно очевидно, о других классах здесь речи не идет. Для них не только право на образование не было гарантировано: как показала история, у них всегда стояли под вопросом даже права на жизнь и свободу.

Но и в советский период нормы, регулирующие право на образование, содержали ряд постоянных или временных ограничений даже для

странах. - М., 1987. - С. 22; Дольникова Л.А. Право граждан на образование и организационно-правовые формы его обеспечения. – Уфа, 1987. - С.17-18.

трудящихся. Так, на обучение с отрывом от производства (очно) принимались лишь граждане, не достигшие возраста 35 лет. В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 18 сентября 1959 г. «Об участии промышленных предприятий, совхозов и колхозов в комплектовании вузов и техникумов и в подготовке специалистов для своих предприятий» разрешалось предприятиям, стройкам, совхозам и колхозам направлять в вузы и техникумы наиболее подготовленных и способных рабочих, имеющих не менее двух лет стажа практической работы. Эти лица сдавали вступительные экзамены в установленном порядке и подлежали первоочередному внеконкурсному зачислению в число студентов. Тем самым ограничивались права на обучение лиц, которые не имели стажа практической работы, либо, которым не удавалось получить направление от предприятий и колхозов. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что льгота предоставлялась только рабочим. Лица, которые занимали должности служащих, никаких преимуществ не получали. Данное правило было отменено лишь в 1965 г.

Еще одним отличительным свойством формально-юридического права на образование является возможность обучающегося (либо его законных представителей) выбрать то или иное учебное заведение. Такое право имеется, если в стране функционируют разные системы образования: государственные, муниципальные, частные. Причем частные заведения учреждаются не только отдельными лицами, но общественными организациями и объединениями. Лица, получавшие в советское время школьное образование, такой возможности не имели. Частные образовательные заведения были ликвидированы либо переданы в ведение Наркомпроса в первые же месяцы установления советской власти. В октябре 1918 г. была сформирована единая система школьного обучения, как это установлено в Положении о единой трудовой школе и в Декларации о единой трудовой школе. Сущность этой системы в Декларации характеризуется так: «Вся система нормальных школ от детского сада до университета

представляет собой одну школу, одну непрерывную лестницу, Это значит, что все дети должны вступать в один и тот же тип школы и начинать свое образование одинаково, что все они имеют право идти по лестнице до ее наивысших ступеней». Более точной характеристики этой системе дать невозможно. Если при этом учесть, что дети записывались в школу по месту жительства, то возможность выбора для них сводилась на нет. Что касается вузов и техникумов, то выбор здесь был в том смысле, что под воздействием тех или иных факторов абитуриент сам решал, кем быть (если имелось желание и возможность продолжать обучение). Если же принять во внимание, что обучение каждой специальности проходило во всех заведениях по единым программам (за редким исключением), то этим выбор и заканчивался. Юристы, например, имели одинаковый объем знаний независимо от того, учились они в Московском или Дальневосточном государственном университете.

Одно из основных прав человека, четко сформулированных еще в Декларации прав человека и гражданина 1789 г., состоит в возможности иметь и свободно выражать свое мнение. Что касается обучения, то здесь каждый вправе искать, собирать и распространять любую информацию, вправе формировать и распространять свои убеждения. Советская школа такого выбора своим питомцам не предоставляла. Конечно, часть из них воспринимала господствующую идеологию, которая становилась их собственным убеждением. Другая часть, хотя и не проявляла негативного отношения к господствующему мировоззрению, но в то же время, по крайней мере внешне, его поддерживала. Третья часть, пусть и небольшая, открыто заявляла о том, что разделяет другие убеждения. Диссиденты в СССР были всегда. Задача в данном случае состоит в том, чтобы определить, как государство относилось к праву обучающихся открыто выражать свои убеждения. Государство признавало только марксистско-ленинские идеи и предпринимало всевозможные меры для внедрения их в сознание всех обучающихся. Документы высшей власти не оставляют на этот счет никаких

сомнений. Постановление ЦК ВКП(б) от 14 ноября 1938 г. «О постановке партийной пропаганды в связи с выпуском «Краткого курса истории ВКП(б)» представляет собой один из примеров такой позиции. В п.17 его предлагается «построить преподавание марксистско-ленинской теории в высших учебных заведениях на основе глубокого изучения «Краткого курса истории ВКП(б)». В связи с этим предписывается «взамен самостоятельных курсов ленинизма, диалектического и исторического материализма, ввести в вузах единый курс «Основы марксизма-ленинизма», сохранив в учебном плане общее количество часов, отводившееся ранее на социально-экономические дисциплины. Преподавание основ марксистско-ленинской теории в вузах должно начинаться с изучения «Краткого курса истории ВКП(б)», с одновременным изучением первоисточников марксизма-ленинизма. Преподавание политической экономии должно проводиться после изучения «Истории ВКП(б)». Никаких альтернатив здесь не предусматривается. Как и полагается в таких случаях, исполнительные органы беспрекословно выполнили эту директиву. Приказом ВКВШ от 11 января 1939 г., № 9 «О постановке преподавания марксизма-ленинизма в высшей школе» уже расставлены оценки: «Советская высшая школа, являющаяся кузницей высококвалифицированных советских специалистов для всех отраслей народного хозяйства и культуры, получила с выходом в свет «Краткого курса истории ВКП(б)» и опубликованием постановления ЦК ВКП(б) великое теоретическое и политическое оружие, при помощи которого она успешно решит задачу марксистско-ленинского воспитания советского студенчества, задачу подготовки кадров, беззаветно преданных великому делу партии Ленина - Сталина». Нельзя не заметить, что партийное постановление названо великим оружием.

В последующие десятилетия советской власти мало что изменилось. Уже в Законе «Об укреплении связи школы с жизнью и дальнейшем улучшении системы народного образования в СССР» от 24 декабря 1958 г. одной из главных задач высшей школы признается подготовка

высококвалифицированных специалистов, воспитанных на основе марксистско-ленинского учения. Понятно, что это были отнюдь не пустые декларации. Уже в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» (1973 г.) прямо установлено: «Долг и обязанность учащихся и студентов - быть достойными гражданами социалистической Родины, знать и соблюдать Конституцию СССР, уважать Герб, Флаг и Гимн СССР, последовательно вырабатывать коммунистические убеждения и умение отстаивать их, быть верными революционным, трудовым и боевым традициям Коммунистической партии и советского народа, воспитывать в себе чувство товарищества и коллективизма, активно участвовать в общественной жизни».

Каждому студенту в то время было очевидно, что открытое выражение своих убеждений, не соответствующих обязанности, установленной в Законе, чревато в лучшем случае потерей своего места в учебном заведении.

Нельзя не указать еще на одно ограничение права на образование в советское время. Дело в том, что права каждого человека естественны, приобретаются им в силу рождения. Обязанности же государства производны от прав людей. Государство существует для того, чтобы обеспечивать и защищать права человека. Эта идея получила четкое выражение еще в Декларации прав человека и гражданина (1789 г.). Так, ст. 12 ее устанавливает, «Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила; она создается в интересах всех, а не для личной пользы тех, кому она вверена». «Государственная сила» не вправе требовать какого-либо встречного удовлетворения за выполнение перед людьми своих обязанностей, в том числе и обязанности обеспечить им образование. В СССР действовало неукоснительное правило: выпускники вузов и техникумов должны отработать в местах, указанных при распределении. Еще в Инструкции НКТ СССР № 804 от 4 октября 1930 г. «Об обязанности отработки и условиях труда молодых специалистов» (п. 30) предусматривалось, что «специалист, который без уважительной причины

отказался или уклонился от работы в порядке настоящей инструкции, привлекается к ответственности в установленном порядке. К отказавшимся от работы относятся, в частности, и те специалисты, которые хотя и не отказывались вообще от работы в данном хозяйственном объединении или наркомате, но отказались от работ, в отъезд в том предприятии или учреждении, куда они были направлены». Иначе говоря, на работу можно было направить и в другой населенный пункт без каких-либо ограничений. Спустя некоторое время на этот же счет принято постановление ЦИК и СНК СССР от 15 сентября 1933 г. «Об улучшении использования молодых специалистов», В нем предусмотрено, что «Все оканчивающие высшие учебные заведения и техникумы молодые специалисты обязаны, как обучавшиеся за счет государства, проработать в течение пяти лет (позднее этот срок сокращен до трех лет – Е.В.) в определенных пунктах на производстве по указанию наркоматов, в ведении которых находятся соответствующие учебные заведения. В течение указанного срока наркоматам и учреждениям, в ведении которых находятся высшие учебные заведения и техникумы, запрещается оставлять на работе в управленческом аппарате окончивших учебу молодых специалистов». Такие постановления принимались систематически (см., например, постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 4 марта 1938 г. «О распределении окончивших высшие учебные заведения в IV квартале 1937 года», постановление Совета Министров и ЦК КПСС от 30 августа 1954 г., постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 мая 1964 г.) Нет слов, общество заинтересовано в том, чтобы обученные кадры трудились по специальности. Но делать это надо таким образом, чтобы молодые специалисты принимали решения добровольно, а не под угрозой применения наказания. Распределение выпускников вузов и техникумов имеет и положительные стороны: молодежь получала возможность трудиться в соответствии с полученной специальностью. Это особенно ценно с позиций сегодняшней ситуации, когда часть специалистов оказываются безработными или

вынуждены работать не по профилю своего образования. Но с точки зрения естественных прав и свобод человека такие действия государства представляются неправомерными.

Отношение российского государства к естественным правам человека радикально изменилось после того, как в результате распада СССР оно стало независимым. В 1992 г. Конституция РФ подверглась существенным изменениям. В ст.31 было признано, что общество и государство утверждают права и свободы человека, его честь и достоинство как высшую ценность. Не менее принципиальный характер носят нормы ст. 32: «Права и свободы человека принадлежат ему от рождения.

Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации»

В контексте этих новаций право на образование, установленное в ст. 57 этой Конституции, приобретает существенно новый смысл: по крайней мере, с формальной точки зрения оно становится полным, не подлежащим никаким ограничениям, кроме оснований, установленных в самой Конституции.

Глава II. Механизм законодательного обеспечения права на образование

2.1. Теоретические проблемы формирования и действия механизма обеспечения права на образование

Как уже показано в предыдущей главе, право на образование в единстве с другими правами и свободами человека существует до формирования системы права и независимо от государства. Государство лишь признает право на образование и обязано принять все меры к тому, чтобы каждый мог этим правом воспользоваться. Поэтому государство должно создать правовой механизм, действие которого обеспечивает реализацию права на образование.

Представление о формировании и действии механизма правового обеспечения зависит от того, что понимать под термином «право». Если исходить из концепции естественного права, то его действие начинается еще до издания государством правовых актов. Такой подход особенно актуален для современной российской теории права, где естественно-правовые теории лишь совсем недавно получили распространение. Но в то же время они получили официальное признание в акте высшей юридической силы - Конституции РФ. Эта позиция государства нашла прямое выражение в Преамбуле, статьях 2 и 17 Конституции. В ч.2 ст.17 прямо установлено, что права и свободы принадлежат человеку от рождения, а не даруются ему государством либо кем-то еще.

По этой причине в российской литературе уже появились утверждения о том, что первый этап правореализации представляет собой «возведение естественного права в закон (позитивное право), придание ему нормативной формы»¹. «Исходной формой реализации права, - отмечается в другом издании, - является законотворчество. Принятие правовых законов, формулирование в законах правовых предписаний – самое трудное и самое

¹ Теория государства и права. Учебник для вузов. - М.: НОРМА, 2000. - С.393.

благородное дело законодателей. Тем самым они реализуют содержащиеся в общественных отношениях объективные по обстоятельствам и естественные по условиям места и времени требования, вытекающие из «природы вещей»¹. Поскольку ядро естественного права составляют права и свободы человека, его притязания к государству, то с создания позитивной системы права и начинается формирование механизма обеспечения личных прав индивида, в том числе и права на образование. В сущности этим путем и пошла современная Россия с начала 90-х годов XX столетия.

Формирование правового механизма включает и реформирование государственных и муниципальных органов управления образованием. Б.И. Сазонов полагает, что механизм действия законов представляет собой «совокупность операций по созданию правоотношений, через которые достигается должное поведение людей, должное состояние коммуникационных связей»².

Действие права – понятие, которое с давних пор привлекает внимание теоретиков. Еще исследователи XIX в. признавали необходимость не ограничиваться описанием правовых норм. Так, С. А. Муромцев отмечал, насколько важно для теории права исследование поведения участников общественных отношений. Он справедливо утверждал, что «ни теория, ни история права не должны подменяться описанием текстов законов. Социологическая история права призвана показать возникновение и развитие права в его конкретной действительности»³. О.В. Тарановский был еще более категоричен в своей оценке, утверждая, что «вопрос об осуществлении права либо вовсе упускается из виду в общем учении о праве, либо рассматривается в чересчур узких пределах, чаще всего с точки зрения анализа судебных решений или же применительно к рассмотрению частных

¹ Проблемы общей теории государства и права. Учебник для вузов. - М.: НОРМА, 1999. - С.414.

² Сазонов Б.И. Социальные, правовые и организационные основы механизма действия права // Государство и право. - 1993. - № 1. - С. 25.

³ Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. - М., 1879. - С.122.

споров о праве»¹. Нельзя в этой связи не вспомнить оценку теории правовых исследований, которую дал Н. А. Гредескул, утверждавший, что вопросы осуществления правовых норм являются «настоящей пустыней или, вернее сказать, страной, куда еще почти не заглядывали глаза исследователя, и которая кажется нам пустыней- по неведению. В эту неизведанную страну надо проникнуть и надо ее тщательно исследовать»².

Справедливости ради отметим, что в советское время проблемам действия права уделено достаточно много внимания. Они рассматривались в курсах теории права.

Но обсуждение этих проблем не только не прояснило сущность стоящих перед наукой проблем, но и выявило существенные расхождения в работах отдельных исследователей. Поэтому вопрос о действии права нельзя считать достаточно проясненным. К нему тем более приходится возвращаться в данном исследовании, поскольку стоит задача выяснить механизм действия права в сфере образования, где имеется немало специфических проблем. Появление этих проблем обусловлено прежде всего тем, что сфера образования – широкая сфера деятельности, которая регулируется сложным комплексом нормативных правовых актов – законами и подзаконными нормами, нормами федеральных органов и органов субъектов Федерации, нормами конституционного, административного, финансового, гражданского, семейного, трудового и других отраслей законодательства.

Когда в современной литературе обсуждаются вопросы действия правового механизма, то имеются в виду главным образом нормы позитивного права³. Более того, можно встретить и совсем крайние позиции. Например, утверждается, что закон начинает действовать лишь в случае его

¹ Тарановский О. В. Учебник по энциклопедии права. - Юрьев, 1917. - С. 262.

² Гредескул Н. А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права. - Харьков, 1900. - С. 40.

³ См., например, Шундилов К.В. Механизмы правового регулирования. Учебное пособие / Под ред. А.В.Малько. – Саратов, 2001. - С. 30-42.

нарушения¹. Такие экстравагантные суждения, конечно, - большая редкость. В целом же формально догматический подход имеет свои веские основания. Как совершенно справедливо полагает В. Д. Зорькин, без такого толкования права юриспруденция не может обойтись. Другое дело, что, когда эта первичная и вспомогательная научная задача превращается в самоцель и единственное занятие юриспруденции, то последняя (юриспруденция) отделяется от живого права, от прогрессивного развития и «превращается в средство консервации и апологии существующего, даже если это существующее изжило себя»².

Чаще всего наблюдается понимание того, что чисто нормативистский подход к трактовке механизма действия права имеет ограниченные возможности, главным образом потому, что оно тем самым изолируется от реальных процессов. На этой основе получил признание другой подход, дорожку которому проложили сами юристы. «Дело заключается не в том, чтобы только перечислить причины сохранения права и определить те сферы человеческой деятельности, в которых оно действует, приносит социальные результаты, - писал Л. С. Явич, - самое важное - тщательный анализ действия права и его возможностей»³.

Необходимость такого анализа действительно существует. И он может быть использован с привлечением социологического подхода. В отличие от формально-юридического подхода, когда исследованию подвергается право как система нормативных предписаний, социологический подход «рассматривает действие права как социальный процесс, исследует социальные системы и институты, классы, социальные группы и личность как в формировании, так и в реализации норм»⁴. Анализируя роль социологии в праве, Д.И. Гойман совершенно справедливо отмечает, что при

¹ Струмилин С. Г. Проблемы социализма и коммунизма. - М., 1961. - С. 133; Недбайло П.Н. Применение советских правовых норм. - М., 1960. - С. 57-58.

² Зорькин В. Д. Позитивистская теория права в России. - М., 1978. - С. 32.

³ Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. - М., 1990. - С.33-34.

⁴ Казимирчук В. П. Социологические проблемы действия права в социалистическом обществе // Право и социология. - М., 1973. - С. 60.

этом «акцент смещается на изучение реального функционирования права»¹. И если, с точки зрения специально-юридического анализа, достаточно установить то, как требует поведение, и кто требует соблюдения норм, то «функции права, как регулятора поведения людей, рассматриваются социологией, исходя не из того, что должно быть, и что предусматривается правовыми нормами, а из того, что есть, как в реальной действительности складываются правовые отношения, и насколько они соответствуют целям, поставленным в законодательстве»².

Здесь очевидно, что в социологии права имеется в виду совсем другой предмет исследования: в поле зрения оказывается не само право, как система норм, а процессы, которые происходят вокруг него, точнее сказать – под управлением права. Но это уже не право, а именно социология. Его результаты важны с точки зрения оценки полноты, непротиворечивости и эффективности нормативной системы. Как известно, ст.44 Конституции каждому гарантирует свободу преподавания. В соответствии с этим п.4 ст.55 Закона об образовании устанавливает, что педагогические работники при исполнении профессиональных обязанностей имеют право свободно выбирать и использовать методики обучения и воспитания, учебники и другие учебно-методические материалы, методики оценки знаний обучающихся. Формально-логический анализ приведенной нормы Закона позволяет выявить ее точный смысл (например, значение терминов «методика обучения», «методика воспитания», «методика оценки знаний» и другие), соотношение ее с другими смежными нормами и понятиями (например, понятием «трудовая дисциплина»). Социологическое исследование позволит ответить на вопрос, в какой мере в учебных заведениях преподаватели пользуются этим своим правом. В порядке подготовки такого исследования социолог определит, какие вообще имеются методики обучения и оценки знаний, примет решение (с учетом

¹ Гойман Д.И. Действие права (Методологический анализ). - М., 1992. - С.27.

² Казимирчук В.П. Указ. соч. - С. 52.

поставленных задач), исследует он учебные заведения или отдельных работников, выявит релевантную выборку и методику сбора первичных данных, разработает адекватную процедуру обработки информации и т.д. Но полученные им результаты позволят оценить лишь степень применимости п.4 ст. 55 Закона «Об образовании», его жизненность, актуальность для системы образования.

Если социолог захочет пойти дальше, он может попытаться прояснить отношение преподавателей к указанному правилу, причины того или иного отношения, их видение желательной его формулировки, предложения по дополнению данного правила другими нормами и т.д. Но здесь он вторгается в другую область – психологию, которая интересуется внутренними факторами действия правовых норм.

Это обстоятельство отмечено в общей теории. Осуществление права может быть описано с объективной и субъективной стороны. Если с объективной стороны оно представляет собой совершение действий, то с субъективной стороны его можно рассматривать как отношение субъекта к своим действиям. Субъект может быть заинтересованным в реализации права, осуществлять правовые предписания, осознавая их общественный характер или исполнять правовые предписания из страха неблагоприятных для себя последствий. Внутренняя сторона действия права отмечена в теории еще в начале прошлого столетия. Так А. А. Кролик отмечал, что мотивация в процессе действия права представляет собой сложную систему психологических воздействий на человека в пользу социально необходимого поведения. При этом, - по его мнению, - главной побудительной силой в выборе направленности поведения, регулируемого правом, являются «эмоции долга с императивно-атрибутивным характером»¹.

Внутренняя сторона реализации права получила обстоятельное развитие в психологической теории права, одним из разработчиков которой

¹ Кролик А. А. Идеи законодательного творчества и законодательного развития права в новейшей юриспруденции. - СПб., 1913. - С. 79-80.

считается Л.И. Петражицкий. В его классических работах принуждение рассматривается как позитивное, едва ли не главное средство приведения права в действие. Согласно психологической теории Л.И. Петражицкого исходным является внутренний фактор, т.е. восприятие права самим адресатом. Конечно, благодаря трудам сторонников психологической теории разработана существенная деталь в механизме действия права, которая ранее не подвергалась специальному анализу со стороны исследователей. Но вместе с тем нельзя не отметить, что именно это - один из факторов действия права. Он должен быть принят во внимание при разработке нового законодательства и совершенствовании действующего.

Главным же является то, что право – система предписаний, за которыми стоит принудительная сила государства.

Анализ именно этой формально-юридической системы, в рамках которой функционирует сфера образования Российской Федерации, и является целью настоящего исследования. Хотя, конечно, невозможно полностью абстрагироваться от социологических и социально-психологических аспектов его функционирования.

В результате действия естественного права в конце прошлого столетия в целом можно считать сформировавшейся государственно-правовую систему в сфере образования.

Конечно, правовая система никогда не может быть завершена. Это в полной мере относится и к той системе образования, которая является предметом настоящего анализа. Причин этому несколько и все они известны. Основой для постоянного внимания общества к системе норм в сфере образования является тот факт, что общество не в состоянии создать абсолютно совершенную структуру норм, так как оно не располагает полным знанием самого себя. Но к этому добавляется еще то обстоятельство, что общество постоянно развивается, а потому требуется выработка все новых и новых адекватных правил поведения. Сейчас уже ясно, что сама ст.43 Конституции нуждается в шлифовке. Закон «Об образовании» даже в

редакции 1996 г. и Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» требуют существенных изменений и дополнений, о чем свидетельствуют многочисленные предложения на этот счет. Уже нуждаются в обновлении многие подзаконные положения, правила, инструкции и т.д.

И в то же время надо признать, что система норм в сфере образования, адекватная правовому государству, в общем и целом сформирована. Конечно, речь идет именно о государственно-правовой конструкции. Ее функционирование пока еще вызывает серьезную и обоснованную критику.

И, тем не менее, имеются все основания утверждать, что в России первая часть работы по реализации права – перевод естественно-правовых представлений в позитивную систему норм в целом выполнена, хотя и, повторим, не завершена.

Когда в современной теории государства и права обсуждается вопрос о действии права, то в подавляющем большинстве случаев имеется в виду реализация уже сформулированных и вступивших в силу правил поведения. При этом термины «действие» и «реализация» чаще всего используются как взаимозаменяемые.

Хотя в литературе сформировалась и другая позиция, согласно которой названные термины неравнозначны¹. Один из выводов, касающихся рассматриваемых понятий, сформулирован Д. А. Керимовым, который полагает, что «действие права - это более широкое понятие, чем реализация правовых норм. В свою очередь реализация правовых норм - это более высокая ступень действия права»². На анализе соотношения этих понятий более подробно останавливается Д.И. Гойман. Он полагает, что понятие «действие права» является более широким, поскольку включает в себя как явления, связанные с реализацией, так и некоторые другие процессы. Он объясняет свою позицию следующим образом. Во-первых, действие права

¹ Керимов Д. А. Философские проблемы права. - С. 171; Гойман Д.И. Действие права (Методологический анализ). - М., 1992. - С.50-51.

² Керимов Д.А. Указ. соч. - С.171.

охватывает своим содержанием реализацию правовых идей, фактических правовых норм, принципов и требований правовой политики, т. е. всего того, что составляет потенциал права, а не только признаваемого (удостоверяемого) государством юридически должного в социальной практике. Иными словами, действие права проявляется себя задолго до того, как возникают конкретные установления государства, в то время как реализация права начинается с появлением нормативно-юридических предписаний. Как нетрудно заметить, по мнению Д.И. Гоймана право начинает действовать еще в своем, так сказать, естественном состоянии, до того, как общество выразит его в определенных положениях. Во-вторых, - полагает он, - «реализация права не охватывает все каналы специально-юридического осуществления права, в частности индивидуально-правовую деятельность государственных органов и их должностных лиц, наделенных властными полномочиями». По его мнению за пределами понятия «реализация права» остаются осуществление правовых принципов, аксиом, нормативных обобщений, правовых норм непрямого действия¹.

Как нетрудно заметить, рассмотренная точка зрения имеет под собой довольно веские основания. Но, поскольку термины, о которых идет речь, в литературе (особенно в учебной) признаны синонимами, вряд ли стоит менять устоявшуюся традицию.

Осуществление права – то, ради чего оно создается, в связи с чем оно приобретает свой смысл. Как справедливо полагает Л.С. Явич, «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»².

Если принять во внимание положение о том, что естественное право находит свое воплощение в системе правовых норм, которые в свою очередь представляют собой образ будущего возможного поведения, модель

¹ Гойман Д.И. Указ. соч. - С.51.

² Явич Л.С. Общая теория права. - Л., 1971. - С.201.

предстоящего взаимодействия участников общественных отношений, то его реализация на этом этапе представляет собой воплощение модели в жизнь, в фактическое поведение. В этом и состоит смысл многих определений понятия «действие права»¹. Несколько особо выделяется определение действия права, которое предлагает В.С. Нерсисянц. Он считает, что «действие права – это совокупность всех форм проявления его юридической силы»². На современном этапе, когда можно считать, что система норм в сфере образования в общих чертах сформирована, их реализация заключается в том, чтобы, например, обучающиеся воспользовались своим правом на образование, а органы государства в сложном процессе выполнения своих властно-управленческих функций обеспечили им такую возможность.

Если нормы права реализуются в поведении людей, то возникает естественный вопрос, должны ли эти нормы непременно дойти до сознания людей. Ситуация не такая простая, как это может показаться на первый взгляд. С одной стороны, казалось бы, вряд ли можно говорить, например, об исполнении закона, если исполнитель его не знает. Но с другой стороны, с давних пор известна максима: незнание закона не освобождает от наказания в случае его нарушения.

Обсуждение данного вопроса имеет свою историю.

Так, еще Ф. Регельсбергер был убежден, что, «когда правовой закон не проникает в сознание граждан и не черпает оттуда своих сил, он дряхлеет, как дерево, которое лишилось соков»³. Сравнение весьма впечатляет. Поэтому Ф.Регельсбергер не одинок. А.С. Алексеев, в прошлом известный русский правовед, также был убежден: «Для того чтобы жить в праве,

¹ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Т. I. - М., 1982. - С. 128; Теория государства и права. Курс лекций. - М., 1999. - С. 412; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С.443; Проблемы общей теории государства и права. Учебник для вузов. - М., 1999. - С.412; Теория государства и права. Учебник для вузов. - М., 2000. - С.392-393.

² Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. – М.: НОРМА-ИНФА, 1999. – С.475.

³ Регельсбергер Ф. Общее учение о праве. - М., 1897. - С. 9.

необходимо, прежде всего, чтобы это право жило в нас»¹. Как и следует ожидать, особенно обстоятельные усилия в обосновании психологических сторон действия права предприняты родоначальником психологической школы права - Л. И. Петражицким. Поскольку по его убеждению право есть психический фактор общественной жизни, то и действует оно психически. «Его действие состоит, во-первых, в возбуждении или подавлении мотивов к разным действиям и воздержаниям (мотивационное или импульсивное действие права), во-вторых, в укреплении и развитии одних склонностей и черт человеческого характера, в ослаблении и искоренении других, вообще в воспитании народной психики в соответствующем характеру и содержанию действующих правовых норм направлении (педагогическое действие права)²». Такой подход представляется настолько убедительным, что и сегодня можно встретить продолжение изложенной точки зрения. Например, Д.И. Гойман категорически утверждает, что право «только путем проникновения в сознание (психику) социального субъекта может оказывать на него влияние, направлять его поведение и деятельность, а значит, входить в социальную практику. Другими словами, адекватная реакция на правовые раздражители имеет строго определенную закономерность, суть которой заключается в том, что, лишь преломившись в психике человека, вызвав у него соответствующее отношение, правовое предписание реализуется в практических действиях»³. Все это было приемлемо, если бы согласовывалось с большим множеством фактов, когда индивиды и организации следуют нормам права, даже не зная об их существовании. Для проверки этого утверждения можно опросить любое количество школьников на предмет знания статьи Конституции Российской Федерации, которая признает за ними право на образование. Можно с полной уверенностью утверждать, что большинство из них обнаружат, по меньшей мере, незнание

¹ Цит. по: Полянский Н.Н. Революция - торжество права. - М., 1917. – С. 15.

² Петражицкий Л.И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. – СПб., 1907. – С. VII.

³ Гойман Д.И. Действие права (Методологический анализ). - М., 1992. - С. 94.

этой статьи. Если опросить сотрудников аппарата государственного или муниципального управления, с тем, чтобы выяснить, какой нормой права определяется их основная обязанность и в чем она заключается, результат будет аналогичный: скорее всего лишь немногие из опрошенных вспомнят ст. 18 Конституции, согласно которой права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. Между тем часть работников государственного аппарата эту свою обязанность знают и исполняют.

Значит, хотя естественное право формируется сознанием множества людей, хотя большинство людей соблюдают нормы позитивного права при совершении активных или пассивных действий, они чаще всего не знают не только конкретных правил, но и не подозревают вообще о существовании соответствующих законов, даже широко применяемых.

Поэтому, скорее всего можно согласиться с С.Н. Братусем, когда он утверждает, что «закон, после того как он издан и вступил в силу, обладает относительной самостоятельностью - он действует независимо от воли и сознания того, кому он адресован, независимо от реципиента»¹.

Самостоятельность эта весьма существенна. Она проявляется, прежде всего, в процессе рассмотрения отдельных способов воздействия права на субъектов общественных отношений.

Один из таких способов – информационный. Л.И.Спиридонов определяет его следующим образом: «Юридические нормы извещают субъектов о том, на что они имеют право, и о том, что им запрещено, об ответственности за нарушение права и о поощрении в случае достижения определенных результатов. Они информируют людей об определенных правилах поведения во всех сферах жизни гражданского общества: в быту, в экономике, в политике...»². Он называет этот метод простейшим. Действие права, как информационной системы, хотя и воздействует на сознание

¹ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. - М., 1976. - С. 45.

² Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М.: Проспект, 1996. - С. 202.

людей, но существенно отличается от специальных видов идеологической деятельности - правового воспитания, правового образования, правовой пропаганды и т. д.¹ В общей теории права такое различие проводится не всегда. Так, С.С. Алексеев полагает, что «...влияние права как идеологического, воспитательного фактора по своей основе не является для него специфическим. В принципе рассматриваемая сторона юридического воздействия, основанная на особенностях права как формы общественного сознания, не отличается от влияния на общественную жизнь других идеологических форм и средств (средств агитации, пропаганды, массовой политической информации, нравственного воспитания и т.д.)»².

Специфичность эта на самом деле существует и выражается она в том, что за системой правовых норм стоит государственный механизм, готовый при необходимости прибегнуть к принуждению, чего нельзя сказать об идеологических воззрениях (конечно, в условиях нормального политического режима).

Как и в других областях общественной жизни, в сфере образования нормы права являются источником сведений главным образом для людей, которые профессионально заняты решением соответствующих проблем в качестве сотрудников государственного (муниципального) аппарата либо в индивидуальном порядке (научные работники, предприниматели в сфере обучения и другие). К этому источнику информации может прибегнуть любой человек. Но соблюдение норм образовательного права может быть обусловлено не только юридической грамотностью. Дело в том, что система норм является продолжением и конкретизацией естественного права, которое присуще человеческому сознанию. Нередко в этих нормах отражаются общечеловеческие правила нравственного поведения. Поэтому индивид в сфере образования может вести себя правильно в силу общего уровня своей культуры. Обучающийся, например, честно выполняет свои обязанности

¹ Гойман Д.И. Действие права (Методологический анализ). - М., 1992. - С.95.

² Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Т. I. - М., 1982. – С.76.

перед учебным заведением не потому, что знает Закон «Об образовании» и другие нормы, а потому что с малолетства усвоил известную библейскую заповедь «не лги». Конечно, человек нередко прибегает к специальному изучению правил, прежде чем приступить к решению той или иной проблемы. Например, он изучает нормы о деятельности государственных и частных учебных заведений, чтобы решить вопрос, какой из них выбрать для продолжения обучения.

В последнем случае право не только информирует, но и предлагает некоторые ценностные ориентации.

Ценностно-мотивационную или ценностно-ориентационную функцию в праве нередко выделяют в качестве самостоятельной. В этом имеется определенный смысл: нормотворческие органы должны ориентировать отдельных индивидов и их организации в системе ценностей последних, которые наиболее предпочтительны с точки зрения общества. Так, среди принципов государственной политики п.5 ст.2 Закона «Об образовании» называет свободу и плюрализм. Это открывает перед учебными заведениями широкий простор в выборе программ и учебно-методической литературы, в ориентации на то или иное мировоззрение. Но в то же время ст.29 Конституции устанавливает, что запрещается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

Нормы, которые предлагают ценностные ориентации адресатам также выполняют информирующую функцию. Поэтому в литературе можно встретить точку зрения, согласно которой эти две функции объединяются в одну¹.

Наряду с этим выделяется собственно правовое регулирование², которое представляет собой действие или деятельность, согласную с волей,

¹ Гойман Д.И. Действие права (Методологический анализ). - М., 1992. - С. 94-96.

² Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1996. - С. 203; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. - М.: Юрист, 1999. - С.445.

выраженной в законе. При этом в литературе называют ряд действий, совершаемых на этой стадии реализации: соблюдение, исполнение, использование, применение.

В.О.Лучин рассматривает только соблюдение, исполнение и использование норм (он анализирует преимущественно нормы Конституции). По его мнению соблюдение – «наиболее всеобъемлющая форма реализации, охватывающая всю систему социальных субъектов и почти все конституционные нормы. Оно состоит преимущественно в пассивном воздержании от совершения запрещенных, нежелательных действий»¹. При этом он допускает, что соблюдение не сводится к воздержанию от совершения запрещенных действий и ссылается при этом на Л.С.Явича². Вслед за этим он называет такую форму реализации, как исполнение, которая близка, но не тождественна соблюдению. Исполнение «предполагает более высокую степень активности субъектов права и ориентирует их на исполнение конституционных установлений, проведение в этих целях различного рода мероприятий: общесоциальных, экономических, политических, научных, организационных и т.д.»³. По мнению В.О. Лучина, «использование представляет такую форму реализации, когда соответствующие субъекты совершают дозволенные Конституцией действия и осуществляют предоставленные им права»⁴.

Такая классификация способов осуществления норм права, видимо, имеет право на существование, особенно когда речь идет о Конституции. Вместе с тем, она представляется не вполне четкой, поскольку В.О. Лучин не называет однозначных критериев для их разграничения. Дело в том, что соблюдением признается следование запретительным нормам, которое выражается в отрицательных действиях. Но, вместе с тем, оно предполагает и

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М., 2002. - С.88.

² Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. - М., 1978. - С.143.

³ Лучин В.О. Указ. соч. - С. 89.

⁴ Там же. - С. 92.

активные действия. А использование трактуется как решение каких то проблем с помощью того или иного нормативного правила.

Более адекватным представляется деление действий по реализации права на осуществление, исполнение и применение.

Субъекты осуществляют свои права. Это делают абитуриенты, когда принимают участие в конкурсе на право обучения в вузе. Студенты, прошедшие по конкурсу, осуществляют свое право на образование, когда принимают участие в занятиях. Частная образовательная организация осуществляет свои права, когда производит набор обучающихся на очередной курс.

Исполнение обязанностей выражается в активных действиях и в бездействии. Учебное заведение исполняет свои обязанности перед обучающимися, организуя для них учебный процесс: аренда помещений, приглашение преподавателей, оборудование учебных аудиторий, оснащение библиотеки и т.д. С другой стороны, каждый человек, каждая организация исполняют свою обязанность не нарушать права учебного заведения на организацию учебного процесса, на его имущество, на его объекты интеллектуальной собственности.

Применение права осуществляют, как это общепризнанно в общей теории права¹, органы, имеющие властные полномочия. При этом, когда рассматривается данный вопрос, речь идет о применении права при рассмотрении конкретного дела судом либо административным органом. Такое применение имеет место и в сфере образования.

Но нормы применяются не только при разрешении споров между отдельными субъектами. Их применяют органы законодательной и исполнительной власти, когда в соответствии со своей компетенцией,

¹ Теория государства и права. Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. Изд. 2-е. - М., 2000. - С. 398; Теория государства и права. Учебник / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М., 2001. - С. 300; Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для вузов. - М., 1999. - С. 483; Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. - М., 2001. - С. 685.

установленной в конкретной норме права, они издают нормативный акт, регулирующий широкий круг полномочий. Такое применение норм широко распространено и в сфере образования.

Здесь необходимо указать еще на одно важное обстоятельство: акты применения права, кем бы они ни принимались, одновременно представляют собой акты осуществления права и исполнения обязанностей. Дело в том, что органы власти в системе государства или муниципального самоуправления уполномочены решать соответствующие общие либо частные вопросы и, вместе с тем, на них возложена такая обязанность. Правомочие и обязанность вытекают либо из содержания конкретного нормативного акта либо из общего смысла задач, которые стоят перед правоприменяющим органом.

2.2.Функционирование государственно-правового механизма в образовании

Хотя в естественном виде право – тоже система норм поведения, но в таком виде они носят крайне неопределенный характер. Их понимание и толкование доступно далеко не всем участникам общественных отношений. Поэтому с древних времен принято нормы права формулировать в тех или иных текстах. Чаще всего таким текстам придавалась юридическая сила, они назывались законами. Иногда стихийно вырабатываемые нормы кодифицировались отдельными юристами (как, например, кодификации Юстиниана). Нередко каноническими текстами признаются религиозные источники. История знает случаи, когда литературные тексты авторитетных авторов возводились в ранг правовых норм (сочинения Конфуция).

Поэтому появление права в виде более или менее четко сформулированных норм – естественная необходимость. Именно эту систему и принято считать правовым механизмом. Такой механизм в настоящее время сформировался в сфере образования.

Начинается функционирование этого механизма с возникновения правоотношений между участвующими в нем субъектами.

Правоотношения можно определить как отношения, урегулированные правом¹, хотя в литературе встречаются чаще всего более пространные определения². Правоотношения привлекают достаточно широкое внимание общей теории права и отраслевых правовых дисциплин³. Юридическая наука достаточно далеко продвинулась в понимании их сущности и места в государственно-правовом механизме. Вместе с тем, правоотношения продолжают привлекать к себе внимание исследователей. Это «объясняется не только тем, что сохраняются различные подходы и оценки в понимании правоотношений, Главное сейчас – уяснение и полное использование всех их возможностей для реализации юридических норм, в том числе конституционных, для упрочения режима законности и правопорядка»⁴.

В сфере образования правоотношения обладают теми же свойствами, которые присущи им в других отраслях жизнедеятельности общества.

Факт урегулирования общественных отношений правом не меняет их первоначального содержания: они остаются средством взаимодействия между людьми, их организациями и государственными органами. Отсюда

¹ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С.473.

² Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1996. - С.179; Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С.414; Теория государства и права. Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. - М., 2000. - С.349.

³ Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. - М., 1958; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. - Л., 1959; Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. - М., 1961; Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. - М., 1961; Коток В.Ф. Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. - 1962. - № 1. - С. 41-52; Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. - М., 1965; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М., 1974; Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. - М., 1980; Губенко Р.Г. Конституционные правоотношения (Вопросы теории и советской государственно-правовой практики) / Автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. - М., 1981; Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. - Л., 1987.

⁴ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М., 2002. - С. 109.

вытекает, что государство не может при помощи правовых средств произвольно менять изначальный характер тех или иных отношений, а тем более по своему усмотрению создавать новые. Если бы правовые средства давали государству такие возможности, то решение многих проблем жизни общества было бы сравнительно легкой задачей. Поэтому современное государство путем издания законов может в лучшем случае ускорять развитие известных отношений, улавливать возможные направления их развития, открывать возможности для проявления позитивных начал или, напротив, препятствовать развитию негативных процессов в обществе.

Вот почему современная теория отводит праву роль не создателя, а лишь регулятора и стабилизатора общественных отношений. Право само по себе ничего не создает, а только санкционирует общественные отношения. Нормотворческие органы всего лишь протоколируют, формулируют экономические и иные потребности участников отношений. Если, например, рассматривать комплекс отношений в области образования в современной России, то они стали складываться не потому, что однажды были приняты юридические нормы на этот счет, а потому, что они вызрели в реальной жизни, отражают глубинные потребности основной части членов общества. Своими корнями они уходят в далекую историю Древней Руси. Некоторые современные элементы этих отношений появились еще в предперестроечное время в виде теневой, полуофициальной экономики. В сфере образования это было индивидуальное и групповое частное репетиторство. Норм, которые их регулировали бы, не существовало. Более того, в ряде случаев государство осуждало участников таких отношений, поскольку рассматривало их как предпринимателей. Предпринимательство было запрещено и даже преследовалось уголовным законодательством.

Если рассматривать вопрос в длительной исторической перспективе, то возникновение правоотношений в обществе представляет собой результат действия права как социального и государственного института. В связи с этим в литературе нередко можно встретить утверждения, будто

правоотношения не могут существовать вне права или без права¹. Такое утверждение остается верным лишь с точки зрения последовательного нормативизма, когда правом признаются лишь писанные нормы. С этих позиций не может быть такого положения, чтобы правовые отношения существовали помимо и независимо от юридических норм. На самом деле практика правоприменительных органов нередко встречается со случаями, когда между субъектами складываются отношения, которые по всем признакам подпадают под понятие правовых, а соответствующая норма в законодательстве отсутствует². Сам законодатель для таких случаев предусматривает возможность применения других норм по аналогии (см., например, ст. 6 ГК). И это вполне логично, если приять во внимание теорию естественного происхождения права, согласно которой нормы возникают еще до их формулирования в общественном сознании, а затем они кристаллизуются после освящения их волей государства.

Само собой разумеется, правоотношения возникают не просто потому, что есть норма права (общепризнанная сообществом или сформулированная в тексте), а потому, что определенные общественные отношения возникают реально и появляется необходимость в их правовой регламентации. Тогда в силу тех или иных процедур фактическое отношение становится правовым. Правоотношения как бы вызревают в недрах общественной жизни, детерминируясь экономическими и иными потребностями. Интересы общества и отдельных субъектов по общему правилу проходят через сознание законодателя, получают объективное (в тексте) выражение в нормах и в конечном счете в обществе в виде правового отношения.

Согласно теории права, право в состоянии регулировать далеко не все, а лишь те отношения, которые имеют существенное значение для интересов

¹ См., например, Теория государства и права. Курс лекций./ Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С. 480.

² См., например, Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1996. - С. 180; Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. - М., 1996. - С.180.

государства, общества, нормальной жизнедеятельности людей¹. Это прежде всего отношения собственности, власти и управления, социально-экономического устройства, естественных прав и обязанностей граждан, обеспечения порядка и тому подобные отношения. Остальные либо не регулируются правом вовсе (сферы морали, дружбы, товарищества, обычаев, традиций), либо регулируются лишь отчасти (например, в семье помимо материальных существуют сугубо личные интимные отношения между супругами, между родителями и детьми, не затрагиваемые правом). Значительная часть отношений в сфере образования, но далеко не все, регулируется нормами права.

Например, отношения по обмену информацией между обучающимися, между обучающимися и педагогами вне рамок учебного процесса не поддаются государственному регулированию, и государство не предпринимает никаких попыток в этом направлении.

На основании изложенного выше общественные отношения в области образования можно подразделить на три группы: 1) урегулированные правом и, следовательно, выступающие в качестве правовых (правоотношения); при этом надо иметь в виду, к их числу относятся и те, которые регламентируются неписаными нормами; 2) не урегулированные правом и, значит, не имеющие юридической формы; 3) частично урегулированные. В последнем случае надо иметь в виду, что не любое отношение может быть подвергнуто правовому регулированию, да и необходимость в этом во многих случаях не возникает. Государство не ставит перед собой задачу полной регламентации общественной жизни. Такая задача находится за пределами его возможностей. Правда, надо отметить, что у разных типов государств складываются разные устремления в этом направлении. Таким образом, любое правовое отношение есть общественное отношение, но не всякое общественное отношение есть правоотношение. Границы действия права не являются абсолютными, раз навсегда данными. Условия меняются,

¹ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1996. - С.180.

и то, что в одно время регламентируется законом, в другой период может перестать быть объектом его воздействия. В советское время частное репетиторство для подготовки к поступлению в учебное заведение рассматривалось как частное предпринимательство и преследовалось по закону. В современных условиях свободного предпринимательства оно регулируется законодательством (ст. 48 Закона «Об образовании») и потому является вполне правомерным.

Хотя границы, в пределах которых право воздействует на общественные отношения, подвижны, но в целом они отражают объективные потребности в регулировании общественной жизни на каждом данном этапе.

В сфере образования, как и в других областях общественной жизни, правоотношения обладают рядом основных признаков, которые отличают их от других общественных отношений.

1. Между правовыми отношениями и нормами права существует причинно-следственная зависимость. Они представляют собой некоторое единство, целостность. Данный тезис можно проиллюстрировать также на примере частного репетиторства: пока не было правовых норм, отношения существовали только в форме фактических, не имея юридической формы. С принятием Закона «Об образовании», которым прямо разрешена индивидуальная педагогическая деятельность, распространенное социально-экономическое отношение приобрело статус правового. И в то же время нельзя категорически утверждать: нет нормы - нет и правоотношения.

Порождение и развитие соответствующих правоотношений является той целью, которая ставится при принятии норм права. Реальная сила и эффективность норм проявляется в правоотношениях. И наоборот, если правовая норма не вызывает к жизни прав и обязанностей, то она, как говорится, повисает в воздухе, не воплощается в реальных действиях, она не приобретает или со временем утрачивает свое реальное значение. Примером в этом отношении может служить норма, закрепленная в п.2 ст.40 Закона «Об образовании», которая устанавливает: «Государство гарантирует ежегодное

выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10 процентов национального дохода...». Государство приняло на себя такую обязанность, но выполнение ее оказалось непосильным делом.

2. В каждом правоотношении участвующих в них субъектов соединяется комплекс взаимных прав и обязанностей, которые в правовой науке принято называть субъективными. Эта связь, собственно, и есть правоотношение, в рамках которого праву одной стороны соответствует обязанность другой, и наоборот. Их иногда называют корреспондирующими. Участники правоотношения выступают друг к другу как управомоченные и правообязанные лица. Вследствие этого интересы одного могут быть реализованы лишь через посредство другого, поскольку они обмениваются действиями либо овеществленными результатами.

Каждое отдельное правоотношение в области образования представляет собой двустороннюю связь. Ведь сама норма права, вызывающая правоотношение, носит предоставительно-обязывающий характер и всегда кого-то на что-то управомочивает, и кого-то к чему-то обязывает. Мало того, каждый из участников отношений в сфере образования одновременно обладает правом и несет обязанность. В качестве примера можно привести отношения между органом управления образованием и любым государственным либо муниципальным учебным заведением. Двусторонними являются отношения между учебным заведением и его сотрудником. При заключении договора о репетиторстве права и обязанности складываются между предпринимателем и обучающимся.

3. В области образования правоотношения возникают по воле людей либо социальных структур. Поэтому здесь они носят волевой характер. Волевыми они являются прежде всего потому, что в нормах права отражается государственная воля. Кроме того, даже и при наличии юридической нормы правоотношение не может автоматически появиться и затем функционировать без волеизъявления его участников, по крайней мере,

одного из них. Необходим волевой акт, который служит началом процесса функционирования правоотношения.

Большинство правоотношений в сфере образования, прежде чем возникнуть, проходят через сознание и волю по меньшей мере одного из участников. Лишь в отдельных случаях субъект может не знать, что стал участником правового отношения.

Но в сфере образования имеется значительная группа отношений, которые возникают независимо от воли участников. Речь идет о правах и обязанностях, которые возникают на основании событий. Как уже показано выше, естественные права и свободы возникают непосредственно в силу рождения человека. Рождение человека происходит помимо его воли и воли государства, но с наступлением этого события они связаны комплексом взаимных прав и обязанностей. Такие отношения как раз и являются примером правоотношений, в этом смысле независимых от воли участников. Вместе с тем, рассматриваемые правоотношения являются волевыми, поскольку осознаются и человеком и государством.

4. Правовые отношения находятся под охраной государства. В сфере образования другие отношения такой защиты не имеют. Конечно, далеко не во всех правовых отношениях государство заинтересовано (например, нежелательны отношения, вытекающие из нарушения норм об образовании). При появлении нежелательных отношений интерес государства состоит в том, чтобы они были правильно урегулированы, виновные несли наказание. Поэтому государство держит их в поле своего внимания, обеспечивает соблюдение возникающих по этому поводу юридических форм и процедур, прав граждан. Охрана законности и правопорядка означает и охрану правоотношений, ибо последние в своей совокупности и образуют правовой порядок как результат законности.

5. Правовые отношения в области образования, отличаются, индивидуализированностью субъектов, персонификацией их прав и обязанностей. Это означает, что каждого участника можно точно определить,

даже если правоотношение носит абсолютный характер. Другими словами, здесь всегда известны граждане, юридические лица, государственные органы и общественные организации, которым принадлежат те или иные права и обязанности, которые вправе либо обязаны совершать конкретные действия. Их действия скоординированы. Этого не наблюдается в других общественных отношениях, например моральных, политических, эстетических, которые не столь формализованы и управляемы.

Образование – это такая область общественных отношений, в которой переплетаются и взаимодействуют между собой самые разнообразные отношения. В научной литературе предлагается несколько способов их классификации.

Поскольку в настоящей работе стоит задача исследовать функционирование механизма, обеспечивающего конституционное право на образование, то наиболее интересной является классификация правоотношений на субординационные и координационные.

Отношения, в которых одна сторона принимает решения, а другая – обязана подчиниться принятым решениям и вести деятельность по их реализации, принято считать субординационными (или управленческими).

Прежде всего необходимо отметить, что отношения субординации имеют место в области нормотворчества. Здесь можно выделить два направления взаимодействия.

Первое направление формируется между ветвями законодательной и исполнительной власти одного уровня. Органы исполнительной власти (Федерации и ее субъектов) при принятии своих нормативных правовых актов обязаны соблюдать законы, принятые законодательными органами своего уровня. Так, Правительство РФ, принимая свои постановления и распоряжения, обязано согласовывать их с Конституцией и федеральными законами. Руководители органов исполнительной власти субъектов, принимая свои нормативные акты, обязаны соблюдать законы, принятые законодательными органами данного субъекта.

Второе направление взаимодействия формируется между органами власти Российской Федерации и субъектов. Очевидно (и это прямо вытекает из ч. 2 ст. 15 Конституции), что законы и постановления, принимаемые представительными органами власти субъектов, должны соответствовать Конституции и законам РФ. Об обязанности субъектов при издании своих законов согласовывать их содержание с указами Президента и постановлениями Правительства РФ в Конституции РФ и Законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» прямо ничего не сказано. Необходимость такого согласования вытекает из того, что: а) некоторые предметы ведения отнесены к исключительной компетенции РФ; б) по предметам совместного ведения определены полномочия федеральных органов и в этой части в их компетенции находится принятие того либо иного решения. Органы законодательной власти субъектов обязаны считаться с решениями, принятыми на федеральном уровне. Что же касается актов органов исполнительной власти, то в п.3 ст.22 упомянутого Закона прямо предусмотрено, что их акты должны соответствовать законам РФ и субъекта, а также указам Президента и постановлениям Правительства РФ.

В процессе нормотворчества его участники имеют взаимные права и обязанности. Орган более высокого уровня вправе принимать нормативные правовые акты в пределах своих полномочий. Орган более низкого уровня обязан обеспечить реализацию этих актов, устанавливая нормы права в рамках своей компетенции либо принимая индивидуальные правоприменительные решения. И это соответствие в их взаимных правах и обязанностях должно соблюдаться даже при условии, что законодательная и исполнительная власти на обоих уровнях самостоятельны и что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст.71 Конституции).

Субординация должна соблюдаться также в процессе осуществления непосредственного управления образовательной деятельностью. Такие отношения в системе государственного аппарата называют административными. Административные отношения (в широком смысле слова) складываются между органами исполнительной власти. В порядке осуществления своих полномочий органы управления издают нормативные и индивидуальные акты. Так, федеральные органы управления принимают решение о создании, реорганизации и ликвидации своих образовательных учреждений. Аналогичные полномочия имеют органы управления субъектов РФ. Те и другие самостоятельно решают вопросы о финансировании подведомственных им образовательных и иных учреждений.

В свою очередь подведомственные организации обязаны исполнять акты (нормативные и индивидуальные), исходящие от органов управления: организовать учебный процесс, надлежащим образом использовать материально-технические ресурсы, обеспечить проживание обучающихся, комплектовать библиотеки и т.д.

Наряду с субординационными правоотношениями, которые нередко характеризуются как вертикальные, в сфере образования широко распространены отношения координации, которые иногда называют горизонтальными. Их отличие состоит в том, что вступающие в них субъекты юридически независимы друг от друга, не вправе давать указания, обязательные для другой стороны. Взаимные права и обязанности связывают их после того, как возникло соответствующее правоотношение, основанием для которого послужил тот или иной юридический факт.

В зависимости от круга участвующих субъектов в области образования можно выделить также две другие разновидности – абсолютные и относительные правоотношения.

Названия эти, как всякие термины, имеют в значительной степени условное значение. Абсолютными правоотношения называют потому, что в них одному управомоченному субъекту противостоит неопределенный круг

других лиц, обязанных соблюдать право первого. Такие отношения складываются у государственного (муниципального) образовательного учреждения, имеющего комплекс имущества на праве оперативного управления, и всеми другими лицами, которые должны воздерживаться от действий, которые явились бы помехой в осуществлении этих прав учреждением. Частные образовательные организации, имея право собственности на свое имущество, также могут требовать от всякого другого лица не вмешиваться в управление их имуществом.

Если круг участников заранее известен поименно, то такие правоотношения называют относительными, (хотя число их участников может быть довольно велико). В сфере образования такие отношения возникают чаще всего на основании договоров. Самыми распространенными среди них являются трудовые отношения, обязательства по оказанию образовательных услуг. Нередко такие правоотношения возникают между образовательными организациями при осуществлении ими совместной деятельности на основании договора простого товарищества либо при заключении договоров в процессе осуществления предпринимательской деятельности. Относительными являются административные отношения между конкретными государственными и муниципальными органами управления.

В механизме обеспечения образовательной деятельности важное значение имеет еще один аспект классификации правоотношений – в зависимости от того, нормами какой отрасли права они урегулированы: конституционно-правовые, административные, финансовые, гражданско-правовые, трудовые или некоторые другие.

В процессе отраслевой классификации правоотношений их выделяют из единого механизма и относят к той или иной отрасли права. На самом деле они органически связаны между собой и крайне редко встречаются в изолированном виде. Как уже показано выше, принято выделять конституционно-правовые, административные, семейные, гражданско-

правовые, трудовые, земельные и другие отношения. В литературе (да и в нормотворчестве) выработан вполне определенный подход, который позволяет тот или иной вопрос, достаточно однозначно, отнести к ведению определенной отрасли правовых норм. На самом деле грань эта в значительной мере условна. Она определяется зачастую путем конвенции между большинством научных и практических работников. А потому время от времени в литературе выдвигаются аргументы, на основе которых оспаривается принятая классификация.

Тесная взаимосвязь между правоотношениями разного вида наблюдается в целом в государственно-правовом механизме. Она проявляется, прежде всего, в процессе функционирования социальных систем. Само собой разумеется, что и в ходе реализации норм в сфере образовательной деятельности также без большого труда легко наблюдать, как права и обязанности субъектов, существенно различные по своей юридической природе, функционируют в неразрывном единстве между собой. Так, возникновение гражданских правоотношений между образовательной организацией и другими субъектами возможно при условии, что успешно реализованы административные отношения, связанные с принятым решением создать учебное заведение, регистрацией его в государственном органе, наделением его имуществом, необходимым для налаживания процесса обучения, выделением ему соответствующего финансирования, выдачей ему лицензии на ведение образовательной деятельности и т.д.

Дискуссия об отнесении той или иной совокупности норм к определенной системе особенно остро ведется каждый раз, когда на повестке возникает вопрос о формировании новой отрасли права. Так, в наши дни ряд авторов предлагает выделить нормы, регулирующие отношения в сфере образования, в самостоятельную отрасль права. В связи с этим активно обсуждается вопрос: чему придавать решающее значение – видовым

отличительным признакам правоотношений либо их органической взаимосвязи между собой.

Действия субъектов являются лишь одной стороной функционирования сложного механизма, реализующего конституционное право человека на образование. Как показано выше, в результате этих действий возникает разветвленная система всевозможных правоотношений, отличающихся большим многообразием и по своей юридической природе, и по субъектному составу, и по содержанию составляющих их прав и обязанностей.

Другая сторона функционирования этого государственно-правового механизма – реализация правоотношений, которая выражается в осуществлении сторонами прав и исполнении обязанностей.

В целом функционирование механизма, обеспечивающего реализацию конституционного права на образование, представляет собой сложную и непрерывную систему действий участников образовательной деятельности, в процессе которых формируются правоотношения и затем осуществляются права и исполняются обязанности.

В сфере образования можно выделить одно основное правоотношение - между человеком и государством. Оно базируется на ст.43 Конституции, по которой каждый имеет право на образование. Отсюда, а также из ст.18 Конституции, вытекает, что государство обязано предпринять все меры для того, чтобы право на образование было реализовано.

Гражданин (здесь имеется в виду не только гражданин России, но и любое физическое лицо, которое законно находится на территории нашей страны) вправе получить доступ в соответствующее образовательное заведение, участвовать в занятиях, предусмотренных учебной программой, настаивать на проведении с ним текущей и итоговой аттестации, ходатайствовать о переводе на следующую ступень обучения и т.д.

Обязанность государства также можно сформулировать достаточно кратко: оно должно создать все условия для того, чтобы в стране было достаточное количество образовательных организаций, чтобы каждый

желающий (и каждый обязанный) учиться мог получить соответствующее образование. Но за этой краткой формулировкой стоит непрерывная и широкомасштабная деятельность государственно-правового механизма, призванного предоставить каждому возможность учиться.

В порядке исполнения этой обязанности, вытекающей из естественных прав человека, государство, как уже частично показано выше, формирует сложную систему нормативных правовых актов, конструирует систему органов, обеспечивающих управление сетью государственных и муниципальных органов, предоставляет всем заинтересованным физическим и юридическим лицам возможность заниматься частной образовательной деятельностью, осуществляет аттестацию и аккредитацию образовательных организаций, проводит итоговую аттестацию выпускников учебных заведений и т.д. Разумеется, этот перечень не является исчерпывающим, поскольку за каждым словом в нем скрывается разноплановая деятельность отдельных государственных органов и должностных лиц.

В сложном государственном механизме сосуществуют рассмотренные выше конституционно-правовые, административные, финансовые и другие отношения, которые в свою очередь выстроены иерархически. В этой системе трудно найти одно правоотношение, изолированное от других. Здесь чаще всего право субъекта по отношению к другому участнику вместе с тем является его обязанностью по отношению вышестоящему органу либо должностному лицу

Нередки случаи, когда одна и та же обязанность данного субъекта является элементом двух и более правоотношений. Например, согласно п.7 Порядка приема в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (в редакции от 01.06.2000 г.) высшее учебное заведение обязано ознакомить поступающих с лицензией на право ведения образовательной деятельности, свидетельством о государственной аккредитации по каждому направлению подготовки или специальности, дающим право на выдачу документа государственного образца о высшем

профессиональном образовании. Вуз несет такую обязанность по отношению к абитуриенту. Но одновременно выполнения этой обязанности от него вправе потребовать и вышестоящий орган управления.

Действия, которые совершают участники образовательной деятельности в порядке реализации своих правоотношений, чаще всего имеют сложную структуру и характеризуются несколькими признаками. Нередко они описываются не только в разных пунктах одного нормативного акта, но и в разных нормативных актах. Продолжим рассмотрение примера с предъявлением лицензии абитуриенту. Содержание лицензии определено Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. В ней помимо стандартных реквизитов указывается перечень образовательных программ, направлений и специальностей подготовки, квалификация, которая присваивается выпускникам, контрольные нормативы и предельная численность обучающихся. Сам вуз устанавливает процедуру ознакомления с лицензией (например, лицензию вывешивают на доступном месте или член приемной комиссии предъявляет ее абитуриенту). Если же рассмотреть пример исполнения более сложной обязанности (допустим, преподавание дисциплины), то описание ее включает настоящую иерархию норм права, начиная с ч. 5 ст. 43 Конституции, где предусмотрено установление государственных образовательных стандартов и далее ряд основанных на этой норме актов Правительства и Минобразования РФ. Причем, действия вуза, от имени которого в аудитории выступает преподаватель, определяются также ч. 1 ст. 44 Конституции, которая признает свободу права преподавания, ч. 2 ст. 29 Конституции, не допускающей пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную и другие виды вражды и ненависти.

Действия, которые совершают участники правоотношений в сфере образования, должны соответствовать также общим принципам и дефинициям, которые содержатся в нормативных актах. Из того положения,

которое провозглашено в ст.1 Конституции («Россия есть демократическое правовое государство с республиканской формой правления»), что право на образование (среди других прав и свобод человека) подлежит защите от любых нарушений в любом государственном органе, которому такие полномочия предоставлены, вплоть до Конституционного Суда РФ.

Из сказанного выше вытекает, что принятая в литературе позиция, согласно которой действие реализуется на основании отдельной нормы права, нуждается в существенной корректировке. Например, в литературе по общей теории права, нередко выделяется такой способ реализации, как соблюдение запретительных норм, когда правообязанный ограничивается пассивным поведением¹. Неточность такой позиции выражается в том, что соблюдение запретов нередко предполагает активное поведение, например, когда гражданин встречает в поле знак того, что на его пути находится частное владение, он должен обойти это владение стороной. Кроме того, и запретительные нормы применяются в сочетании с общими принципами и дефинициями, которые предполагают как раз активность в том, чтобы избежать нарушения запретов. Равным образом вызывает сомнения позиция, согласно которой реализацию норм можно различать в зависимости от уровня положений, содержащихся в нормативных актах, а именно:

«1) реализация общих установлений, содержащихся в преамбулах законов, в статьях, фиксирующих общие задачи и принципы права и правовой деятельности;

2) реализацию (вне правоотношений) общих норм, устанавливающих правовой статус и компетенцию;

3) реализацию в конкретных правоотношениях конкретных правовых норм»².

Из этих тезисов напрашивается вывод, будто, например, в системе образования одни действия реализуют общие задачи и принципы, другие –

¹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. - М., 2001. - С. 684.

² Проблемы теории государства и права. Учебник для вузов. - М., 1999. - С.422.

статус и компетенцию, а третьи – конкретные правовые нормы. Трудно представить себе такой механизм функционирования системы. На самом деле картина представляется иной. В каждое отдельное (и, конечно, конкретное) правоотношение субъект вступает на основе своего статуса (гражданина, государственного учреждения, частной образовательной организации и т.д.), в соответствии с нормами законодательных и иных нормативных актов приобретает комплекс прав и обязанностей, связывающих его с другим (другими) субъектом, а затем при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей руководствуется и конкретными нормами, и общими принципами и установлениями права.

2.3. Основные направления совершенствования образовательного законодательства

Процессы, которые произошли в системе образования с начала 90-х г.г. прошлого столетия, весьма существенны: они включают не только обновление органов управления, но и основные свойства образовательного процесса, начиная от права на свободу преподавания и плюрализма мировоззренческих подходов и заканчивая правом выбора учебного заведения обучающимися. По мнению Днепров Э.Д. ключевой идеей реформы было "развитие", которое объединяло триаду конечных целей реформы: «создание необходимых условий для развития личности; формирование и запуск механизмов развития и саморазвития системы образования; превращение образования в действенный фактор развития общества»¹.

Эти преобразования нашли свое отражение во взаимных правах и обязанностях участников широкой и сложной системы правоотношений, которые складываются в системе образования и которые рассмотрены в предыдущем параграфе. Что в свою очередь способствовало созданию

¹ Днепров Э.Д. Школьная реформа между «вчера» и «завтра». - М., 1996. - С.32.

условий для реализации основной частью населения России конституционного права на образование.

С другой стороны, до настоящего времени все еще имеются многочисленные факты, когда право на образование гражданами не может быть реализовано в полной мере. Это свидетельствует о том, что в системе прав и обязанностей участников образовательной деятельности имеют место несоответствия, что в свою очередь является доказательством того, что законодательство в данной сфере не в полной мере обеспечивает реализацию гражданами права на образование. Поэтому оно требует дальнейшего совершенствования.

Для того чтобы работа по законодательному обеспечению права на образования носила целенаправленный характер, необходимо выявить те звенья в системе образования, в которых нарушения носят наиболее существенный характер.

1. Первую группу составляют нарушения, которые происходят в отношениях между органами государственной исполнительной власти, с одной стороны, и учебными заведениями, с другой. Эту область нарушений следует рассмотреть в первую очередь, потому что многие другие сбои во взаимодействии участников образовательной деятельности начинаются в этом звене.

Среди нарушений, которые имеют место в этом звене, прежде всего, необходимо назвать непринятие необходимых нормативных правовых актов. При этом, прежде всего, имеются в виду законы, необходимые для устранения пробелов и противоречий в законодательном регулировании образовательной деятельности.

Теоретический анализ этих проблем дается в последующих главах. Здесь следует отметить лишь некоторые вопросы.

Значительный объем нарушений права на образование связан с тем, что средства для организации образовательной деятельности выделяются в

недостаточном объеме, а выделенные по бюджету средства предоставляются несвоевременно или в меньшем размере по сравнению с выделенными.

До настоящего времени остаются неопределенными отношения государственных и муниципальных учебных заведений с их вышестоящими органами. Эта неопределенность проявляется в тех случаях, когда привлекаются к гражданско-правовой ответственности учебные заведения, у которых недостаточно собственных средств и потому приходится привлекать органы управления для возложения на них субсидиарной ответственности.

Данная проблема возникает вследствие того, что функции государства (Российской Федерации и ее субъектов) и муниципального образования как учредителя образовательной организации в настоящее время распределены между минимум тремя органами власти. На федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации вопросами собственности управляет Министерство государственного имущества Российской Федерации или соответствующий региональный орган, вопросами финансирования ведает Министерство финансов Российской Федерации или соответствующий орган субъекта, а вопросами управления государственными образовательными учреждениями ведает Министерство образования Российской Федерации или орган управления образованием субъекта. Аналогичная специализация в управлении складывается и в системе органов муниципального управления. При разрешении споров в судебных органах наблюдается разноречивость в принятых судебных постановлениях.

Примером здесь может служить следующее судебное дело¹. ЗАО «Предприятие по реконструкции и эксплуатации тепловых сетей» (далее - ЗАО «ПРЭТС») обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с иском к Санкт-Петербургскому государственному технологическому институту (далее - Технический университет) о взыскании 219 973 руб. 16 коп. задолженности по договору от 01.10.95 № РБ-105п-7 об

¹ Дело № А56-4384/98 апелляционной инстанции Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

отпуске тепловой энергии в горячей воде для теплоснабжения общежития за период с 1995 по 1996 год. Арбитражный суд привлек к участию в деле в качестве второго ответчика Министерство финансов Российской Федерации.

Решением от 29.04.98 взыскано с Министерства финансов Российской Федерации за счет казны Российской Федерации 219 973 руб. 16 коп. задолженности Технического университета за тепловую энергию в пользу ЗАО «ПРЭТС».

Постановлением апелляционной инстанции данное решение отменено. Взыскано с Технического университета в пользу ЗАО «ПРЭТС» 219 973 руб. 16 коп. задолженности. В кассационной жалобе Технический университет просил постановление отменить и оставить в силе решение суда первой инстанции. Податель жалобы ссылается на следующее:

- судом апелляционной инстанции неправильно применены нормы материального права;

- пунктом 2 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктом 2 статьи 9 Федерального закона "О некоммерческих организациях" установлено, что собственник имущества учреждения при недостаточности находящихся в распоряжении учреждения денежных средств несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения;

- Министерство финансов Российской Федерации является не учреждением, а федеральным органом исполнительной власти; в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» финансирование государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования осуществляется за счет средств федерального бюджета, а вопросы осуществления бюджетного финансирования высших учебных заведений федерального подчинения отнесены к компетенции органов исполнительной власти Российской Федерации, поэтому привлечение Министерства Финансов Российской Федерации к участию в деле как федерального органа исполнительной власти Российской Федерации,

ответственного за осуществление бюджетного финансирования высшего и послевузовского профессионального образования, и возложение на него за счет казны Российской Федерации субсидиарной ответственности по обязательствам Технического университета, неисполненным Техническим университетом вследствие его ненадлежащего бюджетного финансирования, является правильным.

В судебном заседании представитель Министерства финансов Российской Федерации обратился с просьбой оставить жалобу без удовлетворения. Представитель ЗАО «ПРЭТС» пояснил, что считает более правильным решение суда первой инстанции.

Суд кассационной инстанции полагает, что материалами дела подтверждается следующее.

Между ЗАО «ПРЭТС» и Техническим университетом заключен договор от 01.10.95 № РБ-105п-7 на подачу тепловой энергии для теплоснабжения общежития. Энергоснабжающая организация свои обязательства по договору исполнила. Оплата за полученную тепловую энергию на сумму 219 973 руб. 16 коп. Техническим университетом не произведена в связи с отсутствием денежных средств. Технический университет, согласно его уставу, является государственным высшим учебным заведением федерального подчинения, его учредителем является Правительство Российской Федерации.

В соответствии с частью второй статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Согласно статье 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» деятельность образовательного учреждения финансируется его учредителем. Пунктом 4 статьи 42 упомянутого закона предусмотрено выделение средств из федерального бюджета на содержание общежитий и других объектов

социально-культурной сферы системы высшего профессионального образования. Денежные средства на счет Технического университета из федерального бюджета на оплату коммунальных услуг в 1996-1997 годах не поступали, что подтверждается справкой отделения федерального казначейства по Адмиралтейскому району Санкт-Петербурга. Таким образом материалами дела установлен факт недостаточности денежных средств, находящихся в распоряжении Технического университета для исполнения обязательств по договору от 01.10.95 г. № РБ-105п-7.

Следовательно, суд первой инстанции правомерно взыскал задолженность по договору с собственника соответствующего имущества в лице его финансового органа - Министерства финансов Российской Федерации. На основании изложенного Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа постановлением апелляционной инстанции Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 16.06.98 по делу № А56-4384/98 отменил и оставил в силе решение того же суда первой инстанции.

Совсем иное решение было принято по другому аналогичному делу¹.

«Ростовкоммунэнерго» (РГЭС, г. Ростов-на-Дону), обратилось с иском к Ростовскому технологическому техникуму легкой промышленности (РТТЛП) о взыскании 31.407 руб. 97 коп. задолженности за потребленную электроэнергию в 1996-97 в соответствии с Договором № 1579 от 07.12.95. В качестве соответчика по делу по ходатайству истца было привлечено Министерство общего и профессионального образования РФ как учредитель ответчика.

Решением от 11.11.98 в пользу истца с РТТЛП взыскано 1000 руб. и с Министерства общего и профессионального образования РФ - 30.407 руб. 97 коп. Постановлением апелляционной инстанции решение от 11.11.98 г. оставлено без изменений.

¹ Дело № А53-12005/98-С4-39 Арбитражного суда Ростовской области.

Министерство общего и профессионального образования РФ, считая решение от 11.11.98 г. незаконным, обратилось с кассационной жалобой, в которой указывает, что судебные акты приняты с нарушением норм процессуального и материального права.

Заявитель, в частности, полагает, что в соответствии со статьей 39 Закона РФ «Об образовании» он является не собственником, а учредителем РТТЛП. Заявитель считает, что суд, принимая обжалованные судебные акты, должен был руководствоваться статьями 120 и 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации и привлечь в качестве надлежащего ответчика по делу Министерство финансов РФ и удовлетворить иск за счет казны РФ.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, рассмотрев кассационную жалобу и изучив материалы дела, считает, что решение и постановление апелляционной инстанции не подлежат отмене, а кассационная жалоба удовлетворению по следующим основаниям.

Материалами дела установлено, что между Ростовским технологическим техникумом легкой промышленности и Ростовскими городскими электрическими сетями был заключен договор энергоснабжения от 07.12.95 № 1579. У ответчика имелась задолженность по расчетам за потребленную электроэнергию в мае, сентябре-декабре 1996 и январе, марте 1997 г. на сумму иска. Оплата не была произведена в силу отсутствия бюджетного финансирования. Указанные обстоятельства стороны не оспорили.

В соответствии с уставом РТТЛП учредителем и главным распорядителем бюджетных средств является, привлеченное в качестве соответчика по делу, Министерство общего и профессионального образования РФ, которое на основании статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации при недостаточности средств у образовательного учреждения, им созданного, несет субсидиарную ответственность в порядке установленном законом. Утверждение заявителя кассационной жалобы о том, что пункт 9 статьи 39 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с

которым образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и принадлежащей ему собственностью, противоречит действующим нормам гражданского законодательства, не основано на нормах действующего гражданского законодательства. Данная статья в установленном законом порядке не отменена.

Принимая во внимание, что в соответствии с пунктом 2 статьи 120 ГК РФ собственник имущества привлекается к субсидиарной ответственности в случае недостаточности денежных средств у учреждения для исполнения его обязательств, заявитель жалобы должен был доказать факт отсутствия денежных средств вследствие невыделения их из бюджета. Министерство образования, как учредитель РТТЛП, документально не подтвердило факт отсутствия бюджетного финансирования на коммунальные услуги образовательного учреждения в спорные периоды, что явилось бы основанием для привлечения к ответственности по долгам ответчиков Министерства финансов РФ.

Кроме того, при указанных обстоятельствах ответчик не лишен возможности в регрессном порядке обратиться с иском к Министерству финансов РФ для возмещения убытков, связанных с невыделением денежных средств из бюджета для содержания образовательных учреждений.

При таких разночтениях в толковании законодательства было бы целесообразным внести определенность и установить, какие органы государственной власти и местного самоуправления и при каких условиях привлекаются к ответственности в случае невыполнения учредителями своих функций по отношению к созданным ими образовательным учреждениям.

Еще одной проблемой в этом же ряду является издание нормативных правовых актов, не соответствующих действующим нормативным правовым актам. По этому поводу между различными инстанциями ведется обширная переписка. Иногда незаконность нормативного акта является предметом рассмотрения в судах общей юрисдикции.

Приморская краевая общественная организация «Юридический суворовско-нахимовский клуб» (ПКОО «ЮСНК») обратилась в суд с жалобой на распоряжение губернатора Приморского края от 8 декабря 1998 г. № 1506 «О нормативе выплаты средств на детей, находящихся под опекой (попечительством) в семьях граждан», ссылаясь на то, что установленный этим распоряжением минимальный норматив средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой (попечительством) в семьях граждан, в сумме 300 руб. в месяц на каждого ребенка противоречит Федеральным законам «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», постановлению Правительства Российской Федерации № 409 от 20 июня 1992 г., поскольку не учитывает расчет размера ежемесячного денежного содержания на одного подопечного ребенка исходя из норм, установленных Правительством, и фактических розничных цен в регионе на продовольственные и промышленные товары. Норматив денежного содержания одного подопечного ребенка в 300 руб., по мнению заявителя, в 2-4 раза ниже величины прожиточного минимума для ребенка-школьника и никак не обеспечивает его содержание и развитие. В заявлении содержится требование обязать губернатора Приморского края признать государственным долгом ущерб, причиненный подопечным детям неправильным определением размера пособия, в сумме 62 937 438 руб. с включением этого долга в краевой бюджет на 2000 год и с определением срока его погашения до 2002 года, а также обязать заключить с ПКОО «ЮСНК» как с представителем подопечных детей соглашение о погашении этого долга и обязать губернатора Приморского края ежеквартально устанавливать норматив по месячному денежному содержанию одного подопечного ребенка с 1 июля 2000 г. не ниже величины прожиточного минимума для ребенка-школьника в Приморском крае.

Решением Приморского краевого суда от 11 августа 2000 г. в

удовлетворении заявления ПКОО «ЮСНК» отказано по тем основаниям, что требование о приведении размера пособий в соответствие с прожиточным минимумом на законе не основано, а также потому, что при определении размера этого пособия помимо нормативов на продукты питания, одежду, обувь и мягкий инвентарь, по мнению суда, следует учитывать иные расходы на содержание подопечных, включая алиментные платежи, пенсии по случаю потери кормильцев, предоставляемые опекунам и попечителям льготы по оплате посещения образовательных учреждений, по приобретению путевок в оздоровительные лагеря, по оплате коммунальных услуг, квартплаты и т. п.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 24 октября 2000 г. не согласилась с мнением суда первой инстанции, решение отменила и дело направила на новое рассмотрение по следующим основаниям.

Статьей 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантировано социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 103-ФЗ) предусмотрены государственные минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни детей, гарантирующих социально-экономические условия для реализации прав и законных интересов ребенка.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением и обеспечением органами государственной власти социальной защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, регулируются также Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в ред. Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 17-ФЗ), согласно ст. 4 которого дополнительные гарантии по социальной

защите таких детей, предоставляемые в соответствии с действующим законодательством, обеспечиваются и охраняются государством.

В соответствии с этими нормами Федеральных законов постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 1992 г. № 409 «О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 483, от 17 июля 1996 г. № 829, от 30 марта 1998 г. № 366) установлены нормы питания, обеспечения одеждой, обувью, мягким инвентарем и необходимым оборудованием этих детей согласно приложениям № 1, 2 и 3. Данные нормы распространены на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под опеку (попечительство) в семьи граждан.

В силу п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 20 июня 1992 г. № 409 порядок выплаты денежных средств на опекаемых детей регулируется Положением о порядке выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой (попечительством), утвержденным приказом Министерства образования Российской Федерации от 19 августа 1999 г. № 19 (зарегистрировано в Минюсте России 17 февраля 2000 г. № 2120).

Пунктом 1 Положения предусмотрено, что органы опеки и попечительства выплачивают опекунам (попечителям) указанные денежные средства исходя из установленных натуральных норм по фактическим ценам данного региона.

Вывод суда о том, что размер пособия на содержание детей, находящихся под опекой и попечительством, может быть менее фактической стоимости установленных натуральных норм на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря в конкретном регионе, основан на неправильном толковании и применении указанных положений федерального законодательства.

Размер пособия на содержание этих детей обусловлен только

установленными федеральными органами исполнительной власти нормативами и реально складывающимися в конкретном регионе ценами на продукты питания, одежду, обувь и мягкий инвентарь. Стоимостное выражение иных льгот, предоставляемых детям и их опекунам (попечителям), на размер данного пособия влиять не может в связи с тем, что установление этих льгот в силу ст. 8 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» является самостоятельной мерой государственной поддержки детей-сирот.

Решение суда основано на неправильном применении норм материального права. Суд также неправильно определил юридически значимые для него обстоятельства.

Оспаривая минимальный норматив на питание, приобретение одежды, мягкого инвентаря для опекаемых детей в сумме 300 руб. в месяц за 1998 и 1999 годы, представитель ПКОО «ЮСНК» ссылаясь на то, что определенный губернатором Приморского края размер пособия не соответствует основным показателям качества жизни детей по стандартам, установленным федеральными органами государственной власти. Этот довод заявителя юридически значим, так как, в случае его подтверждения, оспариваемый нормативный правовой акт не мог быть признан законным. Между тем этот довод судом оставлен без внимания, хотя основным предметом судебного разбирательства по делу являлся вопрос о том, соответствует ли размер установленного в Приморском крае пособия на содержание опекаемых детей фактической стоимости предусмотренного на федеральном уровне набора продуктов, одежды, обуви и мягкого инвентаря.

2. Вторая группа проблем – нарушения, допускаемые органами, непосредственно управляющими процессом образования. Они становятся предметом жалоб и заявлений граждан. Их можно разделить на две группы: а) заявления и жалобы по вопросам несоблюдения трудовых прав и льгот работников образовательных учреждений; б) заявления и жалобы по вопросам нарушения права на образование и воспитание. Принятие

эффективных решений по данным вопросам можно обеспечить мерами воздействия на должностных лиц, допускающих нарушения. Однако в современных условиях такие возможности по отношению к органам управления образованием существенно снижены. Реформы в системе образования, произошедшие с начала 90-х годов XX в., значительно изменили содержание управленческих функций в этой сфере. Жесткая регламентация деятельности органа управления образованием, образовательного учреждения, учителя, характерная для прошлых лет, постепенно уступает место более свободным формам регулирования, происходит перераспределение полномочий между субъектами управления разных уровней, смещаются акценты государственного контроля. Эти нововведения сопровождаются появлением негативных процессов.

Наиболее опасная тенденция современной практики управления образованием в России выражается в неисполнении и игнорировании норм образовательного права должностными лицами органов власти и управления. В этой связи чрезвычайно остро встает проблема государственного контроля за соблюдением законодательства в сфере образования. Переход на правовую основу регулирования системы образования является сегодня важным фактором, определяющим процессы реформирования системы образования.

В условиях становления демократии, автономности образовательных учреждений, децентрализации процесса управления образованием все острее ощущается необходимость государственного контроля за деятельностью образовательных учреждений, соответствием ее законодательству РФ. Фактически отсутствует персональная ответственность должностных лиц за неисполнение норм законодательства.

Контрольные функции, осуществляемые Министерством образования РФ, чаще всего сводятся к анализу информации о тех или иных нарушениях, отмеченных Генпрокуратурой и органами прокуратуры на местах, Счетной палатой РФ, Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, в средствах массовой информации, конкретных

обращениях граждан и вскрытых при посещениях образовательных учреждений.

Повышение роли контрольных функций применения санкций особенно актуально в условиях, когда недостаточно систематизировано и несовершенно законодательство; сравнительно низок уровень правовой грамотности персонала управления; низок уровень исполнительской дисциплины; отсутствует четкое разграничение компетенции, баланса полномочий и ответственности участников образовательной деятельности; нет механизма привлечения к ответственности руководителей образовательных учреждений за нарушения норм законодательства РФ в сфере образования.

Слабым звеном в системе образования является отсутствие должного контроля за легитимностью деятельности образовательных учреждений и за соблюдением нормативных требований к осуществлению образовательного процесса. Факты грубых нарушений и неисполнения законодательства РФ в области образования, ущемление прав участников образовательного процесса стали возможными по следующим причинам:

- сложность и несовершенство системы законодательных и нормативных актов федерального и регионального уровней, регламентирующих управление образованием, отсутствие системы научно-методического сопровождения по практике их применения;
- отсутствие в большинстве органов управления образованием субъектов РФ, местного самоуправления структурных подразделений, осуществляющих инспектирование и контроль;
- недостаточное количество специалистов, осуществляющих инспекционно-контрольную деятельность, недостаточный уровень их профессиональной подготовки в сфере управления образованием;
- снижение уровня исполнительской дисциплины должностных лиц;
- отсутствие разделения полномочий в области контроля в органах управления образованием, которые осуществляются ими как

государственными органами управления образованием и как учредителями образовательных учреждений;

- фактическое отсутствие применения норм персональной ответственности к руководителям образовательных учреждений, допустивших нарушения законодательства РФ в области образования.

3. Здесь мы подходим к третьей группе проблем, которые возникают между образовательной организацией и обучающимися (воспитанниками).

Эта область отношений отличается сложностью и динамизмом социально-психологических факторов. В последний период развития российского образования появились новые тенденции.

Во-первых, в предшествующий период истории России (советское время) о правах обучающихся (как и о правах человека) нормативные правовые акты упоминали крайне редко. В типовых Правилах для учащихся, утвержденных Министерством просвещения СССР в 1972 г. и содержащих 30 позиций, о правах учащихся вообще не упоминается. В Уставе средней общеобразовательной школы, одобренном постановлением Совета Министров СССР в 1970 г., есть раздел «Учащиеся», в котором указаны обязанности школьников, но ничего не говорится об их правах. Никакого упоминания о правах учащихся нет и в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (1973). Конституция РФ 1993 г. явилась поворотным моментом в этом процессе.

Во-вторых, в связи с принятием Конституции 1993 г. в сферу действия образования включен массив международных норм о правах человека, в частности, Конвенция о правах ребенка, которые содержат довольно широкий круг правил об отношениях между детьми, семьей, государством, обществом.

Соблюдение прав обучающихся становится предметом внимания и государственных органов, и научной общественности. В этой связи можно упомянуть ряд публикаций в научных и общественно политических

изданиях¹. Большой интерес представляет исследование, изложенное в докладе, призванном оценить состояние с соблюдением прав детей в Российской Федерации². Фактические данные этого исследования будут использованы ниже.

Само право на образование отличается некоторой сложностью, потому, что оно характеризуется несколькими параметрами (см. 1.1): оно принадлежит каждому от рождения, должно предоставляться (в определенных пределах) бесплатно, содержание и качество его устанавливаются государственным стандартом и т.д.

Практика применения законодательства свидетельствует, что по этим параметрам нередко имеют место нарушения прав обучающихся.

Поступление в учебное заведение реализуется по разному в зависимости от того, идет ли речь об обучении в средней школе или в учебных заведениях, где право на бесплатное обучение зависит от прохождения конкурса.

При поступлении в учебное заведение для получения общего образования реализация права ребенка на образование проявляется в возможности выбора образовательной организации в зависимости от места ее нахождения, престижности, типа организации учебного процесса и по другим показателям. В целом по России 94,4% опрошенных родителей утверждают, что никто и ничто не мешало осуществлению права ребенка на образование, и лишь 2,3% ответивших признают, что «был случай, когда ребенку отказали в приеме в школу». Наиболее критичны родители при

¹ Левитес Д. Педагогическое насилие // Народное образование. - 1997. - № 10. - С. 59-65; Чанцев А. Право ребенка - право на будущее. // Семья и школа. - 1998. - № 1. - С. 2-8; Ершова И. Трудная дорога в школу // Человек и закон. - 1994. - № 6. - С. 32-38; Алмазов Б. Тихая дискриминация или траектория «малоценных» людей // Народное образование. - 1998. - № 7; Рыбинский Е. М. Важный документ ООН // Педагогика. - 1992. - № 1. - С. 3-6; Фролова Г. Умеют ли дети защищать свои права? // Народное образование. — 1998. — № 9/10. - С. 19-23; Никитин А. Ф. Воспитание школьников в духе прав человека // Педагогика. - 1992. - № 1. - С. 6-10; Волкова Н. На парту деньги // Человек и закон. - 1997. - №2. - С.132-135 и др.

² . Лебелева О.Е., Майоров А.Н., Золотухина В.И. О соблюдении прав детей в Российской Федерации. Доклад. - СПб., 1999-2000.

ответе на указанный вопрос в тех случаях, когда в регионе имеются достаточно широкие возможности для выбора школы. С этой точки зрения, представляет интерес ситуация в Санкт-Петербурге. В городе существует большое число профильных школ (гимназий, лицеев, школ с углубленным изучением отдельных предметов). Даже в обычной школе микрорайона нередко обучается до 50% учащихся из других микрорайонов¹.

Что касается приема в учреждения профессионального образования, то здесь органы прокуратуры фиксируют целый ряд нарушений, связанных с приемом, среди которых можно назвать: установление в правилах приема в конкретные образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования возрастного ценза, определенного места жительства, ценза оседлости; преимущественное зачисление лиц, чьи родители внесли «добровольный» взнос, зачисление детей работников системы образования; внеконкурсное зачисление лиц, оплативших учебу на платных подготовительных курсах и т.д.; отказ в праве на внеконкурсное поступление в вузы и ссузы гражданам, обладающим таким правом в соответствии с законодательством Российской Федерации, и, с другой стороны, предоставление права на внеконкурсный прием гражданам, которые не имеют такого права по закону.

Как установлено ст.43 Конституции РФ, обучение в пределах основного (полного) образования является бесплатным. Между тем, прокурорские проверки свидетельствуют, что с обучающихся под разными предлогами взыскиваются всякого рода сборы. Так, с лиц, зачисленных на места, финансируемые из федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации или муниципального бюджета, в некоторых государственных и муниципальных образовательных учреждениях требуют оплату услуг в рамках обязательных образовательных программ. Это делается в разных формах. Чаще всего родителей понуждают «добровольно» оказывать материальную помощь образовательным учреждениям. Также

¹ Лебелева О.Е., Майоров А.Н., Золотухина В.И. Указ. соч. - С. 74.

имеются многочисленные факты, когда к платным образовательным услугам незаконно относят оплату за прием документов, за выдачу студенческого билета и зачетной книжки, за дополнительные занятия в целях ликвидации академической задолженности и т.д.

Важным элементом отношений учебного заведения и обучающегося является соблюдение их естественных прав и свобод, с которыми тесно связано право на образование: на свободу мыслей и мнений, на свободу вероисповедания, на информацию, свободу творчества и некоторые другие. Как уже отмечено выше, в современной России эти права приобретают новое качество, и как показывают обследования, по мнению учащихся и их родителей, в целом, соблюдаются.

Основной вопрос, который был задан респондентам, сформулирован так: «Имеют ли учащиеся возможность свободно выражать свое мнение, даже если оно существенно отличается от мнения учителя и общепринятых утверждений?». Распределение ответов на данный вопрос представлено в таблицах 1 и 2.

Таблица 1

**УЧАЩИЕСЯ ИМЕЮТ ВОЗМОЖНОСТЬ СВОБОДНО ВЫРАЖАТЬ
СВОЕ МНЕНИЕ (учащиеся, в %%)**

	Россия	Брянск	Калуга	СПб	Орел	Псков	Тула
На всех уроках	20,8	20,2	23,9	19,2	22,2	20,9	17,5
На большинстве уроков	18,6	15,4	19,4	22,3	17,1	20,8	18,5
Только на некоторых уроках	43,6	50,7	42,2	38,3	40,4	42,5	46,4
Вообще не имеют такой возможности	13,3	12,1	11,6	17,0	14,3	11,4	14,0

**УЧАЩИЕСЯ ИМЕЮТ ВОЗМОЖНОСТЬ СВОБОДНО ВЫРАЖАТЬ
СВОЕ МНЕНИЕ (родители, в %%):**

	Россия	Брянск	Калуга	СПб	Орел	Псков	Тула
На всех уроках	23,3	29,0	23,5	15,8	25,5	24,6	19,1
На большинстве уроков	17,6	16,9	20,7	17,4	15,3	19,6	16,3
Только на некоторых уроках	38,6	36,3	38,9	41,7	34,3	38,4	43,4
Вообще не имеют такой возможности	13,2	13,9	11,3	17,4	13,8	10,8	13,9

Из приведенных фактических данных видно, что лишь 20% учащихся имеют возможность свободно выражать свое мнение на всех уроках. Это означает, что учитель не только выслушивает мнение ученика, отличное от своего собственного, но и уважает его. Причем, на таких принципах строят свои отношения с детьми все учителя школы. 18,6% опрошенных учащихся утверждают, что свободно высказать свое мнение они могут на большинстве уроков, т. е. большая часть педагогов школы уважает и соблюдает данное право ребенка. Однако все-таки большая часть учащихся утверждает, что только на некоторых уроках они имеют свободу в выражении своего мнения¹. Тот факт, что данные детей и родителей отличаются несущественно, свидетельствует о том, что их ответы имеют высокую степень достоверности. Таким образом свыше половины детей имеют ограниченные возможности в выражении своего мнения в школе. Это свидетельствует о серьезном неблагополучии в данной области взаимоотношений школы и обучающегося.

Как свидетельствуют данные того же обследования, право на защиту от всех форм насилия в образовательном учреждении соблюдается в полной

¹ Лебелева О.Е., Майоров А.Н., Золотухина В.И. Указ. соч. - С. 117.

мере по мнению детей – в 53,7 %, по мнению родителей – в 55,9%, по мнению педагогов – в 43,6 %, по мнению администрации – 55,1 %¹.

В этой связи нельзя не отметить, что прокурорские проверки фиксируют также нарушения прав обучающихся, связанных с их социальными гарантиями – не выплачивается стипендия либо выплачивается в меньших размерах, оплата за проживание в общежитии превышает максимально установленные размеры. Нарушения социальных гарантий обучающихся из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, носят массовый характер. Дети-сироты не всегда зачисляются на полное государственное обеспечение; размер стипендии не всегда соответствует установленному действующим законодательством; не в полном объеме выплачиваются предусмотренные законом льготы в части бесплатного проезда на городском, пригородном транспорте, а также в период каникул к месту жительства и обратно.

4. Еще одна группа проблем в сфере образования формируется в отношениях между обучающимися. Статистика свидетельствует, что среди школьников, учащихся системы начального профессионального образования, студентов средних и высших профессиональных образовательных учреждений растет число правонарушителей, алкоголиков и наркоманов. Эта группа лиц создает угрозу того, что в аморальное и противоправное поведение втягиваются все новые группы детей. Это вынуждает образовательные учреждения принимать меры в целях самозащиты. Самой надежной мерой они считают отчисление обучающихся, систематически нарушающих правила распорядка, учебную дисциплину и нормы общественного поведения.

¹ Там же. - С. 137.

2.4. Основные способы законодательного обеспечения права на образование

Как показывают исследования, формы нарушений в сфере образования весьма многообразны. Их допускают как государство, так и отдельные государственные органы; как муниципальные образования, так и юридические лица; как должностные лица, так и рядовые граждане. Причины нарушений отнюдь не сводятся к пережиткам исторического прошлого, как это было принято считать до недавнего времени.

По этой причине вряд ли можно предложить какое-то одно средство для сокращения числа нарушений в области права граждан на образование. В литературе обычно принято выделять комплекс средств (условий или факторов), с помощью которых можно противодействовать нарушениям законности и установлению правопорядка в обществе.

К экономическим факторам можно отнести такие, как «степень организованности в экономической сфере, ритмичная работа всего хозяйственного организма, постоянный рост производительности труда и объемов производства, устойчивая денежная система и т.д.»¹. При обсуждении вопросов о совершенствовании механизма в сфере образования экономический фактор сводится обычно к увеличению финансирования. Такой подход не лишен оснований, так как объем средств, выделяемых на образование, зависит от уровня экономического развития страны.

Политические средства укрепления законности в области образования связаны с государственной властью, с ее авторитетом. «Сильная государственная власть – это устойчивая, легитимная, пользующаяся поддержкой общества власть, способная обеспечить реализацию принимаемых правовых предписаний. Сильное государство гарантирует стабильное развитие общества, безопасность людей, эффективную борьбу с

¹ Теория государства и права. Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. Изд. 2-е. -М., 2000. - С. 470.

преступностью, коррупцией и иными антисоциальными явлениями»¹. Точнее говоря, одним из условий обеспечения конституционного права на образование является такое состояние государственной власти, когда она в силу факта своего существования способна предотвратить основную массу правонарушений.

Важным фактором укрепления правопорядка в обществе, в том числе и сфере обеспечения права граждан на образование, является правовая культура. Составной частью правовой культуры является правосознание членов общества. В свою очередь уровень правосознания населения определяется тем, «насколько глубоко освоены им такие правовые феномены, как ценность права и свобод человека, ценность правовой процедуры при решении споров, поиск компромиссов и т.д., насколько информировано в правовом смысле население, его социальные, возрастные, профессиональные и иные группы, каково эмоциональное отношение человека к закону, суду, различным правоохранительным органам, юридическим средствам и процедурам, какова установка граждан на соблюдение (несоблюдение) правовых предписаний и т.д.»².

Уровень правовой культуры, в известном смысле, противоположен правовому нигилизму. От распространенности в обществе правового нигилизма зависит уровень его правовой культуры. Выделяют два уровня такого нигилизма: доктринальный (или теоретический) и бытовой. Первая форма выражается в том, что отдельные правящие группы и группы интеллигенции доказывают, что «есть более важные ценности (например, мировая пролетарская революция), чем право вообще, а тем более право отдельного человека»³. Нигилизм может найти свое выражение в практической деятельности отдельных государственных органов и даже государства в целом. Под влиянием таких взглядов и действий формируется

¹ Там же. - С.471.

² Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С.308.

³ Там же. - С.313.

нигилизм широких слоев населения. Они не видят ничего зазорного в том, чтобы нарушать свои обязанности (вовремя выплачивать заработную плату, добросовестно обучать школьников и студентов и т.д.), а заодно - и права других людей (в обход правил конкурсного отбора принимать в вузы и техникумы нужных людей, требовать плату за обучение с тех, кто учится на бюджетной основе и т.д.). Конечно, уровень правовой культуры определяется и правовой осведомленностью должностных лиц и рядовых сотрудников государственных (муниципальных) органов и организаций. Как известно, нарушение прав ребенка нередко вызвано тем, что учителя не представляют себе, что у ребенка есть широкий круг прав, признанных Конституцией РФ и нормами международного права.

Одним из важнейших средств обеспечения права на образование является эффективное функционирование системы охраны этого права. Охрана начинается с системы выявления и фиксации правонарушений в этой сфере. Решению этой задачи служат и общая система правоохранительных органов, и ведомственные системы контроля – лицензирования, аттестации, инспектирования и т.д. За установлением фактов нарушений должно следовать их немедленное пресечение – прекращение незаконной практики, расторжение неправомерных сделок, отмена незаконных решений, возврат незаконно полученных средств, возмещение причиненных убытков и т.д. Наконец, важнейшим элементом механизма охраны является наказание должностных лиц и отдельных граждан, которые своими умышленными или неосторожными действиями допустили нарушение права на образование.

Для того чтобы у общества была возможность использовать все перечисленные средства соблюдения права человека на образование, необходимо его надежное законодательное обеспечение.

Законодательное обеспечение представляет собой, прежде всего, наличие совершенной системы нормативных правовых актов, которые регулируют отношения в сфере образования. Эта система характеризуется тем, что она включает в себя законы и иные нормативные акты, принятые на

основе законов (указы Президента, постановления Правительства, положения, правила, инструкции и т.п., принятые исполнительными органами). В условиях федеративного государства эти акты исходят как от Российской Федерации, так и от ее субъектов. Важно также отметить, что еще одной особенностью системы нормативных актов в сфере образования является то, что она включает в себя специальные акты, принятые для регулирования отношений в области образования, и отдельные правила, содержащиеся в иных актах, которые имеют целью регламентацию отношений в иных сферах – семьи, труда, социальной защиты, бюджетного финансирования, налогового обложения и других. Все эти нормы должны составлять единую систему в том смысле, что они должны быть непротиворечивы и полны, то есть в регулировании правоотношений данной сферы не должно быть пробелов.

Важное средство придания системности нормативным актам – кодификация. Конечно, создание кодекса всех норм, имеющих отношение к образованию, невозможно: значимость их различна, да и принимаются они органами разных уровней, т.е. не только Российской Федерацией, но и ее субъектами. Основные же нормы должны быть сведены в единый кодекс. В настоящий момент в этом направлении предпринимаются интенсивные усилия.

Как известно, законодательство, особенно в сфере образования, весьма подвижно, поскольку данная сфера общественной жизни еще не завершила процесс своего становления. По этой причине требуется установление такой процедуры законотворчества, которая обеспечивала бы своевременное выявление социальных проблем и их адекватное законодательное решение.

В последующих главах рассматриваются три названных способа законодательного обеспечения права на образование.

Глава III. Совершенствование системы законодательных норм об образовании.

3.1. Процесс формирования образовательного права в 90-е годы XX столетия

Федерализм в России имеет многолетнюю историю. Однако при изучении образовательного права к вопросу федерализма приходится возвращаться, поскольку в сфере образования федеративный принцип структуризации общественных отношений не применялся. Дело в том, что образовательные отношения долгое время рассматривались как публично-правовые, и поэтому они регулировались нормами административного права, которые издавались центральными органами власти и управления. Значит, регулирование отношений в этой сфере носило централизованный характер, что свойственно унитарному государству. Хотя в ряде важнейших отраслей права (конституционное, гражданское, семейное, трудовое) использовался федеративный принцип их формирования.

В связи с этим изучение федеративного принципа в области образования необходимо начинать с выяснения сущности федерализма как способа государственного устройства.

Прежде всего надо отметить, что федерализм – понятие, которое включает в себя множество аспектов. Здесь в полной мере можно согласиться с точкой зрения Р.Г. Абдулатипова, который полагает, что «федерализм явление многоаспектное, многогранное, его нецелесообразно сводить к государственному устройству определенных территорий. Для России это еще и принцип обустройства различных народов в государстве через различного рода образования. Федерализм может успешно функционировать лишь в демократическом обществе. Можно сказать, что федерализм - это демократический принцип обустройства народов и территорий в рамках единого государства; это совершенствование управления государством; это сохранение его территориальной целостности;

это соблюдение прав и интересов всех национальностей, свободное развитие их экономики, культуры, традиций путем тщательного учета их особенностей и потребностей, интересов, равно как потребностей и интересов всей системы власти и управления. Главным показателем успешного развития федерализма является соблюдение равноправия граждан независимо от их национальности и места проживания, на территории всей страны»¹.

Ценность федерализма с точки зрения перспектив развития выступает сегодня в качестве одного из важнейших направлений государственно-правовых исследований. Как совершенно справедливо отмечает И.А. Умнова, такая роль федерализма вытекает из его сущности как средства урегулирования противоречий и способа объединения людей в сообщества на разных уровнях территориальной организации власти, преобразования и слияния государств в единые сообщества (федерализация Европейского Союза, идеи создания Всемирной Федерации государств и др.). В современных условиях федерализм рассматривается как средство совершенствования не только государств, но и общественных структур (общественные союзы-федерации). Федерализм как режим влияет на унитарные государства, предопределяя в них процессы децентрализации². Федерализм стал одним из принципов организации такой важной сферы отношений как образование, хотя здесь он находится на начальной стадии формирования. Конечно, нельзя не отметить и негативные черты федерализма, к которым можно отнести «отсутствие гарантированной защиты от возможной экспансии власти Центра, ослабление процесса реализации решений в связи с существующими ограничениями центральной власти, возможность усиления центробежных тенденций в связи с

¹ Абдулатипов Р.Г. О федеративной и национальной политике Российского государства. - М., 1995. - С.63.

² Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы: (Сквозь призму тенденций федерального и регионального законотворчества) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. - М., 1998. - С. 7.

вертикальным разделением властей, вплоть до дезинтеграции»¹. Аналогичную оценку роли федерализма высказывает Н. Медведев. Он считает, что «смысл национальной политики в России состоит в обеспечении многообразных форм ее проявления на основе современной модели федерации. Эта модель государственного устройства – федерация, строящаяся на конституционно-договорных единицах, позволяющих реализовать право народов на самоопределение»².

В тех случаях, когда федерация государств создается на добровольной основе самими участниками, так сказать, “снизу”, естественным путем, то распределение полномочий между участниками и создаваемым федеративным государством может быть названо исключительным. Сущность этой процедуры состоит в том, что сами субъекты, договариваясь об объединении, передают четко определенный объем полномочий вновь созданному ими государству. «Конечно, - справедливо отмечает С. Сергевнин, - это должны быть такие полномочия и предметы ведения, без которых немыслима нормальная государственная деятельность. Все остальное относится к полномочиям и предметам ведения субъектов федерации. При этом пересмотр исключительных полномочий федерации может быть осуществлен только с согласия всех субъектов. Этому принципиальному положению не противоречит определение субъектами федерации полномочий и пределов совместного ведения»³.

Таким образом федеративное государство представляет собой в сущности корпоративное образование. При возникновении нового суверенного субъекта образовавшие его участники сохраняют свой голос в принятии принципиальных решений. Такое право созданной корпорации и является отличительным признаком федерации. Оставляя за собой статус

¹ Оранжева О.И. Плюсы и минусы российского федерализма. Федерализм и региональная политика полиэтнических государств. - М., 2001. - С.39.

² Медведев Н.П. Национальная политика России. - М., 1993. - С. 162.

³ Сергевнин С. Субъект федерации. Статус и законодательная деятельность. - СПб., -1999. - С. 84.

субъекта государственного права, субъекты федерации не только сохраняют за собой полномочия, которые частично переданы центральной власти, «но участвуют в самой сущности суверенитета, в образовании воли федеративного государства в целом. Благодаря особенной организации государственной власти, субъекты федерации участвуют в самом процессе властвования в качестве органа федеративного государства»¹.

«Отсюда вытекает необходимость самостоятельной организации государственной власти субъектов федерации наряду с центральной властью союза (федерации), каждый из которых должен иметь свой предмет ведения и свои полномочия. И лишь сложением того и другого (сложным их согласованием) создается суверенитет федеративного государства и, следовательно, само федеративное государство»². Резюмируя высказанные точки зрения, следует отметить, что в основе федерального устройства лежит объединение нескольких государств³.

Статус субъектов Российской Федерации привлекает широкое внимание исследователей конституционного строя России⁴. На статус субъектов Федерации, равно как и на структуру всей государственной власти, существенное влияние оказали процессы, которые происходили в СССР, а затем в России в конце 80-х - начале 90-х гг. Как известно, центробежные процессы привели к распаду Союза на несколько самостоятельных государств. В России тоже обозначились довольно сильные тенденции к выделению из нее не только национальных республик, но и иных территориальных образований. Именно эта явственная угроза

¹ Там же. - С. 86.

² Там же.

³ Россия федеративная: проблемы и перспективы. - М., 2001. - С. 12.

⁴ Барабанов О. Алтайский край как субъект Российской Федерации: конституционно-правовая характеристика // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 1997. - №3-4; Умнова И.А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. - 1994. - №8-9; Ржевский В.А., Киселев А.В. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации // Государство и право. - 1994. - № 10; Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство право. - 1995. - №3 и др.

обусловила необходимость проведения переговоров, а затем и подписание Федеративного договора. Это обстоятельство и дает основание полагать, что современная Российская Федерация возникла естественным путем, на основе договора, что наложило отпечаток и на объем полномочий ее субъектов, и на отношения всех участников процесса построения России. Однако высказывается и противоположная точка зрения. Так, в докладе «Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы», подготовленном авторским коллективом во главе с на тот период Председателем Совета Федерации Е.С. Строевым, утверждается, будто Федеративный договор не следует считать договором об объединении государств в федерацию, поскольку Россия как государственное образование создавалась на протяжении многих веков. Поэтому Федеративный договор его участники подписывали не для создания союза, а с целью разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Конечно, к моменту подписания договора Российская Федерация не распалась, но она находилась на грани такого финала. В этом участники переговорного процесса видели для себя шанс не только ограничить полномочия Федерации, но и потребовать признания за собой статуса суверенного субъекта со всеми вытекающими отсюда последствиями. Тенденция к расширению своего участия в принятии решений на федеральном уровне сохранилась не только после подписания договора, но и в условиях действия Конституции 1993 г. Известны оценки, согласно которым «до середины 1994 года нарастала опасность превращения противоречий между Центром и регионами в основное противоречие современного Российского общества, способное привести к распаду России»¹. О том, насколько серьезной была опасность сепаратизма

¹ Ф.Б. Садиков. «Центр – регион» - проблемы взаимоотношения // Социологические исследования. - 1997. - № 8. - С. 7.

свидетельствует немало фактов. Достаточно вспомнить заявление М. Шаймиева, сделанное в то время: «Центр идет на подписание договоров с республиками, более того, не стандартных, а различных и по объему передаваемых друг другу полномочий, и по характеру взаимоотношений. Но нам еще предстоит оценить истинное значение этого документа. Когда Россия будет добиваться приведения в соответствие Конституций республик с Основным федеральным законом, и эта проблема возникает в отношении Татарстана, тогда и проявится сила этого документа. Он подписан на основе признания двух конституций, а значит, Татарстан будет также полномочен поставить вопрос о приведении отдельных статей Российской Конституции в соответствии со своей»¹. И пять лет спустя Президент Татарстана в сущности подтвердил свои оценки: ни Федеративный договор, ни Конституция РФ не могли в полной мере рассматриваться как учредительные документы Федерации².

Угроза распада России была весьма реальной. Уступки со стороны федерального центра, передача ряда полномочий в регионы были одним из способов сохранения целостности страны. При таких обстоятельствах вряд ли можно согласиться с утверждением В.Р. Филиппова: «Эти беспринципные компромиссы, не оправданные с точки зрения социально-экономической целесообразности, породили кризис в федеративных отношениях»³. Наоборот, компромиссы были следствием кризиса и средством избежать катастрофических последствий.

Незавершенность процессов становления федерализма в России 90-х гг. XX столетия оказывала существенное влияние и на формирование в то время образовательного права, особенно – на обеспечение конституционного права на образование. Здесь отчетливо прослеживаются две противоположные тенденции. С одной стороны, федеральные органы законодательной и

¹ М.Шаймиев. Унитарной России не будет // Московские новости. – 1994. - № 27. - С.8.

² В.Р.Филиппов, Д.В. Грушкин. Федерализм как он есть. - М., 2001. - С.117.

³ В.Р.Филиппов. Этнополитические парадоксы и кризис российского федерализма / Федерализм и региональная политика в полиэтнических государствах. - М., 2001. - С. 25.

исполнительной власти стремятся усилить свое влияние на решение вопросов, имеющих значение не только для страны в целом, но и в масштабах отдельных регионов. С другой стороны, субъекты Федерации не уступают позиций, занятых накануне подписания и в период действия Федеративного Договора, и даже проявляют намерение усилить свое влияние за счет присвоения себе полномочий центра. При этом испытаниям подвергаются и федеральные нормы образовательного права и Конституция РФ.

Многие субъекты Федерации присвоили себе право приостановления действия законов и иных актов Российской Федерации, если они противоречат конституции (уставу) или законам субъектов Российской Федерации (Якутия, Башкортостан, Тыва, Коми); приостановления действия актов Федеральных органов исполнительной власти, противоречащих законодательству или интересам населения субъекта Федерации, высказанным на референдуме (Саратовская область); закрепление отдельными республиками за собой прав объявления военного положения, принятия решений по вопросам войны и мира (Тыва); принятия республиканских законов о воинской службе (Башкортостан, Саха (Якутия), Тыва); установление субъектом федерации порядка введения чрезвычайного положения на его территории (Бурятия, Коми, Тыва, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия и др.); дача согласия субъекта федерации на размещение на его территории воинских формирований (Северная Осетия); определение природных ресурсов собственностью субъекта Федерации (Ингушетия, Саха (Якутия), Тыва); регулирование вопросов внешней политики и международных отношений, закрепление права самостоятельно выступать участником международных отношений, заключать международные договоры (Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми, Свердловская, Новгородская

области, Краснодарский край) и др.¹

О масштабах таких нарушений свидетельствуют результаты обобщения практики прокурорского реагирования Генеральной Прокуратурой Российской Федерации на многочисленные факты принятия представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти Республики Башкортостан, Республики Карелия, Удмурдской Республики правовых актов, противоречащих положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Так, только в 1996 г. прокурорами опротестовано более 700 не соответствующих федеральному законодательству законов и постановлений².

Серьезность сепаратистских тенденций в процессе становления новой российской государственности проявилась также в асимметрии современного федерализма. Причина появления федерации именно в таком виде состоит в том, что при подписании Федеративного Договора его участники пытались получить для себя полномочия пропорционально своему политическому весу.

Таков результат парада суверенитетов, который активно развертывался с начала 90-х гг., что подтверждает точку зрения, согласно которой в 90-е гг. страна находилась на грани распада. Поэтому формирование Федерации в этот период весьма сходно с процессами естественного возникновения, которые наблюдаются в истории. Нельзя не обратить внимания на то, что в современной литературе появляются публикации, в которых асимметрия получает положительную оценку³. Некоторые авторы полагают, что асимметрия субъектов РФ носит скорее атрибутивный характер (герб, гимн,

¹ Умнова И.А. Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы: (Сквозь призму тенденций федерального и регионального законотворчества) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. - М., 1998. - С. 12-13.

² Теребилина Т.А. Проблемы становления новой российской государственности // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. - М., 1998. - С.20.

³ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х кн. Кн.1. - М.,1992; Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. - 1996. - № 10.

флаг, гражданство, язык)¹. С такими оценками согласиться нельзя. Асимметрия видна и в неравноправии экономических отношений между Федерацией и субъектами. Такое положение отмечается в налогово-финансовых отношениях «центра» с субъектами Федерации. Так, если национальные республики отчисляют в федеральный бюджет 10% налога от прибыли, то края и области - 50%. «В результате этого, - сообщают В.С.Эбзеев и Л.М.Карапетян, - равноправные по Конституции субъекты федерации имеют неравные возможности в решении насущных социальных проблем»². Серьезность проблемы экономического неравенства участников Федерации можно проиллюстрировать следующими примерами: Якутия в 1993 г. подписала с Россией соглашение, в соответствии с которым в ее исключительную собственность передавалось 11% добываемого золота и 20% алмазов. При этом не учитывалось то обстоятельство, что именно Россия открыла богатые месторождения на территории Якутии и вложила значительные средства в их освоение. В 1993 г. Татарстан добился подписания с Российской Федерацией трех межправительственных соглашений, которые России были явно невыгодны³. Многие руководители регионов ссылаются на то, что Федерация в их распоряжении оставляет слишком малую часть материальных ресурсов. Такие утверждения не соответствуют мировому опыту построения федеративных государств. Директор Института США и Канады РАН С.М. Рогов приводит такие данные: «Если в Соединенных Штатах Америки Федеральное правительство расходует 20% ВВП, правительства стран Западной Европы - 40-60%, то России - только 13%. А если учесть требования Международного валютного фонда о первичном профиците в 2 с лишним процента ВВП, то это означает, что реальные расходы нашего государства в этом году составляют менее 10

¹ Умнова И.А. Эволюция государственного статуса края, области как субъектов Российской Федерации // Государство и право. -1994.- № 8-9.- С.50.

² Эбзеев В.С., Карапетян Л.М.. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право - 1995. -№ 3.- С. 7.

³ Зиновьев А.В. Федеративное устройство России: проблемы и перспективы // Правоведение. - 1997.- № 3.

процентов ВВП». И он приходит к заключению, что это не государство, это видимость государства¹.

Атрибутивные на первый взгляд различия получили вполне реальное воплощение и в большом количестве нормативных правовых актов, о которых речь пойдет ниже.

Поскольку федерализм - это не только способ построения власти в государстве и ее административно-территориальной организации, но и способ структуризации всех сфер общественной жизни, в том числе и в области образования, то противоречия процесса становления федерализма в государственном строительстве отчетливо наблюдаются и в области образовательного права. Они проявляются в форме двух противоположных тенденций – унитаризации и автономизации.

Унитаризация в образовании, в том числе и унификация в правовом регулировании соответствующих отношений, вполне естественна для России, которая до начала 90-х гг. жила в условиях по существу унитарного государства. У ее народов была общая история, они создавали и создали единый производственно-хозяйственный комплекс. Это обусловило значительную миграцию, организованную и стихийную, в результате чего на территориях проживания определенных народностей зачастую титульная нация оказывалась в меньшинстве и ее представители далеко не всегда играли ведущую роль в развитии своего технического и кадрового потенциала. Вследствие жесткой централизации управления всеми основными процессами в стране было сформировано единое информационное и культурное пространство. Одним из его основных компонентов был мощный комплекс образовательных учреждений. Этот комплекс также подчинялся детальной унификации, когда в централизованном порядке не только утверждались учебные программы и создавались учебники, но и методики преподавания отдельных учебных

¹ Россия, СПГ в мировой экономике: сотрудничество и соперничество. «Круглый стол» Совета Федерации. - Выпуск 9. - 16 июня 1999 г. - С.17.

дисциплин. Естественно, что в таких условиях и нормативно-правовая система носила унитарный характер. Более того, и требования, предъявляемые к кадрам, также отличались существенным единообразием. Нет ничего удивительного в том, что в итоге такого длительного совместного развития люди одного и того же уровня образования либо обучающиеся одной и той же специальности изучают примерно одинаковый набор дисциплин, а в рамках одной дисциплины пользуются стандартным понятийным аппаратом.

Тенденция к унитарности и обусловила введение в Конституцию Российской Федерации 1993 г. нормы, согласно которой «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты», хотя и объявляется при этом, что она «поддерживает различные формы образования и самообразования». Согласно принятым Законам «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» правовое регулирование всех основных отношений в данной сфере отнесено к ведению федеральных органов законодательной и исполнительной власти.

Правда, упомянутые Законы, а также целый ряд других актов центральных органов послужили основой для существенной демократизации образования в России. Несмотря на сохранение стандартов как единой основы для обучения, устранена государственная монополия на учебные программы и на подготовку учебников, учебные заведения получили большую самостоятельность в организации учебного процесса, им предоставлена широкая инициатива в решении кадровых вопросов, интенсивно развивается сеть негосударственных образовательных организаций (что привело по существу к разгосударствлению образования) образовательный процесс ориентирован в первую очередь на удовлетворение потребностей человека и т.д.

Юридическим выражением автономизации и децентрализации в сфере образования явилось отнесение в п.п. «е» п. 1 ст. 72 Конституции общих

вопросов воспитания и образования к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации.

Но даже в условиях демократизации воспитательной и учебной деятельности субъекты Федерации стремятся к автономности в области правового регулирования образовательной деятельности, что является продолжением отмеченных выше процессов в сфере государственно-правового устройства.

Эта тенденция выражается в двух формах: 1) принятие субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, которые повторяют нормы, уже действующие на федеральном уровне; 2) принятие актов, которые не соответствуют федеральным нормативным правовым актам.

Вопрос о правомерности воспроизведения в нормативных актах субъектов Российской Федерации норм федеральных актов ставился в литературе. Манохин В.М. отмечает, что нередко в соответствии с федеральным законом, предоставившим субъектам Российской Федерации право принять одноименный закон с рекомендуемыми дополнениями и конкретизацией, субъекты Российской Федерации принимают собственные законы. Манохин В.М. задается вопросом: в чем особенность норм субъектов Российской Федерации в свете отмеченного соотношения их с федеральными нормами. Закон субъекта Российской Федерации содержит нормы двоякого рода: все нормы федерального закона, которые корректировке субъектом не подлежат, и нормы дополненные субъектом. Таким образом получается, что значительная часть норм в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации - нормы федеральные, а во многих актах они являются преобладающими. Это стало общим правилом для тех нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые принимаются по вопросам совместного ведения. Автор высказывает мнение о том, что нормы Российской Федерации и законодательство субъектов, в которых нередко федеральные нормы преобладают, составляют единую

систему права¹. Иными словами, Манохин В.М. допускает возможность и даже признает правомерность повторения в нормативных правовых актах субъектов норм, действующих на федеральном уровне.

Такая практика не только малопродуктивна, поскольку нет никакой необходимости повторять правовые нормы, уже действующие на данной территории, но она порождает ряд вопросов. Если в акте, принятом данным субъектом, повторены не все нормы федерального акта, то можно ли «пропущенные» нормы считать действующими на данной территории? Если по предметам совместного ведения федеральный нормативный акт принят, а субъект свою часть полномочий не использовал, то можно ли считать федеральный акт действующим на территории данного субъекта? Если часть субъектов воспроизвела у себя все нормы федерального акта, другая часть – ограничилась только принятием собственных норм, а третья – вообще не принимала актов по данному предмету ведения, то как выглядит в масштабах России соответствующая отрасль права?

При решении данного вопроса нет возможности использовать опыт правового регулирования отношений, принятый в СССР, когда в ряде отраслей на уровне Союза принимались основы законодательства, а затем в союзных республиках разрабатывались соответствующие кодексы, которые дословно повторяли основы и наряду с этим включали значительное число своих норм. Такой порядок был принят Конституцией СССР. В Федеративном Договоре предполагалось применить данный опыт. Но в Конституции 1993 г. этот способ взаимодействия Федерации и ее субъектов в сфере права не получил закрепления. Уже по этому основанию он не может быть принят в РФ.

Если же говорить по существу, то повторение в актах субъектов норм федеральных органов власти недопустимо, поскольку в таком случае субъект Российской Федерации издает правовые нормы, которые вправе издавать

¹ Манохин В.М. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. - Саратов. - 2000. - С.80-82.

только Федерация. Субъекты же Федерации по вопросам совместного ведения могут издавать только нормы, дополняющие федеральные законы и иные правовые акты. Конечно, в ряде случаев принятые ими нормативные правовые акты будут выглядеть как фрагментарные, не получают целостного выражения. Выход из данного положения можно найти, используя возможности законодательной техники, и установленное народом России в Конституции разделение предметов ведения и полномочий будет при этом соблюдено. Если решение, принятое на референдуме 1993 г., не отвечает интересам России, тогда надо обсуждать вопрос о внесении изменений в Конституцию.

Вторая форма нарушения федерального законодательства состоит в принятии норм, отличающихся от норм органов федерального уровня. Эту форму нарушения трудно четко отделить от предыдущей. Дело в том, что при повторении субъектом федеральных норм с искажениями, соединяются два нарушения. Но второй способ нарушений все-таки имеет самостоятельное значение.

Кстати, присвоив себе право повторять федеральное законодательство в своих нормативных актах, субъекты сделали вполне логичный вывод: такие нормы становятся их региональными нормами, и нормы Федерации можно игнорировать. Показательным является законодательство об образовании республики Татарстан. Хотя в республиканском **Законе «Об образовании» от 2 июля 1997 г. №1247** об этом прямо и не сказано, но фактически он не признает Конституцию Российской Федерации источником образовательного права республики. В ст. 2 Закона, закрепляющей систему законов об образовании, действующих на территории республики Татарстан, называется только Конституция республики и республиканский Закон «Об образовании», а также другие нормативные правовые акты, действующие на ее территории. Не называется Конституция Российской Федерации и в ст. 28 Закона, посвященной разграничению полномочий в области образования между органами государственной власти республики Татарстан и Российской

Федерации. По мнению законодателей республики этот вопрос решается не в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации, а на основе Договора Российской Федерации и республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республики Татарстан» и Законом Российской Федерации «Об образовании».

Закон республики Татарстан «Об образовании» не признает и действия федеральных законов на своей территории и тем самым ч.1 ст. 76 Конституции Российской Федерации. В ряде случаев вместо термина «федеральное законодательство» Закон «Об образовании» Татарстана употребляет термин «законодательство» (ст.ст. 12, 14, 32, 45, 48, 50 и 52). Так как федеральное законодательство не называется в качестве источника права, то создается впечатление, что на территории республики Татарстан в сфере образования действуют только ее законы. Этот вывод однозначно вытекает из ч. 3 ст. 2 Закона №1247, в соответствии с которой юридические и физические лица, нарушившие законодательство Республики Татарстан об образовании, несут ответственность в порядке, установленном законодательством. Вывод состоит в том, что на территории Республики нарушениями признаются только поступки, противоречащие республиканским нормам, а отступления от федерального законодательства об образовании не считаются правонарушениями и никакой юридической ответственности не влекут.

Присвоив себе право принимать нормативные правовые акты в сфере образования в полном объеме, субъекты тем самым признают для себя возможным определять и компетенцию федеральных органов. Так, субъекты повторяют ст.28 Закона «Об образовании», которая регулирует компетенцию Российской Федерации в области образования и в которой содержатся, в частности, нормы о разграничении полномочий между органами законодательной и исполнительной власти (ст. 28 Закона «Об образовании»

республики Марий-Эл от 04 ноября 1992 г №392-III). Но повторением дело не ограничивается. Анализ показывает, что субъекты при этом корректируют компетенцию РФ. В той же республике Марий-Эл содержатся прямые ограничения полномочий федеральных органов. В п. 2 ст.28 Закона РФ установлено, что ведению Федерации подлежит «правовое регулирования отношений в области образования в пределах своей компетенции». Марий-Эл корректирует эту норму, предусматривая, что федеральные органы осуществляют правовое регулирование в рамках федеральной компетенции. Если рассмотреть эту поправку в контексте всего закона, то она означает, что отношения в сфере образования в данной республике регулируются только ее законодательством. Пункт 4 той же статьи Закона Российской Федерации «Об образовании» гласит, что Федерация формирует федеральные органы управления образованием. Республиканский Закон в аналогичном пункте разрешает РФ формирование федеральных (центральных) органов управления образованием. Значит, создавать свои органы управления образованием по своему усмотрению в данной республике Федерация не вправе.

Такая позиция республиканского закона прослеживается во многих его нормах. Так, в соответствии с п.5 ст.5 Закона Российской Федерации «Об образовании» «в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым оказывается данная помощь, ее формы, размеры и источники устанавливаются федеральным законом». Аналогичная норма Закона Марий-Эл предусматривает, что категории граждан, которым оказывается данная помощь, ее формы, размеры и источники определяются в порядке, «устанавливаемом Правительством Российской Федерации и утверждаются Правительством Марий-Эл и Верховным Советом Республики Марий-Эл». В этом пункте стремление к автономизации наиболее ярко выражено. Мало того, что решение Правительства Российской Федерации

утверждается Правительством Республики (одного из субъектов), оно еще утверждается органом законодательной власти, от которого исполнительная власть в соответствии с принципом разделения властей независима.

Еще один объект покушений со стороны законодательства некоторых субъектов РФ в 90-е гг. XX в. – принципы организации системы образования. Правда, при установлении принципов чаще всего имеется в виду обучение внутри региона. Скорее всего, субъекты вправе предусматривать и свои общие начала организации образовательной деятельности. Но если такие начала предусмотрены Конституцией Российской Федерации или федеральными законами, то при воспроизведении у себя Закона Российской Федерации «Об образовании» субъекты должны воспроизводить их полностью. В противном случае напрашивается вывод, что соответствующий субъект ограничивает у себя действие общероссийских принципов образования.

Для анализа сопоставим ст.2 Закона Российской Федерации «Об образовании» и аналогичную статью Закона Удмуртии, которая гласит: «Государственная политика в области народного образования осуществляется на основе следующих принципов:

1) гуманистический характер образования: приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности. Воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, к Родине, к семье;

2) единство федерального и республиканского образовательного и культурного пространства;

3) сохранение и развитие языков и культур, духовно-нравственных, этнических ценностей народов, проживающих на территории Удмуртской Республики;

4) укрепление национальных и культурных традиций народов финно-угорской языковой группы и других народов проживающих на территории

Удмуртской Республики;

5) общедоступность образования, адаптивность системы народного образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;

6) научный характер образования во всех типах образовательных учреждений;

7) свобода в выборе языка обучения;

8) светский характер образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях;

9) государственное управление народным образованием посредством разработки и реализации образовательных программ, государственных образовательных стандартов, лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, кадровой политики;

10) государственное финансирование и ресурсное обеспечение народного образования в сочетании с иными источниками финансирования и ресурсного обеспечения».

Следует обратить внимание на констатацию принципа о единстве федерального и республиканского образовательного пространства. В то же время принцип свободы и плюрализма в образовании заменен принципом свободы выбора языка образования, а принцип демократического государственно-общественного управления заменен другой формулировкой – «государственное управление в образовании».

Как известно, признание и надежность защиты прав и свобод человека является одним из основных показателей демократичности, подлинности его деклараций и стремления к достижению гуманистических целей в своем развитии. Конституция Российской Федерации в этом отношении в полной мере соответствует согласованным нормам международного права. Субъекты Российской Федерации обязаны следовать нормам Конституции, должны безоговорочно признавать их у себя. Они могут лишь устанавливать дополнительные гарантии соблюдению прав человека. Как отмечает Умнова

И.А., субъекты Федерации достаточно смело переходят возведенный федеральной Конституцией барьер, превышают границы своих полномочий. Так, самые «решительные» воплощают в своих основных законах собственные региональные системы правового положения человека и гражданина (Татарстан, Башкортостан и Тыва). Некоторые субъекты Федерации считают правомерным изъятие из установленного федеральной Конституцией перечня прав и свобод человека и гражданина отдельных прав (по Конституции Республики Тыва - право на частную собственность).

Что касается рассматриваемой сферы правового регулирования, то Конституция Российской Федерации за каждым признает право на образование. Право на образование, как и всякое иное право, может быть ограничено лишь федеральным законом и в той мере, в какой это необходимо в общественных интересах (ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации). Субъекты Федерации нередко устанавливают разнообразные ограничения прав, связанных с получением образования. Так, Законом «Об образовании» Республики Татарстан предусматривается (п.1 ст.5) возможность ограничения права на образование Законом. Поскольку «Закон» написан с большой буквы, речь идет о данном законе об образовании, а не о федеральном законодательстве. Аналогичные нормы содержатся в законах об образовании Бурятии, Кабардино-Балкарии и ряде других. При этом нередко называются и основания ограничения права на получение образования, причем не те, которые названы в Конституции Российской Федерации, а свои собственные, среди которых присутствуют состояние здоровья и наличие судимости. Многие субъекты вопреки Конституции Российской Федерации и федеральным законам признают некоторые права на образование только за своими гражданами. Так, п.7 ст.58 Закона «Об образовании» Кабардино-Балкарской Республики предусматривает, что ее граждане «имеют право на получение впервые бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе среднего профессионального, высшего

профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов». Получается, таким образом, что не граждане Республики такого права не имеют.

Еще одним направлением нарушений федерального законодательства является вторжение субъектов в сферы правового регулирования, которые отнесены к исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71 Конституции). Как известно, гражданское законодательство является предметом ведения Федерации. Оно определяет статус юридических лиц (всех организационно-правовых форм – в том числе и учреждений), порядок их создания, взаимоотношения учредителей с созданной организацией, содержание устава и других учредительных документов, правомочия по их подготовке и т.д. Между тем, целый ряд субъектов решение этих вопросов относят в лучшем случае к совместной компетенции, а иногда устанавливают свое исключительное право в этой сфере.

В приведенном анализе законодательство отдельных субъектов упоминается лишь в качестве примеров. Фактически сфера отмеченных (и других) нарушений была достаточно широка. Характер и распространенность нарушений подтверждают ранее сделанный вывод о том, что центробежные тенденции в Российской Федерации - серьезная опасность. Потому меры к тому, чтобы ввести правоотношения между Федерацией и ее субъектами в конституционное русло, чтобы решение проблем правового регулирования ряда сфер общественной жизни сделать в буквальном смысле совместным к концу 1999 года приобрели крайнюю актуальность.

С 2000 г. предпринимаются усилия для того, чтобы сочетание федерализма и самостоятельности субъектов Российской Федерации ввести в конституционное русло. Эта работа уже дает положительные результаты. К началу 2001 г. конституции и уставы субъектов в основном приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Одновременно с этим ведется интенсивная работа по приведению в соответствие с Конституцией

Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов. Значит, надо полагать, будут устранены отмеченные выше нарушения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в сфере образования.

3.2. Конституционные основы образовательного права

В условиях, когда большое число субъектов (РФ и ее участники) имеют право нормативного регулирования одной и той же сферы деятельности, необходимы основные принципы, которыми они должны руководствоваться при принятии конкретного акта. Такие принципы тем более необходимы в условиях формирования своих позиций в данной сфере участниками нормотворческого процесса.

Как известно, каждая система норм объединена многообразием закономерных связей между собой, среди которых можно назвать смысловые, логические, структурные, что объединяет их в отрасли, подотрасли, институты. В числе таких связей в науке и практике нередко называют принципы права в целом, а также принципы отдельных отраслей права и институтов.

«Значительная часть правовых принципов обладает всеми необходимыми свойствами объективных законов. Из понимания принципа как руководящего начала соответствующего явления, процесса вытекает его общий и устойчивый характер. Коль скоро принцип есть «исходное начало», «руководящая идея», «основа», то, следовательно, он характеризуется не просто абстрактной всеобщностью, а такой всеобщностью, которая напрямую связана с сущностью, основой явлений и процессов и является весьма устойчивой, постоянной»¹.

Поскольку принципы обладают всеми свойствами объективных законов, то вполне можно утверждать, как это делает С.С.Алексеев, что

¹ Сырых В. М. Логические основания общей теории права. - М., 2000.- С.63.

принципы права «реально заложены в право независимо от того, сформулированы ли они в научном познании или нет»¹.

Конечно, принципы права должны быть поняты обществом, по крайней мере, его активной частью, и сформулированы. «В тех случаях, когда принципы права не осознаются учеными-юристами, не закрепляются прямо и непосредственно действующим законодательством, правовые нормы оказываются несовершенными, малоэффективными и не приводят к ожидаемым результатам. В обществе сохраняются устойчивые потребности, которые не получают надлежащего удовлетворения, а фактические отношения складываются вопреки законодательным установлениям, в обход норм права. В этих условиях общество, правовая наука и юридическая практика вынуждены постоянно принимать меры по усовершенствованию таких норм права, пока случайно методом проб и ошибок либо в процессе теоретического анализа не будет открыта их сущностная основа и выражающий эту основу правовой принцип»².

Обоснованность такого заключения автора становится вполне очевидной, если принять во внимание описанные выше процессы становления государственно-правовых отношений и, в частности, отношений в сфере образования в Российской Федерации.

Современное законодательство стремится четко сформулировать свои принципы (ст.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 1 Семейного кодекса Российской Федерации и др.), что заслуживает безусловной поддержки.

На основе анализа литературы и практики нормативного правового регулирования общественных отношений можно сделать вывод, что принципом в праве является основное начало, идея или положение, выражающее, с одной стороны, потребности общества, которые должны быть учтены в процессе нормотворчества, а с другой - определяющие сущность

¹ Общая теория социалистического права. - Вып. 1. – Свердловск, 1962.- С.15.

² Сырых В. М. Логические основания общей теории права. - М., 2000.- С.64-65.

системы норм, призванных регулировать соответствующую область общественных отношений.

Принципы образовательного права современной России обусловлены двумя видами факторов.

Во-первых, - историческим развитием страны до начала 90-х г.г. К тому времени сложилась система учебных заведений, сформировались кадры, была создана научная база образовательных программ, кристаллизовалась система социальных ценностей. О том, что данное обстоятельство имеет первостепенное значение, можно судить по содержанию законов об образовании стран, возникших на основе бывших союзных республик СССР, и принципов образовательного права, нашедших отражение в этих законах. Все страны СНГ и Балтии сформулировали у себя принципы, в той или иной мере сходные между собой, что и демонстрирует недавно выполненное исследование¹.

К числу таких принципов можно отнести государственное управление сферой образования, его гуманистический характер, светскость и некоторые другие.

Второй фактор – новые потребности, которые формируются в настоящее время и у отдельной личности, и у общества в целом. Общество увидело необходимость изжить догматизм, особенно при преподавании гуманитарных дисциплин. Стала актуальной задача формирования новой доктрины образования, в которой должно быть устранено или сведено к минимуму администрирование, поощряться инициатива и свобода в преподавании, возможность широкого выбора способов получения образования. Этим и обусловлено появление таких принципов как государственно-общественный характер управления образованием, свобода и плюрализм в образовании, приоритет общечеловеческих ценностей.

¹ Лазутова М.Н., Селезнева Н.А., Субетто А.И. Сравнительный анализ законов об образовании государств – участников СНГ и государств Балтии. - М.-СПб., 2000.

Говоря о конституционных принципах образовательного права, следует иметь в виду, что Конституция Российской Федерации устанавливает в стране общие основы организации общественной жизни, а значит, и основных видов жизнедеятельности общества. Эти принципы в полной мере относятся и к организации образовательной деятельности, а потому требуют самостоятельного рассмотрения, когда речь идет о разработке образовательного права.

Базовые положения (принципы) организации образовательной деятельности в Российской Федерации можно выделить на основе анализа Конституции. Хотя, надо отметить, что они нашли выражение и в Законе Российской Федерации «Об образовании», ст. 2 которого устанавливает «Государственная политика в области образования основывается на следующих принципах:

1) гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности. Воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье;

2) единство федерального культурного и образовательного пространства. Защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;

3) общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;

4) светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

5) свобода и плюрализм в образовании;

6) демократический, государственно-общественный характер управления образованием. Автономность образовательных учреждений».

Следует обратить внимание, что в этой статье речь идет о принципах

государственной политики. Конечно, государство играет решающую роль в политической системе общества уже хотя бы потому, что оно в нормативном правовом порядке регулирует поведение всех других участников политического процесса. Но принципы образовательной деятельности, в том числе образовательного права, - это положения, которыми должны руководствоваться все субъекты образовательной деятельности – отдельные госорганы, должностные лица, государственные и частные организации, граждане. По этой причине и надо говорить о принципах образовательного права в целом, а не только о политике государства в образовании.

Появление принципов в образовании обусловлено историческими причинами, а также целями, которые общество ставит перед собой при создании системы права, его отдельной отрасли или правового института. В Российской Федерации появление таких принципов обусловлено тем, что в самом начале 90-х гг. пришлось, в сущности, создавать новую систему образования. Поскольку ее основой служила уже сложившаяся и отлаженная система, причем довольно емкая по числу задействованных в ней людей, от которой невозможно было отказаться или подвергнуть ее реформированию в короткие сроки, то обстановка требовала сформулировать основные ориентиры, к которым надо двигаться. Такими ориентирами и стали принципы.

Объективность их содержания очевидна. Об этом свидетельствует не только опыт прошедших лет строительства в образовании. Страны Содружества Независимых Государств в свое законодательство также ввели нормы о принципах государственной политики в образовании. Причем, основные из них в том или ином виде присутствуют в законах большинства стран.

В принципах нашла отражение этносоциальная обстановка недавно возникших государств. Поэтому большинство из них решили установить специальный принцип строительства своих образовательных систем.

Единство образовательного пространства названо не только в Российской Федерации, но и в Грузии, Молдавии, Туркмении, Украине, Узбекистане.

В то же время система принципов подвержена воздействию субъективных факторов. На нее оказывает влияние, в частности, видение обществом и государством состояния системы образования и тех целей, которые надо ставить перед собой. Так, в Республике Казахстан и Туркменистане законы об образовании в соответствующих статьях не содержат упоминания о гуманистическом характере образования. Приоритет и признание общечеловеческих ценностей не считают принципами законы Грузии, республики Казахстан и Узбекистан.

1. Конституция Российской Федерации играет решающую роль, когда речь идет о формировании целей образовательной деятельности. Эту цель можно определить одним словом - гуманизм. Провозглашение гуманизма, ориентация общества на приоритет человеческих ценностей нашли свое отражение в целом ряде положений Конституции Российской Федерации. Уже в ст.2 установлено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Тем самым государство отказывается от признания приоритета своих собственных целей, отказывается от готовности решать все проблемы своих граждан. Человек больше не является простым винтиком в государственной машине, винтиком, с интересами которого можно и не считаться, если это служит благу всего народа и даже всего человечества. Тем самым признается, что Российское государство создается для человека, а отнюдь не наоборот. Конечно, коллективные интересы групп граждан и даже всего населения безусловно играют важную роль в формировании общественной жизни. Но на первое место ставятся именно индивидуальные интересы, права и свободы человека. Их первичность проявляется в том, что ч.2 ст.2 Конституции объявляет обязанностью государства «признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина». Поскольку такая обязанность установлена для государства, она, следовательно, непосредственно предусматривается как для его органов общей компетенции

при решении многообразных проблем сферы образования, так и для специализированных органов и учреждений управления образованием.

Более того, переходя к специальной регламентации прав и свобод человека и гражданина, Конституция снова возвращается к проблеме приоритета человека в государстве и устанавливает в ст.18, что права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Значит, этой цели должно быть подчинено функционирование всех звеньев государственного механизма. Во всех случаях при возникновении в их практике коллизий, при появлении пробелов в нормативном регулировании, при необходимости прибегнуть к целесообразности того либо иного решения на первое место выходят права и свободы человека.

В образовательной деятельности этот принцип проявляется как триединство.

Во-первых, **признание, соблюдение и защита** прав человека и гражданина составляют смысл деятельности всех органов и учреждений образования и каждого их должностного лица. **Признание** означает, что права принадлежат каждому на основе естественного права, он не может быть лишен своих прав произвольно. Закрепление прав и свобод в Конституции является лишь следствием их естественного происхождения. **Соблюдение** означает не только уважение прав человека, согласование своих решений и действий с такими правами, но и создание условий для их осуществления людьми - формирование материально-технической базы, выделение финансирования, обеспечение организационной, юридической и информационной поддержки и т.д. Под **защитой** чаще всего подразумевается деятельность судебных и других правоохранительных органов. В сфере образования защиту прав и свобод осуществляет прежде всего аппарат управления, который призван пресекать неправомерные действия подведомственных учреждений, а также должностных лиц, не в полной мере

понимающих либо в полной мере непонимающих основного смысла своей службы.

Ст. 18 Конституции формулирует смысл деятельности государственных органов, но данное положение распространяется также и на негосударственные образовательные организации. Соответствующие органы государства, регистрируя и лицензируя частные образовательные организации, осуществляя их аттестацию и аккредитацию, должны исходить из ст.18 Конституции. Кроме того, необходимо обратить внимание, что когда речь идет о сфере образовательной деятельности, то в нее включены не только воспитанники и обучающиеся, но и значительное число сотрудников - воспитатели, учителя, преподаватели, обслуживающий и управленческий персонал, которые также требуют уважения к своим правам и свободам.

Во-вторых, специальной целью системы образования является обеспечение широкого и беспрепятственного доступа к образованию. Это предполагает не только материальное и организационное обеспечение предоставления образовательных услуг, но и установление таких отношений с обучающимися, чтобы они имели возможность пользоваться этими услугами. Отсюда, вызывает сомнение обоснованность отчисления учреждениями своих воспитанников.

В-третьих, для того чтобы гуманистические основания общественного строя получили закрепление и дальнейшее развитие, они должны быть заложены в сознание людей, и прежде всего - подрастающего поколения. Конечно, молодое поколение граждан формируется под влиянием многообразных факторов - семьи, средств массовой информации, неформального общения, литературы и т.д. Среди этих многочисленных средств воздействия на сознание человека сфера образования занимает одно из ведущих мест. Ее роль обусловлена прежде всего тем, что образовательные программы содержат (или по крайней мере должны содержать) сведения об истории, культуре, литературе, социальных науках, в которых освещается основная тенденция развития человеческого общества -

расширение свободы человека, гуманистические принципы общественного устройства, признание естественных прав и свобод человека, приоритет человека как высшей общественной ценности. Государственные образовательные стандарты призваны формировать именно такое мировоззрение у школьников и студентов, чему способствует чтение курсов по философии, истории, социологии, психологии и педагогике профессиональной деятельности, культурологии, религиоведению и ряду других дисциплин. Но перед системой образования стоит задача не только передать систему гуманитарных знаний, не только проникнуть в сферу эмоций и способствовать формированию их в нужном направлении, но и привить соответствующие навыки общения, а именно - умение строить отношения с людьми, группами людей, этносами в духе уважения прав человека на жизнь и здоровье, на честь и достоинство, свободу и неприкосновенность, права на тайну личной жизни, выбор своего мировоззрения, убеждений и т.д. Другими словами, человек за годы своей учебы в образовательных организациях должен приобрести навыки для реализации своей жизненной стратегии в духе гуманистических установок Российской Конституции.

Основные признаки гуманистического образования в концентрированном виде нашли отражение в п.1 ст.2 Закона «Об образовании». Здесь можно выделить два направления гуманизма. С одной стороны, признается ценность человека (приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности). С другой – определяются цели воспитания (воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье).

Гуманизм в широком смысле слова представляет собой систему общечеловеческих представлений, которая ставит на первое место ценности человека как личности – жизнь, здоровье, свободу, счастье, проявление и развитие своих способностей. Гуманизм признает нормой отношений между

людьми равенство, справедливость, уважение человеческого достоинства. Гуманизм как система представлений развивается на протяжении многих столетий. Мотивы человечности, стремление к счастью и человечности нашли отражение не только в нравственно-религиозных и религиозных трактатах, но и в произведениях устного народного творчества и в литературно-художественных произведениях.

Гуманистическое воспитание предполагает и привитие ряда свойств характера, поведения, в которых должны быть реализованы лучшие качества человека – уважение к правам и свободам человека, любовь к окружающей природе и другие.

2. В наше время редко встретится человек, который решит оспаривать тезис о том, что образование является одним из важнейших факторов общественного развития: экономического, социального, духовного. Развитые в экономическом отношении страны выделяют значительную часть своего национального продукта на развитие каждого человека, поскольку хорошо понимают, что в этом залог их дальнейшего успешного развития.

Хотя Россию в настоящее время трудно отнести к развитым в экономическом отношении странам, тем не менее наша Конституция признает, что каждый имеет право на образование (ст.43). Каждый - это означает, что право на образование в Российской Федерации имеют не только граждане, но и любые другие лица, которые законно находятся на ее территории, даже если они не имеют гражданства. Если рассматривать приведенное положение в свете ч.2 ст.18 Конституции, то таким правом люди, проживающие в РФ, обладают независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, возраста и других обстоятельств.

Особую значимость этого принципа необходимо подчеркнуть специально. Как уже отмечено выше, некоторые субъекты Российской Федерации, увлеченные стремлением подчеркнуть свою суверенность, признают право на образование только за своими гражданами, что явно противоречит Конституции Российской Федерации. Кстати, аналогичным

дефектом страдает и Закон «Об образовании». Он говорит в основном о правах граждан. Наиболее показательна в этом смысле ст.5, которая озаглавлена «Государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области образования». Тексты других норм образовательного права соответствуют тексту этой статьи.

В ст.2 Закона «Об образовании» всеобщность образования не выделяется как принцип государственной политики. В ней подчеркивается общедоступность. Такая установка перекликается с принципом всеобщности. Всеобщность права на образование (независимо от каких-либо факторов) установлена в п.1 ст. 5 данного Закона, хотя в ней содержится отмеченный выше дефект: гарантируется лишь гражданам Российской Федерации, что не соответствует ч.1 ст.43 Конституции.

Под образованием в преамбуле Закона «Об образовании» «понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся достижением гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)». Этим процесс обучения отличается от других форм и способов пополнения человеком своих знаний - в семье, при общении с другими людьми, чтением книг, восприятием информации в органах СМИ, наблюдением за окружающим миром и т.д.

Получение человеком основного общего образования не лишает, а предоставляет ему право продолжать свою учебу. После обязательного полного среднего образования он может идти в среднее или высшее профессиональное образовательное учреждение, вслед за этим перед ним открывается возможность продолжать учебу в аспирантуре, а затем писать и защищать докторскую диссертацию. Да и после этого он может осваивать другие специальности. Только способы обучения у него другие, чем в период получения среднего (полного) общего образования.

Надо отметить, что позиция ст.43 Конституции Российской Федерации несколько отличается от позиции Европейской конвенции о защите прав

человека и основных свобод. В соответствии со ст.2 Протокола к этой Конвенции "Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при выполнении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечить детям такое образование и обучение в соответствии с собственными религиозными и философскими убеждениями"¹. Эту норму можно понимать и таким образом, что если родители признают верными только положения определенной религии, они вправе дать своему ребенку только религиозное образование, которое не обязательно предполагает изучение гуманитарных и естественных наук. Конституция Российской Федерации, признавая свободу совести и вероисповедания и право изучать и распространять любые религиозные знания, тем не менее не признает только религиозное обучение образованием. Под получением образования понимается достижение и подтверждение гражданином (обучающимся) определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

Всеобщность права на образование означает, что оно принадлежит всем и каждому, а не отдельным привилегированным категориям жителей России. Все другие установления Конституции и законодательства об образовании исходят из других обстоятельств, а именно: они учитывают способности человека, его материальные ресурсы и возможности общества. Поэтому-то установлен уровень образования, который бесплатно предоставляется всем. По причине ограниченных ресурсов общества (да и способности человека к дальнейшему обучению) предусмотрено, что высшее образование предоставляется на бесплатной основе только лицам, прошедшим конкурсный отбор. Понятно, лиц, способных к обучению в вузах и послевузовскому обучению, больше, чем в состоянии обучить государственная и муниципальная система учреждений. Поэтому

¹ Международное гуманитарное право в документах. - М.: Московский независимый институт международного права, 1996.- С.85.

Конституция и предусматривает что Российская Федерация «поддерживает» различные формы образования и самообразования, в том числе, надо полагать, и образования за счет своих средств на платной основе.

Поддержка эта выражается, в частности в том, что все виды образовательных организаций (в том числе и негосударственные) освобождаются от уплаты всех видов налогов (п.3 ст.40 Закона «Об образовании»). Однако Государственная налоговая служба, а сейчас Министерство по налогам и сборам, не дали своим местным органам разъяснений о порядке применения указанной нормы закона, а потому нередки случаи, когда налоговые инспекции и полиция предъявляют требования об уплате налогов образовательными организациями на том основании, что федеральные органы управления не давали указаний о применении ст.42 Закона «Об образовании».

Реализация права на образование зависит от многих обстоятельств, внешних и внутренних по отношению к обучающемуся. Это дает основание утверждать, что права, «которые реализуются в зависимости не от способностей и желаний человека, а от материальных условий жизни конкретного общества, уровня цивилизованности законодательства и политики конкретного правительства»¹, на самом деле вполне реальны уже хотя бы потому, что в стране их ежегодно реализуют миллионы граждан.

3. Единство образовательного пространства - важное условие организации образовательной деятельности в условиях, когда Россия формируется как федеративное государство. Этот принцип в Конституции прямо не сформулирован. Но он вытекает из целого ряда ее норм. Поэтому единство федерального и культурного пространства признается одним из принципов государственной политики в области образования (ст.2 Закона «Об образовании»).

Прежде всего следует отметить, что общие вопросы образования находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Значит,

¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. - М., 1997. - С.248-249.

основные принципы организации образования устанавливаются федеральными органами. Стержневыми вопросами обучения являются обязательный минимум содержания обязательных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников на каждой ступени образования. А эти параметры определяются в государственных образовательных стандартах, утверждаемых на федеральном уровне. Тем самым обеспечивается единство обучения в различных организациях на территории всей страны.

Когда речь идет о единстве образовательного пространства, стержневым является такой показатель, как программа образования, а не системы управления, организационная структура учебных заведений, их персонал и т.п.

Программа является ключевым показателем при установлении статуса образовательных заведений, что вытекает из п.6 ст. 12 Закона «Об образовании», где сказано: «Государственный статус образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) устанавливается при его государственной аккредитации».

В образовательной программе основными являются понятия «содержание образования», его «уровень» и «направленность». Содержание представляет собой «а) совокупность учебно-образовательной информации, полученной и (или) заимствованной из различных отраслей человеческого знания в соответствии с конкретно-исторической развитостью наук, искусств, трудовой деятельности, религий и других способов (форм) освоения объективной реальности; б) совокупность основных способов познавательной деятельности; в) совокупность способов социальной

(экономико-политической) адаптации, личностного (психо-социального) и биологического (психофизиологического) развития»¹.

Такому пониманию единства образовательного пространства необходимо специальное внимание, но в литературе оно иногда уходит на второй план².

Единство образовательного пространства приходится особо подчеркивать в условиях, когда имеется опасность его разрушения, как на это обратили внимание в ряде стран СНГ при разработке своих законов об образовании.

Другой стороной единства является обеспечение многообразия. В том же п.2 ст.2 Закона «Об образовании» установлено, что одним из оснований государственной политики в сфере образования является «защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства».

Учет национально-региональных особенностей обеспечивается целым рядом средств. Прежде всего, следует назвать предоставление субъектам Российской Федерации права устанавливать в государственных образовательных стандартах национально-региональный компонент. В отдельном образовательном заведении содержание образования может определяться самим этим заведением самостоятельно на основе федеральных образовательных стандартов и примерных программ, разрабатываемых органами управления. Одним из инструментов против чрезмерной унификации образования является идеологическое многообразие.

4. Идеологическое многообразие признается одной из основ конституционного строя России.

¹ Молчанов С.Г., Гостев А.Г. Понятие "образовательная программа" в законе РФ "Об образовании" // Образование. - 1998.- №4.- С.35.

² Управление развитием школы // Пособие для руководителей образовательных учреждений. - М.: Новая школа, 1995.- С.59.

Как известно, идеология - это система взглядов и представлений об общественных отношениях и общественном устройстве, а также способах решения социальных проблем.

Люди по способам восприятия окружающего мира не одинаковы. Существенные различия можно отметить в условиях их существования. Поэтому естественно и множество идеологий, отражающих видение мира. Стремление свести понимание мира к одной идее или даже к одной системе идей не только противостоит природе, но и губительно для общества. Многообразие идей представляет собой своеобразную компенсацию ограниченности восприятия каждого отдельного человека и его способности перерабатывать информацию. Отвергая ту или иную систему взглядов и представлений, общество рискует не увидеть определенные направления своего развития и, как следствие, принять неадекватные решения по поводу возникших общественных проблем.

В отличие от многих современных демократических государств, где идеологический плюрализм признается лишь как право на свободу мнений и политических взглядов, в Российской Конституции многообразие идеологий отнесено к числу основополагающих в общественном устройстве. Вокруг идей образуются группы, течения, объединения, партии, которые конкурируют между собой в стремлении реализовать свое видение способов решения социальных проблем. Многообразие идей находит продолжение в политическом многообразии (ч.3 ст.13 Конституции), в свободе совести и вероисповедания, которые включают «право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними» (ст.28 Конституции).

Будучи одним из основополагающих в конституционном строе России, идеологическое многообразие в полной мере относится и к организации образовательной деятельности в нашей стране. Хотя, надо признать, в законодательстве об образовании оно не получило полного выражения. В

качестве принципа государственной политики п.5 ст.2 Закона «Об образовании» называет свободу и плюрализм в образовании. Остается неясным, в чем выражается эта свобода. Но возможно речь идет о свободе от чего-то. Тогда непонятно – от чего свободно образование. Этой же неопределенностью страдает и слово «плюрализм». В некоторых странах СНГ используется выражение "многообразие образовательных организаций". Но под данным термином возможно видеть и многообразие образовательных программ. Впрочем, учитывая нашу недавнюю историю, напрашивается вывод, что плюрализм предполагает идеологическое многообразие.

Неоднозначно также указание п.2 ст.2 Закона о том, что образование носит светский характер. При этом имеется в виду, что церковь отделена от государства и не может принимать участия в принятии решений по проблемам воспитания и обучения. Но это отнюдь не исключает, что государство на том или ином этапе без влияния церкви примет решение об изучении в учебных заведениях той или иной религии в качестве обязательного предмета (включив соответствующий курс в образовательные стандарты). Остается также открытым вопрос о праве отдельного образовательного учреждения (вполне светского государственного или муниципального) ввести курс по изучению той или иной религии.

Интересно отметить, что все страны СНГ сочли для себя важным установить светский характер образования и большинство из них предусматривают независимость от идеологического влияния. Хотя делают они это в разной форме. Большинство предусматривают независимость образования от всякого рода идеологических (в том числе и религиозных) организаций. Только в Республике Молдавия предусмотрено, что государственное образование свободно от партийно-идеологической, политической, расовой и национальной дискриминации (ст.4 закона «Об образовании»). Здесь признается недопустимой дискриминация, которая исходит не только от носителей соответствующей идеологии, но и от любого другого субъекта.

Исходя из содержания Конституции и на основе опыта организации образовательной деятельности, можно сделать вывод, что в Российской Федерации соответствующий принцип можно определить как идеологическое многообразие в образовании. Он предполагает не только светский характер образования, не только недопустимость влияния на сферу воспитания и обучения партий и иных идеологических объединений, но и всякого идеологического влияния, от кого бы оно ни исходило - от государства, партий, отдельного человека и т.д. Это означает, что если кто-то в рамках данного учебного заведения или системы заведений специально изучает определенную идеологию или мировоззрение, он должен обеспечить изучение, по меньшей мере, еще одной идеологии (мировоззрения).

Закон Российской Федерации «Об образовании» говорит о принципах государственной политики. В п.4 ст.2 подчеркивается, что образование в государственных и муниципальных организациях является светским. Большинство стран СНГ занимают в своих законах такую же позицию. В Украине и Туркменистане соответствующие законы говорят об основных принципах образования, которые, таким образом, имеют юридическую силу и для негосударственного сектора образования.

Конечно, государственные и муниципальные образовательные организации обязаны соблюдать принцип идеологического многообразия. Что касается частных организаций, то на основе конституционных прав и свобод они могут открывать полностью идеологизированные заведения. Это не будет нарушением Конституции. Но такое обучение в частных организациях государство вправе не признавать образованием в смысле, который придается этому термину в Конституции и в Законе «Об образовании» со всеми вытекающими отсюда последствиями. Значит, если организация ставит перед собой задачу давать обучающимся определенное образование, которое будет признано государством и обществом, оно должно в своем учебном и воспитательном процессе обеспечить идеологическое многообразие, свободу и плюрализм.

В образовании данный принцип имеет двоякое значение.

Во-первых, органы законодательной и исполнительной власти при принятии нормативных правовых актов и управленческих решений должны оставаться нейтральными по отношению к той или иной идеологии, к политическим пристрастиям тех, кому адресованы акты и решения. Политические убеждения не могут также служить критерием при подборе кадров в аппарат управления. Конечно, при демократических процедурах формирования органов власти отнюдь не исключается переход их (органов) в управление к тем или иным политическим силам. В этом случае соответствующие должностные лица неизбежно начинают говорить языком своих политических пристрастий. Это вполне нормально: суть демократии в том и состоит, что общество имеет возможность решать свои социальные проблемы на основе различных идеологических представлений. «Однако, это ни при каких условиях, включая чрезвычайные, не должно вести к исключению из жизни других идеологий, к перестройке школьных и вузовских программ, к подчинению идеологическим установкам государственных средств массовой информации»¹. Понятно, что пристрастия руководителей органов власти не должны вести к кадровым чисткам по политическим и религиозным мотивам.

Идеологическая и мировоззренческая терпимость должна особенно соблюдаться при разработке и утверждении государственных образовательных стандартов.

Конечно, любая терпимость имеет смысл лишь до тех пор, пока она не сталкивается с силой, стремящейся уничтожить носителя этой терпимости. Демократия должна защищать себя от распространения антидемократических идеологий и их организационных форм. Демократическое государство не должно допускать деятельность политизированных институтов, стремящихся изменить основы

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации // Учебник для вузов. М.: Норма-ИнфраМ, -1999. - С.149.

конституционного строя неконституционным, следовательно, насильственным путем. Правовое государство несовместимо с распространением в обществе национал-социалистической (фашистской) и тому подобной идеологии, поскольку это идеология диктатуры, основанная на социальной, расовой, национальной или религиозной розни. С этих позиций в ч.5 ст. 13 установлены вполне оправданные ограничения свободы объединений, которые следует понимать как пределы идеологического и политического плюрализма¹.

Во-вторых, идеологическое многообразие является основой воспитательной и образовательной деятельности образовательных организаций. «Свобода и плюрализм», как известно, - один из принципов государственной политики в сфере образования (Закон «Об образовании» П.5. Ст.2).

Эта свобода выражается прежде всего в том, что учебные заведения самостоятельно определяют содержание образования в рамках стандартов и примерных программ, разрабатываемых органами управления. Они вправе разрабатывать также дополнительные программы (Закон «Об образовании» п.п. 5 и 6. - Ст.14.). Определяя содержание образования, организация вправе избрать любую интерпретацию происходящих социальных процессов, предлагать любые способы решения актуальных проблем. Разумеется, плюрализм предполагает, что параллельно получают освещение и иные идеологические и политические концепции.

Внутри образовательных организаций свободой обладают воспитатели и педагоги. Такой вывод вытекает не только из ст.13 Конституции, но он прямо сформулирован в п.4 ст.55 Закона «Об образовании», согласно которому при исполнении профессиональных обязанностей педагог имеет право на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебников и учебных пособий, методов оценки знаний обучающихся и воспитанников. Конечно, здесь встает вопрос о сочетании идеологических

¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. – М., 1997. - С. 69.

ориентаций учебного заведения (во всяком случае - его руководства) и педагогического работника. Но при любых обстоятельствах расхождение во взглядах нельзя использовать как основание для отстранения работника от его профессиональной деятельности.

Принцип идеологического многообразия распространяется и на взаимоотношения обучающихся с образовательными организациями. Конечно, смысл обучения состоит в том, что учебное заведение действиями своих педагогических работников сообщает обучающимся набор знаний, прививает им навыки анализа и трактовки социальных процессов, подсказывает методы разрешения конфликтов и путей достижения целей. Но обучающийся, как и каждый человек, имеет возможность пользоваться любыми источниками информации, на основе которых он вполне может прийти к самостоятельным взглядам и представлениям. Его идеология может оказаться отличной от системы взглядов педагогов и организации в целом. Его право на свободу совести и убеждений, на их выражение не только вытекает из ст.13 Конституции, но и прямо закреплено в п.4 ст.50 Конституции.

Право на свободу мнений и убеждений включает и право на отрицание прав и свобод человека, полное или частичное. Отрицание выражается в непризнании естественного происхождения прав и свобод, в утверждении неравенства людей по тем или иным признакам и т.д. Однако, если человек выражает свои мнения во вне, то здесь он должен считаться с рядом ограничений, установленных Конституцией. Она запрещает пропаганду и агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную и религиозную ненависть, а также пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч.2 ст.29 Конституции). Эти ограничения распространяются также на идеологическое многообразие в сфере организации образовательной деятельности. В п.4 ст.14 Закона «Об образовании» предусмотрено, что содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми и

народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, а также учитывать разнообразие мировоззрений. Учитывать многообразие мировоззрений значит избегать идеологических и политических трактовок и предпочтений в стандартах, предоставляя эту возможность педагогическим работникам и самим обучающимся, а также авторам учебно-методических изданий.

В п.6 ст.2 Закона «Об образовании» назван еще один принцип государственной политики в области образования: «Демократический, государственно-общественный характер управления образованием». Эта норма имеет безусловно важное значение в условиях формирования существенно обновленной системы образования. Ее ввели в свои законы подавляющее большинство стран СНГ. Данный факт подтверждает ранее сделанный вывод о том, что совпадение принципов в странах бывшего СССР обусловлено общностью их довольно длительного исторического развития и сходством целей, которые они ставят перед собой в настоящее время. Но указанный постулат относится лишь к сфере управления образовательной деятельностью. Он не обладает достаточной степенью всеобщности, а потому его нельзя рассматривать в качестве исходного принципа достаточно широкой области норм, составляющих образовательное право.

В ряде стран СНГ законодательство признает принципами государственной политики в области образования целый ряд других положений – научность, творчество, непрерывность, мировой уровень, связь с наукой и производством и ряд других. Указанные параметры образовательной деятельности являются его важными характеристиками, в том числе в Российской Федерации. Но они либо относятся к отдельным сторонам образования, не имеют достаточно широкого значения в нормах, регулирующих сферу воспитания и обучения, либо не нашли хотя бы косвенного отражения в нормах Конституции Российской Федерации. Потому отнесение их к числу конституционных принципов вряд ли оправдано.

Как уже отмечено выше, большинство субъектов – национально-государственных образований в составе Российской Федерации восприняли Закон Российской Федерации «Об образовании» лишь в качестве основы своего нормативного правового регулирования воспитания и образования. Они не вправе этого делать. Но интересно проанализировать их взгляды на принципы образования. В целом они воспроизводят их в неизменном виде. Рассмотрим особенность подхода к принципам образования в некоторых республиках.

В законах ряда национальных республик предусмотрено право выбора языка и образовательного учреждения. Некоторые подчеркивают связь образования с национальными и культурными традициями народов, проживающих на их территории. Так, в законе Марий-Эл принципом политики в области образования является «возрождение и развитие национальных языков, культур, духовно-нравственных, этнических ценностей марийского и других народов, проживающих на территории Республики Марий Эл» и «укрепление связей с национальными, региональными традициями народов финно-угорской языковой группы и других народов». Примерно такая же формулировка содержится в Законе Удмуртии. Каждый субъект вправе устанавливать особенности своей политики в регионе. В этом и состоит смысл федерализма. Но если то или иное положение установлено в федеральном законе, а тем более в Конституции, субъект не вправе повторять его в своих нормативных правовых актах, а тем более изменять их формулировку. Если субъект в целом повторяет нормы федерального Закона «Об образовании», но при этом опускает те или иные положения, то отсюда можно сделать вывод, что соответствующие органы законодательной власти не признают нормы Российской Федерации на подведомственной им территории. Так, в законах об образовании Республик Карелия и Хакасия отсутствуют положения о свободе и плюрализме в образовании. Как показано выше, эти принципы лежат в основе конституционного строя Российской Федерации.

5. Образование - достаточно развитая и обширная сфера общественной деятельности в современной России. Она требует не только принятия конкретных управленческих решений, но и широкой нормативной правовой регламентации. В Российской Федерации, как и в каждой демократической стране, используется два вида норм права - законы и иные нормативные (подзаконные) акты. Тем самым в этой сфере важным принципом организации является разделение властей.

В данном случае речь может идти о разделении законодательной и исполнительной властей, поскольку судебные органы не участвуют в организации управления образованием.

Статья 10 Конституции, провозглашая принцип разделения властей, одновременно подчеркивает, что каждая из ветвей самостоятельна. Разъяснений о том, что понимается под их самостоятельностью, нет. Очевидно, что в данном случае не может быть речи о дроблении и ослаблении власти. И законодательная и исполнительная ветви власти обязаны осуществлять между собой сотрудничество и кооперацию, должны служить целостным выражением суверенитета народа Российской Федерации. Конституция говорит не о делении власти между ее ветвями, а лишь о разных полномочиях, которыми наделяются органы государства. Понятно, что построение государств, основанных на разделении властных полномочий, за два столетия не выработало четких критериев, по которым каждое отдельное полномочие относится к ведению того или иного органа. Более того, анализ отдельных примеров показывает, что возможно несколько вариантов разделения власти. Они не совпадают в президентской и парламентской республике, в республике и монархии (например, в Великобритании).

На основании соответствующих норм Конституции Российской Федерации можно сделать вывод, что основной смысл разделения властей сводится к следующему:

законы обладают высшей юридической силой и принимаются представительными органами власти;

исполнительная власть обладает ограниченными нормотворческими полномочиями и основной смысл ее деятельности состоит в применении действующих законов;

между указанными ветвями власти обеспечивается баланс полномочий, в связи с чем ни одна из них не имеет возможности сосредоточить всю полноту власти у себя;

ни одна из властей не вправе вмешиваться в компетенцию других властей¹.

6. Федерализм также является одним из основных принципов организации образовательной деятельности в Российской Федерации.

В целом сущность федерализма состоит в том, что Российская Федерация включает в себя 89 равноправных субъектов - республики, края, области, города федерального значения, автономии; статус субъектов определяется их актами, имеющими статус конституционных (конституции - в республиках, уставы - в остальных субъектах); в рамках единой и целостной системы государственной власти между органами государственной власти Федерации и ее субъектов распределены полномочия и предметы ведения, причем все субъекты во взаимоотношениях с федеральными органами власти равны между собой.

В организации образовательной сферы важную роль играют муниципальные органы - органы местного самоуправления, признанные составной частью конституционного строя. Важной характеристикой местного самоуправления является положение Конституции, согласно которому «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Эта норма иногда создает иллюзию, что муниципальные органы полностью самостоятельны и никому не

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. - М., 1999. - С.132.

подчиняются. Такая трактовка цитированного положения категорически должна быть отвергнута, потому что она не соответствует ст. 4 Конституции, в соответствии с которой суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию и Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Значит, органы местного самоуправления естественно включены в систему организации образовательной деятельности в России. Смысл приведенного положения ст.12 раскрывается в главе 8 Конституции, в соответствии с которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением (именно населением) вопросов местного значения (ст.130), структура его органов (именно структура) определяется населением самостоятельно (ст.131), органы местного самоуправления самостоятельно решают принципиальные вопросы местного значения (ст.132). Отсюда можно сделать однозначный вывод о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, имеется в виду, что они формируются не федеральными или региональными властными структурами, а самим населением. Но это именно органы власти, поскольку они вправе принимать нормативные правовые акты (утверждение и исполнение местного бюджета, введение местных налогов и сборов и т.д. - ст.132 Конституции) и использовать силу правоохранительных органов для принуждения к их исполнению.

В полномочия органов местного самоуправления входит и решение вопросов, связанных с образовательной деятельностью.

Таким образом федерализм организации образовательной деятельности означает, что звеньями ее являются федеральные органы и органы субъектов Федерации, а в субъектах имеется еще и разветвленная сеть муниципальных органов управления образованием. Первичным звеном в данной сфере деятельности являются образовательные организации различных организационно-правовых форм и форм собственности.

Как уже отмечено выше, общие вопросы воспитания и образования отнесены к общему ведению Российской Федерации и ее субъектов. Отсюда следует, что «не общие» вопросы являются предметом решения субъектов Федерации.

В соответствии с Законом «Об образовании» (в редакции от 13 января 1996 г.) решение вопросов организации образовательной деятельности осуществляется на трех уровнях.

Вполне понятно выделение вопросов, которые отнесены к компетенции Федерации. Во-первых, как отмечено выше, образовательное пространство является единым. Поэтому есть круг проблем, которые требуют единого решения. К ним относится не только разработка федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, но и формирование и осуществление федеральной политики; разработка и реализация федеральных и международных программ развития образования; определение перечня профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование; установление порядка лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных организаций и некоторые другие. Во-вторых, в сфере образования, в рамках которой складываются самые разнообразные общественные отношения, имеется немало отношений, регулирование которых Конституцией отнесено к ведению Федерации. К ним, принадлежат, в частности гражданские и гражданско-процессуальные отношения. Гражданскими являются: правоотношения в связи со статусом субъектов отношений, отношения собственности, отношения по поводу продуктов интеллектуальной деятельности и другие. Поэтому-то в компетенцию Федерации включены вопросы установления порядка создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений; разработки и утверждения типовых положений об образовательных организациях и ряд других.

К ведению субъектов Федерации относятся вопросы, которые хотя и являются общими для образования, но тем не менее имеют региональный характер и потому включены в компетенцию федеральных органов. К ним можно отнести разработку собственной политики в образовании, не противоречащей политике Российской Федерации; установление национально-региональных компонентов образовательных стандартов; введение дополнительных к федеральным льгот воспитанникам, обучающимся и педагогическим работникам и т.д. Конечно, в этой сфере имеются проблемы. Одна из них состоит в том, что принятые формулировки требуют уточнений. Так, в ст.29 Закона "Об образовании" субъектам предоставляется право принимать свое законодательство по вопросам образования (подпункт 2), а вслед за этим (подпункт 18) разрешается «издание нормативных документов в пределах своей компетенции». Если под нормативными документами подразумеваются нормативные правовые акты, то ведь к ним относятся также и законы. Тогда подпункт 2 оказывается лишним. Если же в последнем подпункте имеются в виду какие-то технические нормативы, тогда возникает вопрос, вправе ли органы исполнительной власти издавать свои (подзаконные) нормативные акты. Право определения «особенностей порядка создания, реорганизации, ликвидации образовательных учреждений» (подпункт 3 той же статьи) вряд ли может быть предоставлено субъектам, поскольку вопросы создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц - область гражданского права, которая полностью находится в ведении Федерации.

Третий уровень органов управления образованием - муниципалитеты. В ст.31 Закона «Об образовании» к исключительной компетенции местного самоуправления отнесен довольно широкий круг вопросов.

Образовательные организации, непосредственно занятые оказанием образовательных услуг, имеют свой набор правомочий по осуществлению собственной деятельности.

Федерализм в Конституции не только провозглашается. Она предусматривает также реальные инструменты для его защиты от нарушений. Часть 5 ст.76 Конституции устанавливает, что если федеральный закон принят в соответствии с распределением полномочий и предметов ведения, а закон субъекта противоречит этим законам, то действует федеральный закон. С другой стороны, если федеральные органы вторгаются в исключительную компетенцию субъектов, принимая соответствующие законы, тогда действует закон субъекта (ч.6 ст.76). В случае спора относительно того, есть ли соответствующее противоречие или нет, спор разрешается Конституционным Судом, что прямо вытекает из содержания ст.123. В некоторых договорах органов власти Российской Федерации и субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий вопрос о защите прав субъектов в области нормотворчества решается особо. Так в договоре с Кировской областью (ст. 10) предусмотрено, что «органы государственной власти Кировской области имеют право оспаривать в соответствующем суде правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые регулируют вопросы, отнесенные к ведению Кировской области, или не соответствуют полномочиям федеральных органов исполнительной власти...».¹

Аналогичным образом защищается и компетенция муниципальных органов, в том числе и в сфере образования. Ст.133 Конституции гарантирует права местного самоуправления, запрещая ограничивать его права и предоставляя возможность судебной защиты в случае, если данный запрет нарушен.

¹Комментарий к Закону Российской Федерации "Об образовании". - М.: Юристъ, 1998. - С.433.

3.3 Системность норм, регулирующих образовательную деятельность

В литературе по общей теории права принято всю совокупность правовых норм в обществе рассматривать в качестве системы¹, элементами которой являются отрасли, подотрасли, институты, нормы. При этом системой, как это принято в методологии науки, является некоторое множество связанных между собой тем или иным способом элементов.

Также надо иметь в виду, что в соответствии с общей теорией систем каждый ее элемент отличается сложностью, а потому он тоже является системой. Только в контексте системы более высокого уровня элемент принято называть подсистемой. Если же за точку отсчета принять элемент и рассматривать его составные части, то он является системой, а его составные части - подсистемами. В свете этого системами могут являться отрасли права, подотрасли и институты. В качестве системы выступает любая совокупность правовых норм, которые объединены тем или иным свойством. Системами являются Закон «Об образовании» и Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», поскольку каждый из них объединяет множество логически и функционально связанных норм.

В качестве системы можно рассматривать и образовательное право, которое включает в себя множество институтов и норм, объединенных тем,

¹ Теория государства и права. Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. Изд. 2-е. - М., 2000. - С.323-327; Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999. - С. 388-390; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1996. - С.166-167; Комаров С.А. Теория государства и права. - М., 1998. - С. 271-275; Общая теория права и государства / Под ред. В.В.Лазарева. - М., 1996. - С.167-172; Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсесянца. - М., 1999. - С. 325-331; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для вузов. - М., 1999. - С.430; Мухаев Р.Т. Теория государства и права. Учебник для вузов. - М., 2001. - С.334-335; Теория государства и права. Учебник / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М., 2001. - С. 251-254; Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997. - С.348-353.

что они непосредственно регулируют общественные отношения в сфере образования. Его так и принято рассматривать в литературе¹.

Нормативные правовые акты, основной задачей которых является регулирование отношений в сфере образования, отличаются значительным многообразием. Они включают в себя законы Российской Федерации и ее субъектов, указы Президента РФ и постановления глав администрации субъектов РФ, постановления Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти, а также приказы, инструкции и иные нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ.

Наряду с этим значительный массив составляют нормативные правовые акты, которые регулируют иные общественные отношения, но в то же время содержат и правила, затрагивающие отношения в сфере образования. К ним относятся, например, Законы «Об утверждении Федеральной программы развития образования», «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей», «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях», «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования» и другие. Среди других прежде всего стоит назвать Семейный кодекс и Гражданский кодекс РФ.

Как известно, роль родителей в отношениях между учебным

¹ Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. - М., 2000. - С. 74-75. Образовательное право. Экспериментально-профессиональная программа / Под ред. В.М. Сырых и В.И. Шкатуллы. - М.-Уфа, 1999. - С. 7-8.

заведением и обучающимися (воспитанниками) Закон «Об образовании» не может обойти своим вниманием. Но главными здесь являются нормы Семейного кодекса. Достаточно упомянуть ст. 61 СК:

«1.Родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей. Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Родители имеют преимущественное право на воспитание своих детей перед всеми другими лицами.

2. Родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования. Родители с учетом мнения детей имеют право выбора образовательного учреждения и формы обучения детей до получения детьми основного общего образования».

Таким образом в этой статье заложены основы взаимоотношений между родителями и их детьми в деле воспитания и обучения.

В нашем обществе широко распространены случаи, когда вместо родителей выступают лица, их заменяющие. На их отношения с несовершеннолетними не распространяется действие Семейного кодекса. В таком случае подлежат применению нормы Гражданского кодекса, в частности, ст.36, которая в п. 3 устанавливает: «Опекуны и попечители обязаны заботиться о содержании своих подопечных, об обеспечении их уходом и лечением, защищать их права и интересы. Опекуны и попечители несовершеннолетних должны заботиться об их обучении и воспитании».

Возникновение образовательных правоотношений определяется нормами непосредственно образовательного права, в частности, ст. 16 Закона «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 20 июля 2000 г.) и ст. 11 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Но правила приема в учебные заведения содержатся в целом ряде других законов.

Показательным в этом отношении является Закон о статусе военнослужащих, ст. 19 которого, в частности, устанавливает:

Граждане, уволенные с военной службы, пользуются преимущественным правом на поступление в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования и на подготовительные отделения образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Граждане, уволенные с военной службы и поступающие в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования по рекомендациям командиров, пользуются правом внеконкурсного зачисления при условии получения ими положительных оценок на вступительных экзаменах.

Граждане, проходившие военную службу по контракту и уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеют право на:

бесплатное первоочередное прохождение подготовки, переподготовки и повышение квалификации по направлению и за счет средств федеральной государственной службы занятости населения, а имеющие право на пенсию - на получение профессионального образования по направлению и за счет средств организаций, в которые они приняты на работу, с выплатой среднего заработка во время обучения;

внеконкурсное поступление в государственные образовательные учреждения начального профессионального образования и на курсы обучения соответствующим профессиям;

поступление в государственные образовательные учреждения профессионального образования без вступительных экзаменов:

на первый курс и последующие курсы государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования - окончившие средние военные образовательные учреждения;

на первый курс государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования - с образованием не ниже

основного общего образования;

на первый курс и последующие курсы государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования - имеющие незаконченное высшее или высшее военное профессиональное образование;

на подготовительные отделения государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования - окончившие образовательные учреждения среднего (полного) общего образования или среднего профессионального образования.

Как видим, этот совсем не профильный нормативный акт устанавливает довольно обстоятельные (здесь они приводятся не полностью) правила приема в учебные заведения данной категории граждан.

Взаимные права и обязанности участников образовательных правоотношений (учебного заведения и обучающегося) достаточно подробно определяются специальными нормативными актами – Законами об образовании и о высшем и послевузовском профессиональном образовании, а также постановлениями Правительства РФ, документами Министерства образования РФ и т.д.

Не менее важную роль в регулировании прав и обязанностей сторон играют и нормы гражданского кодекса РФ. Правда, пока еще теория, да и законодательство не дают однозначного ответа на вопрос о том, какой отраслью права регулируются отношения между образовательными заведениями и лицами, обучающимися за счет бюджетных средств. Что же касается отношений с лицами, обучающимися за счет собственных средств, то они вне сомнений регулируются нормами гражданского законодательства. Такой вывод вытекает из норм гл.39 ГК, которая к договорам возмездного оказания услуг относит услуги по обучению.

Правоотношения персонала и учебно-воспитательных учреждений определяются нормами трудового законодательства. Вместе с тем трудовой кодекс содержит целый свод норм, в которых за лицами, совмещающими

учебу с трудовой деятельностью, признаются дополнительные права (ст. 173-177). Кроме того, отношения с педагогическими работниками регулируются рядом особых правил (ст. 331-336).

Когда законодательство устанавливает определенные квалификационные требования к лицам, претендующим на занятие некоторых должностей либо осуществление деятельности, то эти требования формулируются с учетом норм законодательства об образовании. Показательна в этом смысле ст. 54 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22.07. 93 г., которая, в частности, определяет, что право на занятие медицинской и фармацевтической деятельностью «имеют лица, получившие высшее или среднее медицинское и фармацевтическое образование в Российской Федерации, имеющие диплом и специальное звание, а на занятие определенными видами деятельности, перечень которых установлен Министерством здравоохранения Российской Федерации, - также сертификат специалиста и лицензию. Сертификат специалиста выдается на основании послевузовского профессионального образования (аспирантура, ординатура), или дополнительного образования (повышение квалификации, специализация), или проверочного испытания, проводимого комиссиями профессиональных медицинских и фармацевтических ассоциаций, по теории и практике избранной специальности, вопросам законодательства в области охраны здоровья граждан».

В целом нормы, регулирующие образовательные правоотношения, соответствуют одному из требований системности: они связаны общим предметом правового регулирования и согласованы между собой. Но в полной мере согласованности в таком значительном массиве норм достичь не удастся. Поэтому здесь имеются и пробелы, и несоответствия, и противоречия, о чем достаточно подробно сказано в 3.1 и 3.2. Конечно, для устранения указанных недостатков необходимо вносить изменения и дополнения в действующее законодательство. Пока же такие изменения не

внесены, в процессе правоприменительной деятельности следует пользоваться правилами для устранения коллизий. Некоторые из этих правил упоминались выше.

Коллизии – самостоятельный большой вопрос в общей теории права и в международном праве. Здесь следует остановиться лишь на некоторых положениях коллизионного права, особенно актуальных для регулирования отношений в сфере образования.

Нормативные правовые акты содержат значительное число правил о регулировании гражданско-правовых отношений. В соответствии с пунктом «о» ст. 71 Конституции регулирование гражданско-правовых отношений – исключительная компетенция Российской Федерации. Основным законодательным актом в сфере гражданского права является Гражданский кодекс. Нормы же других актов по вопросам, отнесенным к ведению Гражданского кодекса, должны соответствовать Кодексу, как это прямо установлено в п.2 его ст. 3.

Между тем, в Законах «Об образовании» и «О высшем и послевузовском специальном образовании» содержится ряд норм, которые ГК не соответствуют. Эти коллизии будут рассмотрены позднее. Здесь же следует остановиться на одной из них.

Пункт 7 ст. 12 Закона «Об образовании» устанавливает: «Филиалы отделения, структурные подразделения образовательного учреждения могут по его доверенности осуществлять полностью или частично полномочия юридического лица, в том числе иметь самостоятельный баланс и собственные счета в банковских и других кредитных учреждениях». Аналогичная норма содержится в п. 3 ст. 8 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Эти нормы вызвали споры среди научных и практических работников. В данной дискуссии нужно выделять три самостоятельных вопроса.

При разрешении данной коллизии применяется известное правило, согласно которому в случае несоответствия между нормами применяется та из них, которая имеет большую юридическую силу,

Коллизии между нормами права решать значительно сложнее в случаях, когда нормативные правовые акты по своей юридической силе относятся к одному уровню. Здесь иногда применяется такой критерий, как время принятия акта. В этом случае признается, что преимущественное значение имеет акт, который принят позднее. В соответствии с этим правилом решается противоречие между Законом «Об образовании» и Законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», с одной стороны, и Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», абзац первый подпункта «а» п. 2 ст. 24 которого предусматривает право на отсрочку от призыва лишь для студентов аккредитованных вузов.

Закон Российской Федерации «Об образовании» в п. 21 ст. 50 устанавливает, что право на отсрочку от призыва на военную службу на время обучения на дневном отделении в образовательном учреждении профессионального образования данного уровня (ступени) имеют обучающиеся, поступившие в образовательные учреждения следующего уровня (ступени), т.е. те учащиеся, которые успешно окончили обучение на одной ступени и перешли на следующую ступень обучения. Здесь нет указания на то, что это право на отсрочку принадлежит лишь обучающимся в аккредитованных учебных заведениях.

В силу главы 3 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» студентам очной формы обучения, обучающимся в высших учебных заведениях, предоставляется отсрочка от призыва на военную службу на время обучения в соответствии с федеральным законом. При этом здесь также нет оговорки о том, что речь идет только об обучающихся в аккредитованных учебных заведениях.

Согласно подпункту «б» п. 2 ст. 21 Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе», регулирующего порядок

предоставления отсрочки от призыва на военную службу, право на получение отсрочки имеет гражданин, впервые обучающийся на дневном отделении в образовательном учреждении профессионального образования данного уровня - на время его обучения; гражданин вправе воспользоваться отсрочкой от призыва на военную службу для получения профессионального образования только один раз.

Еще до принятия нового Закона «О воинской обязанности и военной службе» предпринимались попытки ограничительного толкования понятия «образовательное учреждение». Так, в п. 3 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 19 мая 1993 г. «О некоторых мерах, связанных с исполнением Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» разъясняется, что под образовательными учреждениями профессионального образования в указанном Законе понимаются образовательные учреждения профессионального образования, имеющие государственную аккредитацию.

С принятием нового Закона «О воинской обязанности и военной службе» коллизия разрешилась сама собой: более поздний закон имеет преимущественную юридическую силу.

Аналогичная коллизия возникла с принятием Налогового кодекса Российской Федерации. Как известно, согласно п. 3 ст. 40 Закона «Об образовании» «Образовательные учреждения независимо от их организационно-правовой формы в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе - платы за землю».

В Налоговом кодексе (п. 1 ст. 56) предусмотрено, что льготы по налогам и сборам устанавливаются законодательством о налогах и сборах. Согласно же п. 1 ст. 1 НК РФ это законодательство состоит из Налогового кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. Отсюда налоговые органы делают вывод, что законодательство об образовании не является налоговым и потому

учебные заведения не пользуются налоговыми льготами. В соответствии с этой позицией они нередко предъявляют требования об уплате налогов.

Аналогичное дело рассмотрено в Ростовской области¹.

Государственное образовательное учреждение профессиональный лицей № 1, г. Ростов-на-Дону (ГОУ профлицей № 1), обратилось в Арбитражный суд Ростовской области с иском к государственной налоговой инспекции по Первомайскому району города Ростова-на-Дону (инспекция МНС РФ по Первомайскому району города Ростова-на-Дону) об обязанности возратить излишне уплаченный налог на пользователей автомобильных дорог в сумме 17 556 руб. 76 коп. и взыскании процентов за каждый день нарушения срока возврата в сумме 2 708 руб. 82 коп. К участию в деле в качестве третьего лица на стороне истца привлечено Министерство общего и профессионального образования Ростовской области.

Решением от 11.11.99 суд обязал ответчика - инспекцию МНС возратить ГОУ профлицей № 1 из бюджета 17 556 руб. 76 коп. излишне уплаченного налога на пользователей автомобильных дорог, также проценты в сумме 2 708 руб. 82 коп.

Решение мотивировано тем, что в соответствии с п. 3 ст. 40 Федерального закона «Об образовании» образовательные учреждения, независимо от их организационно-правовых форм в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю. Поскольку истец за период с 1996 по II квартал 1999 г. уплатил налог в сумме 17 556 руб. 76 коп., при этом не отказался от использования льготы, а полученный доход от оплаты за дополнительное обучение реинвестировал на учебный процесс, он в силу ст. 21 Налогового кодекса Российской Федерации, имеет право на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных сумм налогов. Поскольку в установленный ст. 78 Налогового кодекса Российской

¹ Дело № А53-12451/99-С5-34 Арбитражного суда Ростовской области.

Федерации срок со дня подачи заявления истцу не возвращена сумма излишне уплаченного налога, взысканию подлежат и проценты.

Постановлением апелляционной инстанции от 26.01.99 решение от 11.11.99 оставлено без изменения.

Инспекция МНС РФ по Первомайскому району города Ростова-на-Дону подала кассационную жалобу на указанные судебные акты, которые просит отменить как незаконные и в иске отказать. Отзывы на кассационную жалобу не представлены.

В судебном заседании кассационной инстанции представители ГОУ профлицей № 1 и Министерства общего и профессионального образования Ростовской области возражали против доводов кассационной жалобы, просили оставить обжалуемые судебные акты без изменения, полагая, что они приняты в соответствии с действующим законодательством и обстоятельствами дела.

Федеральный Арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела и выслушав представителей истца и третьего лица, считает, что кассационная жалоба удовлетворению не подлежит по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, ГОУ профлицей № 1 является государственным образовательным учреждением, зарегистрированным в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «Об образовании», и имеет лицензию на осуществление образовательной деятельности. В своей деятельности ГОУ профлицей № 1 руководствуется Законом Российской Федерации «Об образовании». За период с 1996 по второй квартал 1999 г. истцом уплачен налог на пользователей автомобильных дорог в сумме 17556 руб. 76 коп. В апреле и августе 1999 года истец обратился в налоговую инспекцию с заявлением о возврате излишне уплаченного налога на пользователей автодорог в указанной выше сумме, мотивировав заявление тем, что в соответствии со ст. 40 Закона Российской Федерации «Об образовании» ГОУ профлицей № 1 освобождено

от уплаты данного налога. В связи с отказом налогового органа в удовлетворении заявления, истец обратился с иском в суд о взыскании с налогового органа излишне уплаченного налога на пользователей автодорог и процентов на основании п. 9 ст. 78 Налогового Кодекса Российской Федерации.

Как уже отмечалось выше согласно п. 3 ст. 40 Закона Российской Федерации «Об образовании» образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю. Судом установлено и подтверждается материалами дела, что доход истца от платных дополнительных образовательных услуг полностью reinvestирован в данное образовательное учреждение, а потому, в соответствии со ст. 45 указанного закона, данная деятельность не относится к предпринимательской. Доказательства того, что истец осуществлял в указанный период предпринимательскую деятельность, в материалах дела отсутствуют.

Судом правильно указано, что норма Закона Российской Федерации «Об образовании», принятого до вступления в силу части первой Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающая налоговую льготу, регулирует налоговые правоотношения и, следовательно, входит составной частью в систему налогового законодательства. В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать законы, что распространяется и на ст. 40 Закона Российской Федерации «Об образовании», которая является действующей и действовала в спорный период. Следовательно, истец вправе воспользоваться содержащейся в действующем законодательстве налоговой льготой.

Доводы налогового органа о том, что образовательные учреждения должны уплачивать налог на пользователей автодорог, поскольку Законом

Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» льготы по уплате налога на пользователей автодорог для образовательных учреждений не предусмотрены, не приняты кассационной инстанцией, поскольку указанная льгота содержится в Законе Российской Федерации «Об образовании». Поскольку возникла неопределенность в отношениях между двумя названными нормами права, то суд пришел к выводу, необходимо воспользоваться п. 7 ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика. По этим основаниям постановления первой и второй инстанций оставлены без изменения.

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2001 г. № 5 в своем разъяснении «О некоторых вопросах применения части первой налогового кодекса Российской Федерации» также сослался на п. 7 ст. 3 Налогового кодекса. А в п. 15 этого разъяснения указал, что «впредь до момента введения в действие соответствующих глав части второй НК РФ судам надлежит применять принятые в установленном порядке нормы закона, касающиеся налоговых льгот, независимо от того, в какой законодательный акт они включены: связанный или не связанный в целом с вопросами налогообложения».

Необходимо обратить внимание, что Налоговый кодекс вводит еще одно правило разрешения законодательных коллизий: при наличии сомнений в толковании равнозначных правовых норм решение принимается в пользу той стороны, чьи интересы являются приоритетными с точки зрения общественных интересов.

Конечно, как уже подчеркнуто выше, самый надежный способ разрешения правовых коллизий – принятие уточненной редакции нормы права. Один из способов их разрешения – кодификация нормативных правовых актов.

Глава IV. Кодификация основных норм об образовании

Непротиворечивость и целостность норм являются существенным признаком их системности. Одним из способов построения непротиворечивой и завершенной системы правил поведения является их кодификация.

Все нормы отрасли и подотрасли права чаще всего кодифицировать невозможно. В этот процесс обычно вовлекаются основные нормы.

4.1.Общее понятие кодификации

Правовое регулирование отношений в сфере образования в России имеет давние традиции. Довольно большое количество нормативных правовых актов было разработано до 1991 г. Правда, до этого времени отношения в сфере образования рассматривались как публично-правовые¹ и регулировались административным правом. После 1991 г. в России начались принципиальные преобразования общественно-экономических отношений, которые затронули и сферу образования. Правда, в этой сфере было строго запрещено разгосударствление образовательных организаций. Но происходят другие серьезные изменения. Среди них можно отметить предоставление широкой автономии образовательным организациям, которая предполагает участие коллектива в выборе руководителей, разработку собственных учебных программ, право включать их в учебные планы дисциплины, не предусмотренные стандартами. Широкие возможности предоставлены преподавателям в определении содержания курсов, которые они читают и выборе методов преподавания и т.д. Хотя разгосударствление образовательных организаций и запрещено, но получили распространение негосударственные организации как среднего, так и высшего уровня образования. В этих учебных заведениях отношения между организацией и

¹ Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. - М., 1985. - С. 40.

обучающимся строятся на договорной основе. Это не могло не отразиться на отношениях внутри государственного сектора оказания образовательных услуг, что нашло выражение, в частности, в том, что государственные образовательные организации получили возможность участвовать в предпринимательской деятельности и финансироваться за счет получаемых доходов. Кроме того, у государственных образовательных организаций появилась возможность принимать на обучение не только на бюджетной основе, но и на основании возмездного договора, что также служит дополнительным источником финансирования. Параллельное функционирование государственного и негосударственного секторов образовательных услуг, а также проникновение договорных отношений в государственный сектор не могло не сказаться на характере функционирования последнего, на отношениях государственных образовательных организаций с обучающимися. Перечисленные факторы послужили серьезной причиной для существенного обновления нормативной базы образовательной деятельности в Российской Федерации. Начало было положено изданием ряда указов Президента, постановлений Правительства, нормативных актов Комитета по образованию и других органов. Но принципиальное значение имеет Закон «Об образовании» 1992 г.

В 1996 г. принята новая редакция этого Закона. В него внесен ряд серьезных изменений и дополнений. Тем не менее, в ходе практического применения этого нормативного акта возникает множество проблем, которые отражены в многочисленных предложениях о дальнейшем усовершенствовании этого Закона. Сколько бы изменений, дополнений, усовершенствований не вносилось, даже принятие новой редакции его не снимает настоятельной необходимости разработки нового закона, который учитывал бы современные процессы в данной сфере и современные представления о законодательной технике.

Для этого имеется по меньшей мере три формальные причины.

Во-первых, после принятия Закона «Об образовании» принята новая Конституция Российской Федерации (декабрь 1993), которая ввела в общественно-государственное устройство нашей страны ряд существенных новаций. Конституция установила систему прав и свобод человека и гражданина. Она не только признала федерализм российской государственности, но и определила принципы взаимоотношений между федерацией и органами местного самоуправления. Эти новации далеко не в полной мере отражены в новой редакции Закона «Об образовании».

Во-вторых, в субъектах Российской Федерации ведется активная деятельность по формированию своего нормативного правового базиса образовательной деятельности. Начало этому было положено еще до декабря 1993 г. Субъекты и сейчас продолжают ориентироваться на Закон 1992 г, который хотя и не противоречит Конституции, но (как отмечалось выше) не в полной мере учитывает ее дух, особенности современной социально-политической обстановки в стране.

В-третьих, в 1994-1995 гг. приняты части первая и вторая Гражданского кодекса Российской Федерации. Этот Кодекс не только закрепил сложившиеся к настоящему времени экономические отношения в обществе, но и ввел систему новых институтов, а именно виды юридических лиц, порядок их создания и прекращения деятельности, формы собственности, способы защиты прав граждан и др. Эти новшества Кодекса не получили отражения в нормативных правовых актах об образовании.

Для того чтобы устранить несоответствие между законодательством об образовании, с одной стороны, и Конституцией и Гражданским кодексом – с другой, недостаточно внести коррективы, пусть даже и существенные. Нужно принять новое законодательство на основе действующей Конституции, нового ГК, а также других принятых в последние годы законов Российской Федерации. Этот закон должен носить кодифицированный характер. Вопрос о признании образовательного законодательства как самостоятельной отрасли сейчас не ставится, в этом нет необходимости.

Хотя не исключается, что она возникнет в дальнейшем. Речь идет о создании относительно обособленной системы норм, которые между собой логически связаны и согласованы. Скорее всего, это может быть кодифицированный акт образовательного права или кодекс законов об образовании. Вопрос о подготовке такого законодательного акта не только ставится¹, но и обсуждается с точки зрения технологии его реализации². Более того, уже имеется концепция такого кодекса, в которой излагаются его структура и основные положения³.

В литературе иногда высказываются утверждения о том, что имеется самостоятельная отрасль – образовательное право⁴. Здесь данная проблема не обсуждается.

Для принятия кодекса об образовании имеются необходимые предпосылки.

Прежде всего следует отметить, что образование - это сфера деятельности, которая приобретает все большее и большее значение в любом современном обществе. Достаточно сказать, что по некоторым расчетам в странах с развитой экономикой за счет повышения уровня грамотности населения удастся получать основную часть прироста внутреннего валового продукта. Кроме того, это относительно обособленная область общественной деятельности со своими специфическими задачами, предметом взаимодействия между его участниками, особыми способами общественного управления этой сферой деятельности.

¹ Обеспечение качества в высшем образовании Российской Федерации / Под ред. Н.А. Селезневой и Ю.Г.Татура. - М., 2000. - С. 43; Право на образование: проблемы его реализации // Материалы IV Международной научно-практической конференции. - М., 2000. - С. 92; Смолин О.Н. Знание – свобода. - М., 1999. - С. 14.

² Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. - М.-2000.- С.114-132.

³ Концепция общей части Кодекса Российской Федерации об образовании (проект) / Под общ. и науч. ред. В.М. Сырых. - М., 2001. - С. 69.

⁴ Дорогохова Г.А. Законодательство о народном образовании. - М., 1985. - С. 40; Шкатулла В.И. Законодательство об образовании: теоретические и практические проблемы. - М., 1996. - С. 10; Шкатулла В.И. Образовательное право. Учебник для вузов. - М., 2001. - С. 5, 42; Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. - М., 2000. - С. 4-10.

Второй предпосылкой создания кодекса законов об образовании является наличие довольно развитого законодательства. В Российской Федерации оно включает в себя не только Законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», но и обновленную систему других нормативных правовых актов, принятых Правительством и Министерством образования РФ.

4.2. Основные положения кодекса об образовании

На основе анализа действующих правовых актов напрашивается вывод, что нормы в образовательном кодексе следует распределить по разделам. Разделы включают в себя главы, а главы состоят из отдельных статей.

Кодекс следует начать с понятия образовательной деятельности или, другими словами, сферы отношений, которые регулирует образовательный кодекс.

Как известно, в действующем Законе «Об образовании» (преамбула) установлено, что под образованием имеется в виду получение гражданином определенного образовательного ценза, который удостоверяется документом. Однако уже в дальнейших положениях данного закона предусмотрено, что возможно обучение и без достижения установленного ценза. Здесь следует вспомнить оказание организацией дополнительных образовательных услуг и получение образования, вообще не связанного с образовательным цензом, - в музыкальных школах, кружках рукоделия, спортивных секциях и т.д. Кроме того, надо упомянуть индивидуальную педагогическую предпринимательскую деятельность, которая, во всяком случае не связана с документом, удостоверяющим соответствующее образование.

С учетом современной практики напрашивается вывод, что индивидуальная предпринимательская педагогическая деятельность может не включаться в область регулирования кодекса. Для регламентации этих

отношений достаточно норм Гражданского кодекса Российской Федерации, в частности - главы 39 ГК.

В образовательном кодексе следует предусмотреть, что под образованием необходимо понимать деятельность государственных и негосударственных организаций, направленную на достижение гражданином определенного образовательного ценза. Тем самым защиту данного закона получают не только те, кто обучается в широко распространенных и признанных организациях государственного и негосударственного секторов, но также и граждане, которые учатся на курсах, в секциях, спортшколах и т.д. В этой же статье необходимо установить, что Кодекс регулирует отношения между самими образовательными организациями, а также между образовательными организациями и органами государственного управления и контроля, непосредственно связанными с деятельностью по оказанию образовательных услуг.

Принципиально важным является вопрос о признании за каждым права на образование. Скорее всего, нет нужды в кодексе повторять норму ч.1 ст.43 Конституции Российской Федерации .

Необходимо отметить, что, во-первых, каждый в России имеет право на образование; во-вторых, это право свободно от каких-либо ограничений, как предусматривает ст. 19 Конституции Российской Федерации. Повторять эти конституционные нормы в кодификационном законе об образовании нет необходимости, иначе это может привести к тому, что здесь, как и в других кодексах, придется повторять целые статьи, а может быть и главы Конституции.

Круг нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования, следует определить в отдельной статье первого раздела. Здесь необходимо, прежде всего, указать, что законодательство об образовании включает настоящий кодекс, а также иные законы, принятые на основании кодекса об образовании. Указывать в числе нормативных правовых актов Конституцию, Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Семейный кодексы и

другие федеральные законы вряд ли целесообразно, потому что такое перечисление законов в области образования привело бы к неадекватным выводам. В частности, тогда пришлось бы признать, что образовательное законодательство – это чуть ли не весь массив действующих норм.

В числе законодательных актов сферы образования необходимо также назвать законы, принимаемые субъектами Российской Федерации.

В регулировании образовательной деятельности важное место занимают иные нормативные правовые акты, издаваемые исполнительными органами общей компетенции и органами, непосредственно осуществляющими управление в сфере образования. К таким актам относятся указы Президента, постановления Правительства РФ, постановления правительств субъектов Федерации, а также всякого рода инструкции, положения, приказы, правила издаваемые Министерством образования Российской Федерации и соответствующими учреждениями в субъектах Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Очень важно в этом разделе определить субординацию многочисленных актов в сфере образования. При этом следует установить, что законы, принимаемые в сфере образования на федеральном уровне, должны соответствовать Конституции Российской Федерации, а также законам, принятым по предметам ведения, отнесенным исключительно к компетенции Российской Федерации, и другим законам – в частности Гражданскому кодексу, Семейному кодексу, Трудовому кодексу, Бюджетному кодексу, Налоговому кодексу. Законы, принятые субъектами Федерации, должны соответствовать законодательству Российской Федерации, а также указам Президента, постановлениям Правительства и иным нормативным правовым актам, принятым федеральными органами управления.

Что касается иных нормативных правовых актов, принятых субъектом Российской Федерации, они должны соответствовать законам субъектов

Федерации, а, следовательно, и законам, которые приняты на Федеральном уровне. Между ними субординация определяется по известному принципу: органы, которые находятся на более низком уровне, обязаны руководствоваться нормативными актами, принимаемыми органом, обладающим более высоким уровнем компетенции.

Учитывая складывающуюся в настоящее время практику нормативного правового регулирования отношений в сфере образования, в этой статье необходимо подчеркнуть, что законы, субъектов РФ в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством РФ в области образования.

Что касается норм международного права и их применения в РФ, то эти вопросы достаточно четко решены Конституцией Российской Федерации и вряд ли стоит обращаться к ним в кодексе об образовании.

В одном разделе необходимо сосредоточить нормы, которые регулируют отношения между гражданами и организациями в процессе осуществления образовательной деятельности. Эти нормы также могут быть структурированы по главам.

В одной из них следует объединить нормы о субъектах отношений по оказанию образовательных услуг.

Субъектом, получающим образование, может быть каждый человек - гражданин и не гражданин Российской Федерации.

Иностранные граждане вправе обучаться в Российской Федерации на основе соглашений с государствами, подданными которых они являются. Лица без гражданства, проживающие в России, могут обучаться на общих основаниях.

В образовательном кодексе, чтобы не использовать несколько непривычный для нормативных актов термин «человек», под гражданами следует иметь в виду граждан Российской Федерации и иностранных государств, а также лиц без гражданства, за которыми признается право на

образование, и фактически обучающихся в образовательных организациях России.

Предельный начальный возраст для получения образования установить невозможно, если принять во внимание, что образование включает в себя и воспитание детей дошкольного возраста.

Установление конечного возраста, с наступлением которого прекращается право на получение образования, противоречит Конституции, а поэтому соответствующее ограничение не может быть включено в Кодекс законов об образовании.

От имени граждан до 6 лет договор на обучение и воспитание заключают родители и лица, их заменяющие. Граждане старше 6 лет вступают в такие отношения самостоятельно либо через своих представителей в порядке, предусмотренном ГК РФ.

Образовательные организации призваны оказывать соответствующие услуги гражданам. Действующие нормы права об образовании называют эти организации учреждениями. Это не соответствует Гражданскому кодексу, нормы которого в данной области имеют более высокую юридическую силу. Гражданский кодекс Российской Федерации признает учреждениями только организации, созданные собственником – государственными и муниципальными образованиями, акционерными обществами, фондами, общественными организациями и другими субъектами для достижения ряда гуманитарных целей.

Образовательными можно назвать лишь организации, основной целью которых является осуществление учебной или воспитательной деятельности, то есть те, которые реализуют одну или несколько образовательных программ. В действующем Законе «Об образовании» установлено, что образовательная организация обеспечивает содержание и воспитание. Содержание своих питомцев обеспечивают далеко не все образовательные организации. Те же из них, которые имеют материальные условия для содержания, предоставляют соответствующие услуги далеко не всем, кто

этого хочет, а потому данный признак – содержание обучающихся - нельзя включать в общее определение.

Перечень учредителей образовательной организации содержится в ст.11 Закона «Об образовании». Он подлежит уточнению. Пункт 4 указанной статьи, в сущности, повторяет ее п. 2, поскольку общественные и религиозные организации входят в понятие общественной организации. В п. 3 речь идет об общественных и частных фондах, но с точки зрения действующего гражданского законодательства все негосударственные фонды надо рассматривать как частные, а, кроме того, фонды - это тоже организации, названные в пункте 2. Поэтому перечень потенциальных учредителей образовательных организаций должен быть структурирован следующим образом:

1. Государственные органы власти, федеральные, региональные, а также органы местного самоуправления.
2. Отечественные и зарубежные юридические лица.
3. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Поскольку в Российской Федерации действует общий запрет на приватизацию образовательных организаций, то следует сохранить положение, согласно которому изменение состава учредителей действующих государственных и муниципальных образовательных организаций допускается в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством в области образования.

В настоящее время сложилось (см. п. 3 ст. 12 Закона «Об образовании») деление образовательных организаций на государственные и муниципальные, с одной стороны, и негосударственные - с другой. Такая классификация объяснима в условиях до 1993 г., когда не было достаточной ясности с формами собственности, да и с организационно-правовыми формами частной деятельности. После принятия в 1993 г. Конституции, особенно с принятием в 1994 г. Гражданского кодекса, очевидна

нелогичность такого деления образовательных организаций: ведь муниципальные организации тоже негосударственные. Поэтому в кодексе законодательства об образовании надо перейти к делению их на государственные и муниципальные с одной стороны и частные - с другой.

В настоящее время сложилось положение, когда частные организации функционируют в форме некоммерческих: независимого партнерства либо автономной некоммерческой организации, которым законодательство предоставляет право непосредственного осуществления образовательной деятельности. Другие частные организации могут включаться в осуществление такой деятельности не непосредственно, а путем создания соответствующих учреждений.

В п. 2 ст. 11 Закона «Об образовании» установлено, что деятельность негосударственных образовательных организаций в части, неурегулированной Законом, регулируется иными нормами Российской Федерации. Аналогичная норма должна быть сохранена и в образовательном кодексе, но только акценты в ней следует изменить. Поскольку статус организаций, их имущественные и неимущественные права относятся к предмету регулирования гражданского законодательства (а оно в свою очередь – предмет ведения федеральных органов), то приоритет принадлежит именно нормам этого законодательства. В той мере, в какой речь идет о статусе, порядке создания и ликвидации, имущественных и неимущественных правах, приоритет также должен быть отдан нормам гражданского законодательства. Следовательно, надо признать: деятельность образовательных организаций в первую очередь регулируется нормами гражданского законодательства.

Образовательная организация является юридическим лицом. Это аксиома. Образовательные организации создаются в соответствии с нормами гражданского законодательства: учреждения – собственником (п.1 ст.120 Гражданского кодекса Российской Федерации), другие организации - согласно нормам Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Поэтому нет необходимости в образовательном кодексе повторять ряд положений, установленных в гражданском законодательстве.

Так, норма п.2 ст.33 Закона Российской Федерации «Об образовании» («В регистрации образовательного учреждения не может быть отказано по мотивам нецелесообразности. Отказ в регистрации, а также уклонение от нее могут быть обжалованы учредителем. Исковые заявления учредителя подлежат рассмотрению в суде в месячный срок») в сущности повторяет правило п.1 ст.51 ГК РФ. Что же касается правила о том, что исковое заявление подлежит рассмотрению судом в месячный срок, то оно вообще выходит далеко за пределы ведения законодательства об образовании. Этот вопрос относится исключительно к гражданскому судопроизводству.

Когда речь идет о государственных и муниципальных учреждениях, требуются дополнительные положения. Дело в том, что согласно п.2 ст.51 Гражданского кодекса Российской Федерации «Юридическое лицо считается возникшим с момента его государственной регистрации». Некоторые же органы местного самоуправления отказываются признавать за дошкольными и общеобразовательными учреждениями их имущественную самостоятельность, а значит, представлять их для регистрации в качестве юридического лица.

Если такие учреждения не самостоятельны и входят в муниципальное образование в качестве их подразделений, то получается, что соответствующие органы местного самоуправления непосредственно осуществляют образовательную деятельность, что противоречит их статусу и определению установленному в п.1 ст.12 Закона «Об образовании».

Возникновение и функционирование частных организаций без соответствующей регистрации запрещено. Что же касается государственных и муниципальных учреждений образования, то в образовательном кодексе следует установить, что государственные и муниципальные органы управления обязаны предоставить им имущественную самостоятельность и зарегистрировать их в качестве юридического лица в установленном порядке.

Образовательные организации обычно включают в себя структурные подразделения: филиалы, отделения, факультеты, представительства и т.д., которые могут по доверенности осуществлять те или иные полномочия организаций. Действующий п.7 ст.12 Закона «Об образовании» подлежит существенному изменению.

Во-первых, надо учесть, что доверенность не может выдаваться на имя структурного подразделения: поскольку оно не имеет статуса юридического лица, ему не могут принадлежать гражданские права и обязанности, в том числе права по доверенности. Доверенность выдается лишь на имя кого-либо из должностных лиц, приобретающих возможность выступать от имени организации. Разумеется, что статус самого подразделения при наличии доверенности никак не меняется.

Во-вторых, представителям передаются не полномочия юридического лица, а лишь возможность осуществлять права и исполнять обязанности от имени организации. Сами же права и обязанности остаются у организации. Они не могут быть переданы представителю, поскольку это противоречит самому смыслу представительства.

В-третьих, подразделениям не могут быть переданы полномочия юридического лица в полном объеме. Если полномочия переуступлены в полном объеме в содержательном и количественном смысле, тогда представителю надо передать все имущественные и все неимущественные права. При этом теряется смысл существования образовательной организации, реализовавшей такую передачу. Если же слово «полномочие» означает, что из всех гражданских прав, принадлежащих организации, структурному подразделению передаются некоторые их части, то тогда передача: во-первых, не полна; а во-вторых, она невозможна - невозможно передать право, связанное с фирменным наименованием, право, полученное по лицензии, а тем более не реальна частичная уступка статуса юридического лица.

Процедура порождения статуса юридического лица определяется императивными нормами ст.48-52 Гражданского кодекса Российской Федерации, которые не могут быть изменены на основании односторонней сделки самого юридического лица.

Поэтому вместо действующей редакции п.7 ст.12 Закона «Об образовании» достаточно констатировать, что образовательная организация вправе создавать филиалы, отделения, представительства, факультеты и другие подразделения.

Управление государственным или муниципальным учреждением осуществляет его руководитель на основе единоначалия. В порядке самоуправления учреждение создает совет, попечительский совет, педагогический совет и другие органы.

Нет необходимости непосредственно в кодексе законов об образовании решать вопросы об управлении государственным учреждением более детально. Они должны быть урегулированы в иных нормативных актах и в уставах самих учреждений.

Что касается частных организаций, то руководство ими осуществляет назначенный учредителем орган управления - индивидуальный (заведующий, директор и т.д.) либо коллективный.

В частных организациях других организационно-правовых форм (некоммерческое партнерство, автономная некоммерческая организация и т.п.) управление осуществляется в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях и их уставами.

Много споров вызывает вопрос о вещных правах образовательных организаций. Эти права в целом определяются действующим гражданским законодательством.

В образовательном кодексе же следует решить специальные вопросы, не получившие решения в Гражданском кодексе Российской Федерации, поскольку они относятся к сфере образования.

В образовательном кодексе следует сохранить норму п.1 ст.39 Закона «Об образовании», согласно которой за образовательным учреждением с целью обеспечения его уставной деятельности учредитель закрепляет объекты (землю, здания, сооружения, имущество, оборудование, а также другое необходимое имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения), принадлежащие учредителю на праве собственности или арендуемые им у третьих лиц.

Ряд других положений закона «Об образовании» не вполне соответствует гражданскому законодательству, вступившему в силу после 1994 г. Последующие изменения в этом Законе такие расхождения не устранили.

Скорее всего в образовательном кодексе нет необходимости сохранять констатирующие п.п. 3 и 4 ст.39 Закона Российской Федерации «Об образовании». Эти пункты предусматривают, что образовательное учреждение несет ответственность перед собственником за сохранность и эффективное использование закрепленной за этим учреждением собственности. Контроль деятельности образовательного учреждения в этой части осуществляется учредителями или иным лицом, которое уполномочено собственником. Государственная и муниципальная собственность, закрепленная за образовательным учреждением, может отчуждаться собственником в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах своих полномочий. Эти положения прямо вытекают из норм ГК и принятых на его основе законов.

Как известно, п. 7 ст.39 Закона «Об образовании» предусматривает, что образовательному учреждению принадлежит право собственности на денежные средства и иные объекты собственности, переданные ему физическими и (или) юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда,

являющиеся результатом его деятельности, а также на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные, на эти доходы объекты собственности. Возможно, эту норму в образовательном кодексе надо сохранить, но скорректировать ее с учетом п.2 ст.298 ГК РФ, который устанавливает: «Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе». Иными словами, в указанных случаях имущество не может быть собственностью учреждения, а оно лишь приобретает особый статус и учитывается на отдельном балансе. Такой подход соответствует п.3 ст.213 ГК, из содержания которого следует, что учреждения, финансируемые собственником, не могут быть собственниками своего имущества.

Самостоятельную группу составляют нормы о правах и обязанностях сторон.

Отношения по оказанию образовательных услуг между организацией и обучающимся возникают со времени приема последнего в организацию.

Согласно п.1 ст.16 Закона «Об образовании» учредитель устанавливает порядок приема обучающегося в государственное и муниципальное учреждение при наличии начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования. При этом обеспечивает прием всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Прием проводится по заявлению гражданина или его представителя.

Из названного пункта Закона надо исключить указания на то, что учредитель обязан принять всех лиц, проживающих на данной территории. Любое лицо независимо от места его проживания в РФ и даже за ее пределами согласно п.1 ст.43 Конституции вправе учиться в любом учреждении. Это принципиальное положение. Реализация его вряд ли

нарушит равномерное распределение обучающихся по учреждениям данного региона, поскольку граждане обычно выбирают близлежащие заведения для получения общего образования. В крупных населенных пунктах возможна неодинаковая популярность тех или иных школ и повышенный спрос населения на их образовательные услуги. Но это должно лишь послужить соответствующим учреждениям и их органам управления тревожным сигналом.

Порядок приема и оформления определяется учредителем в уставе или ином документе.

Прием граждан в государственное (муниципальное) образовательное учреждение для получения на бесплатной основе за счет бюджета среднего и высшего профессионального и послевузовского образования производится на конкурсной основе по заявлению граждан. Правила проведения конкурса утверждаются федеральным органом управления образованием.

Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан на освоение образовательных программ соответственного уровня.

Прием граждан в указанные учреждения для получения образования за счет обучающегося либо за счет собственных средств учредителя осуществляется на основании договора организации и обучающегося.

Обучение в частных образовательных организациях производится на основе договоров этих организаций с гражданами.

Содержание образовательных услуг, предоставляемых гражданину, определяется типом учебного заведения, государственным образовательным стандартом и учебными программами. Как известно, в настоящее время имеются следующие типы образовательных организаций: дошкольные общеобразовательные, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

При этом надо иметь в виду, что образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования являются преемственными, т.е. каждая последующая базируется на предыдущей. Учитывая обязательность определенных уровней образования, необходимо установить, как это предусмотрено действующим законодательством, что обучающийся на ступени начального общего и основного общего образования, не освоивший программу учебного года и имеющий академическую задолженность по двум и более предметам, по усмотрению его родителей (законных представителей) оставляется на повторное обучение, переводится в классы с меньшим числом обучающихся на одного педагогического работника или продолжает обучение в форме возмездного образования.

Образовательные учреждения самостоятельны в выборе не только учебных программ, но и системы оценок, формы периодической, промежуточной аттестации обучающихся. Это положение установлено в пункте 3 статьи 13 Закона «Об образовании», и оно должно быть сохранено в будущем законодательстве.

Прекращение отношений по оказанию образовательных услуг является важным с практической точки зрения вопросом. В целом он остался нерешенным в Законе «Об образовании». Естественно отношения прекращаются с завершением образовательного цикла в данной организации и выдачи соответствующего документа об итоговой аттестации. Отношения могут быть прекращены и до наступления указанного срока по инициативе одной из сторон.

Организация может расторгнуть отношения лишь в случаях, предусмотренных законом. Такими основаниями могут быть систематическое невыполнение учащимся программы, а также грубое нарушение правил поведения. Но при этом надо иметь в виду два обстоятельства.

Во-первых, согласно ст. 18 Конституции права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием. Значит, государственные и муниципальные образовательные организации, принимая решение об исключении своего питомца, должны тем не менее помнить, что цель их деятельности в предоставлении гражданину возможности учиться.

Во-вторых, согласно ч. 4 ст. 43 Конституции основное общее образование обязательно. Следовательно, по этой причине возможности расторжения отношений с обучающимися ограничены.

Посему допускается исключение из образовательного учреждения по решению органа управления обучающегося, лишь достигшего возраста 14 лет, если он совершил противоправные действия, грубые неоднократные нарушения устава образовательного учреждения. Решение об исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей) принимается с согласия органов опеки и попечительства. Следует обратить внимание на необходимость сохранения в КЗО положения о том, что образовательное учреждение обязано в трехдневный срок проинформировать органы местного самоуправления об исключении обучающегося. Такой порядок установлен с той целью, чтобы эти органы совместно с родителями (лицами, их заменяющими) исключенного из образовательного учреждения могли в месячный срок принять меры, обеспечивающие его трудоустройство или продолжение обучения в другом образовательном учреждении. Сам гражданин лично или по воле своих законных представителей вправе в любое время прекратить отношения с данным образовательным учреждением, кроме случаев предусмотренных законом. Надо учитывать обязательность образования. Значит, ни сам гражданин, ни его представители не могут принимать произвольное решение о прекращении учебы несовершеннолетнего гражданина до получения основного общего образования.

Трудовые отношения между образовательной организацией и ее персоналом определяются нормами Трудового кодекса.

Субъектами этих правоотношений являются с одной стороны образовательные организации, с другой – педагогические работники и учебно-вспомогательный персонал.

Основанием возникновения прав и обязанностей сторон является трудовой договор, заключенный между ними непосредственно либо на основании конкурса.

Должности, замещаемые по конкурсу, а также порядок проведения конкурсов в государственных (муниципальных) образовательных организациях определяются на основании правил, утвержденных органом управления образованием.

В образовательном кодексе следует особо регламентировать отношения государственных и муниципальных образовательных организаций с их высшим должностным лицом (заведующий, директор или иной администратор). При этом, видимо, целесообразно сохранить несколько вариантов назначения руководителей на должности, как это предусмотрено в п. 4 ст. 35 действующего Закона "Об образовании". Этот пункт предусматривает, что руководитель учебного заведения может быть:

- 1) избран коллективом образовательной организации;
- 2) избран коллективом образовательной организации при предварительном согласовании кандидатуры с учредителем;
- 3) избран коллективом организации с последующим утверждением учредителем;
- 4) назначен учредителем с предоставлением совету образовательной организации права вето;
- 5) назначен учредителем.

В частной образовательной организации трудовые отношения возникают в порядке, установленном учредителем, само собой разумеется, с соблюдением действующего законодательства о труде.

Права и обязанности сторон в рассматриваемом правоотношении определяются общими нормами Конституции и Трудового кодекса. Вместе с тем имеется ряд принципиальных положений, которые следует установить в образовательном кодексе.

Прежде всего, педагогические работники в процессе выполнения своих профессиональных обязанностей имеют право на свободу выбора в использовании методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников, методов оценки знаний обучающихся (воспитанников). Такая свобода выбора вытекает непосредственно из прав и обязанностей человека и гражданина, установленных в Конституции. Причем этот выбор предусмотрен не только в интересах педагогов, но и обучающихся, которым предоставлено право на полную и разнообразную информацию.

Как и в настоящее время, для педагогических работников образовательных организаций следует предусмотреть сокращенную продолжительность рабочего дня.

В учебном заведении осуществляется наряду с обучением и воспитательный процесс. Отсюда вытекает повышенное требование не только к уровню образования, но и к нравственному облику педагогических работников. В связи с этим следует сохранить более широкий перечень оснований для расторжения трудового договора с педагогическими работниками по инициативе администрации образовательного заведения. Трудовые отношения с ними могут быть прекращены в связи с появлением на работе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, в связи с применением методов воспитания, связанных с физическим, психическим насилием над личностью обучающегося.

Поскольку кодекс об образовании является комплексным нормативным актом, то в него следует включить, по меньшей мере, основные положения об управлении образовательной деятельностью

Управление образовательной деятельностью – широкая сфера государственных и муниципальных полномочий. На этот счет имеется обширное законодательство. Поэтому, скорее всего, нет необходимости в образовательный кодекс включать все нормы управления данной сферой. Чтобы соответствующие нормы были конкретными и нашли действительное применение в практике, они должны быть ориентированы на узкую сферу – непосредственное регулирование соответствующих отношений.

Прежде всего необходимо отметить, что здесь управление и регулирование рассматриваются как синонимы. В современном обществе эта функция властных органов осуществляется двумя способами – нормативными актами и индивидуальными актами применения норм права.

Нормативное регулирование деятельности в области образования осуществляется на всех уровнях власти в Российской Федерации – федеральном, региональном, муниципальном. Поэтому еще в процессе формирования современной российской государственности встал вопрос о разграничении между этими уровнями полномочий и предметов ведения. Согласно п/п «е» ч. 1 ст.72 Конституции общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

До недавнего времени было общепризнано, что в тех областях, которые относятся к совместному ведению, либо Федерация разграничивает полномочия, либо Федерация и регионы на основе договоров отдельно определяют линию разделения полномочий.

Принятый в 1996 г. Закон Российской Федерации "Об образовании" разграничил предметы ведения между тремя названными уровнями.

Опыт интенсивного применения этого закона показывает, что в целом принятая в нем концепция разделения полномочий себя оправдала.

Согласно этой концепции (ст.28 Закона «Об образовании») к компетенции Российской Федерации относится:

- формирование и осуществление федеральной политики в области образования;
- правовое регулирование отношений в этой сфере;
- разработка и реализация федеральных и международных программ в области образования;
- формирование федеральных органов управления образованием;
- установление перечня профессий и специальностей, по которым ведутся подготовка и переподготовка специалистов;
- создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений федерального подчинения;
- аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений;
- разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях;
- установление порядка лицензирования, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений;
- регулирование трудовых отношений в сфере образования;
- другие полномочия.

Субъекты Федерации имеют право (ст.29 Закона):

- определять и осуществлять собственную политику в сфере образования, не противоречащую политике Федерации;
- издавать законы и иные нормативные акты в пределах своего предмета ведения;
- разрабатывать и реализовывать собственные программы развития образования;
- другие полномочия.

Свою компетенцию в сфере образования имеют и муниципальные органы.

Вместе с тем, ряд положений заслуживает критики. Поскольку в данной работе не стоит задача их подробного анализа, для иллюстрации достаточно остановиться на двух позициях.

В п.2 ст.36 Закона «Об образовании» предусмотрено, что процедура назначения или выборов руководителя негосударственного образовательного учреждения, а также его полномочия определяются учредителем (попечительским советом) по согласованию с коллективом. Прежде всего следует отметить, что установление порядка управления некоммерческими организациями – вопрос гражданского законодательства. В Гражданском кодексе Российской Федерации и в Законе «О некоммерческих организациях» возможность создания попечительского совета предусмотрена только для одной их разновидности – фондов. Во всех других случаях формирование попечительского совета не предполагается. Кроме того, управление организацией – это всегда управление собственностью или другими ее исключительными правами. Участие посторонних лиц в назначении руководителя частной организации означает вмешательство в исключительные права собственника, что противоречит ч.1 ст.35 Конституции («Право частной собственности охраняется законом»). Значит, рассматриваемое положение действующего законодательства может быть сохранено в образовательном кодексе в скорректированном виде.

В п/п 4 п. 2 ст.31 Закона «Об образовании» предусмотрено, что органы местного самоуправления ответственны за регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в образовании. На самом деле на муниципальном уровне можно говорить лишь об управлении собственностью, поскольку нормативное правовое регулирование в данной сфере – исключительная компетенция Российской Федерации.

Очевидно, что две рассмотренные и аналогичные им нормы не могут быть включены в будущий образовательный кодекс.

Принятая в Законе «Об образовании» процедура разделения полномочий между Федерацией и ее субъектами отнюдь не бесспорна. Она

представляет собой по существу перенесение вопроса о разграничении предметов ведения с конституционного уровня на более низкий – уровень федерального закона, когда данный вопрос все равно решается федеральными органами.

Принятый 24 июня 1999 г. Закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (№ 119-ФЗ) существенно изменил ситуацию. Согласно ст.13 указанного закона по предметам совместного ведения проекты федеральных законов после внесения их в Государственную Думу и принятия их Думой в первом чтении, направляются в органы власти субъектов для внесения в месячный срок предложений и замечаний. До истечения этого срока рассмотрение их во втором чтении не допускается. Предложения и замечания от субъектов в обязательном порядке обсуждаются соответствующими комитетами Думы, а затем рассматриваются в общем порядке. Если органы власти более чем трети субъектов Федерации высказались против законопроекта в целом, то по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия из представителей заинтересованных органов власти. Представители субъектов Федерации вправе также принимать участие с совещательным голосом при обсуждении проектов законов.

Таким образом с принятием рассматриваемого закона № 119-ФЗ ситуация существенно изменилась: субъекты получили право участвовать в проведении разделительной линии по предметам ведения, хотя, по прежнему после проведения такой линии совместные с Российской Федерации полномочия в области образования они осуществляют отдельно от Российской Федерации.

В определении круга полномочий имеется еще одна проблема – разграничение компетенции органов законодательной и исполнительной власти на уровне Федерации и субъектов Федерации.

Данная проблема остается актуальной, поскольку разделение властей – это также конституционный принцип управления в каждом субъекте Российской Федерации. В субъектах власти также осуществляют свои функции самостоятельно. Поэтому получается, что определенные вопросы в одних субъектах регулируются актами законодательных органов, а в других – нормами органов исполнительной власти.

При разработке образовательного кодекса необходимо найти критерии, по которым субъекты Российской Федерации могли бы более или менее единообразно развести компетенцию двух указанных ветвей власти.

Эта же проблема должна получить законодательное решение и на уровне Федерации. Здесь также нужны критерии, на основе которых можно было бы с достаточной долей ясности сказать, какие нормативные акты принимаются законодательными, а какие исполнительными органами – Правительством, Министерством образования и другими.

В этом же разделе должны быть изложены основные правила совершения органами управления образованием конкретных актов управления – выдача лицензии, проведение аттестации, выдача акта об аккредитации, процедура проведения контроля качества, отмена лицензии и другие.

Глава V. Развитие законодательного процесса правового регулирования образовательной деятельности

5.1. Основания разделения полномочий законодательной и исполнительной властей в сфере образования

Образование - достаточная развитая и обширная сфера общественной деятельности в современной России. Она требует не только принятия конкретных управленческих решений, но и широкой нормативной правовой регламентации. В Российской Федерации, как и в каждой демократической стране, используется два вида норм права - законы и иные нормативные (подзаконные) акты. Тем самым в этой сфере важным принципом организации является разделение властей, другими словами разделение полномочий между органами власти: по каким вопросам принимаются законы, а по каким – иные нормативные акты.

Если обратиться к истокам теории разделения властей, то надо признать, что исполнительная власть не имеет права издавать нормативные акты: она лишь исполняет законы. На это обратил внимание один из основоположников этой доктрины Д. Локк в работе «Два трактата о правлении»¹.

Хотя в среде действующих политиков и принято считать принцип разделения властей ясным и понятным, он уже во второй половине XIX в. подвергается критике со стороны многих видных теоретиков права и теоретиков государственного права. Так, Б.Констан, пришел к выводу, что в системе государственного управления должно существовать не три, а четыре власти. Четвертую власть он считал необходимым предоставить королю для того, чтобы устранять конфликты и сглаживать столкновения между тремя другими властями.

Теоретиками принцип разделения функций государственных органов

¹ Локк Д. Сочинения. В 3 т.- М., 1998. - Т.3.

оспаривается редко. С точки зрения этого принципа функции издания законов и их исполнения должны быть разделены, в том числе и структурно, т.е. поручены разным, более или менее независимым друг от друга органам. Критику теории разделения властей можно найти у Р. фон Моля, Г. Еллинека, О. Майера, В. Вильсона, а также у наших отечественных правоведов. При этом некоторые из них формулируют другие принципы организации власти. Так, Н.М. Коркунов предлагал заменить его принципом «совместного властвования»¹. Б.Н. Чичерин говорит о единстве и неделимости государственной власти², а Б.А. Кистяковский отрицает теорию разделения властей³.

Анализ практики применения принципа разделения властей в современном обществе дает основание сделать вывод о том, что функции исполнительной власти отнюдь не сводятся исключительно к исполнению законов. Все дело в том, что исполнение актов, принятых законодательной властью, также представляет собой принятие решений в отношении неопределенного круга субъектов, участвующих в неопределенном множестве отношений. А сделать это можно лишь путем принятия нормативных актов. Последнее обстоятельство ставит государство перед необходимостью наделения органов исполнительной власти распорядительными полномочиями, важнейшим из которых является нормотворчество.

Проблема проведения разграничительной линии между принятием законов и изданием нормативных актов по их исполнению остается нерешенной до настоящего времени. Ее не удалось решить за два столетия существования государств, основанных на разделении властных полномочий. За это время не выработали четких критериев, по которым каждое отдельное

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд.6. - СПб., 1909. - Т.1.

² Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. 4.1. Общее государственное право. - М., 1894. - С. 60, 61.

³ Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) // Философия и социология права. - СПб., 1998. - С. 47.

полномочие относится к ведению того или иного органа. Более того, анализ отдельных примеров показывает, что возможно несколько вариантов разделения власти. Они не совпадают в президентской и парламентской республике, в республике и монархии (в Великобритании).

В литературе решение ее иногда сводят к разграничению законов и иных (административных, подзаконных) нормативных актов. "Мнение о том, что в процессе правотворчества должны приниматься во внимание зависимость, существующая между видом нормативного правового акта и кругом регламентируемых им отношений, - пишут С.В. Поленина и Т.В. Сильченко, - достаточно широко распространено в науке"¹. При этом, авторы полагают, что исходным должно быть положение, согласно которому чем выше юридическая сила акта, тем более важные общественные отношения он регламентирует.

Эту точку зрения поддерживает Е.А. Лукьянова. Она полагает, что «закон регулирует наиболее значимые, типичные и устойчивые отношения»². Следовательно, «по этим трем параметрам - особой значимости, типичности и устойчивости - происходит и должен происходить отбор общественных отношений, которым предстоит получить свое новое правовое регулирование в форме закона - акта, обладающего высшей юридической силой. Более того, на основе таких критериев можно в какой-то мере как бы запрограммировать подобные отношения, заранее очертить и даже определить их. В качестве примеров здесь можно было бы привести экономическую, политическую и социальную основы государства, статус национальных единиц, основы организации и деятельности государственных органов, статус гражданина, наиболее устоявшиеся имущественные и трудовые отношения, отношения в области охраны природы, рационального использования природных ресурсов

¹ Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. - М. - 1987. - С.70-71.

² Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. - М., 1988. - С.39.

и др.»¹.

Действительно, когда речь идет о познании правовых явлений, их ранжировании, то для решения такой задачи критерием может служить регулирование данных отношений законом либо иным нормативным актом. Перед нами же стоит задача, в известном смысле противоположная, – предложить нормотворческим органам обоснованные признаки, по которым они могли бы решить вопрос, каким видом актов регулировать данное отношение, а, в конечном счете, – провести разделительную линию между полномочиями законодательной и исполнительной ветвей власти.

С.Л. Сергевнин, соглашаясь с мнением, что закон должен регулировать наиболее важные отношения, занялся поиском критерия, с помощью которого их можно выделить. Он полагает, что «приоритет должен быть... отдан объекту правового регулирования, исходя из которого и должна определяться компетенция законодательного и исполнительного органов государственной власти. Но для этого требуется конкретизация и операционализация (перевод на «технико-юридический» язык) понятия «важность» (или «значимость») общественных отношений. Помочь в этом может дифференциация адресата нормативно-правовых актов. Справедливым в этой связи представляется утверждение о том, что нормативные акты, адресованные гражданам, т.е. закрепляющие их права и обязанности, должны издаваться исключительно высшим законодательным органом государственной власти»².

Такой подход представляется в принципе неадекватным самим условиям правового регулирования. Нормы, регулирующие ту или иную область отношений, принадлежат определенной отрасли права с некоторой долей условности. Вместе с тем, система норм данной отрасли регулирует «свою» область отношений комплексно. Вряд ли можно найти случай, когда

¹. Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. -М.- 1988. - С. 30.

² Сергевнин С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. - СПб., - 1999.- С.146.

определенное отношение урегулировано отдельным нормативным правовым актом. Взаимоотношения между участниками образовательного процесса регулируются Конституцией Российской Федерации, Законом «Об образовании», Законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», указами Президента, постановлениями Правительства и другими актами. Например, Указ Президента «О неотложных мерах по государственной поддержке студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования» не имеет в качестве своего отдельного предмета какую-то группу отношений. Вопрос о поддержке студентов и аспирантов решен рядом законов и иных актов. Данный Указ в соответствии с законами уточняет их или определяет дополнительные меры. Типовое Положение об учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста, утвержденное постановлением Правительства РФ 19 сентября 1997 г., также лишь конкретизирует и развивает нормы, установленные в Гражданском кодексе Российской Федерации и в Законе «Об образовании». Отдельных отношений в качестве объекта у этого Положения нет.

С учетом сказанного можно сделать вывод, что законодательная власть принимает законы, направленные на регулирование всех отношений в обществе. Степень полноты и детализации своих актов определяет сам законодатель. Его нормы имеют высшую юридическую силу. Хотя по этому критерию (юридической силе) законы имеют свою градацию. Органы исполнительной власти в пределах своей компетенции издают акты, основанные на законе и в соответствии с законом. Законодательные органы в порядке развития ранее принятых актов могут принимать специализированные законы. Известно, например, что на основе Гражданского кодекса РФ принят ряд специальных законов – об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью, порядке регистрации сделок с недвижимостью и т.д. Законодатель может принять специальный закон и по вопросам, уже решенным подзаконными

нормативными актами. В настоящее время разрабатывается ряд законов об отдельных видах учебных заведений. Пока же их статус определяется типовыми положениями, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Актуальность вопроса о разделении полномочий между законодательной и исполнительной властями в сфере образования обусловлена тем, что в этой широкой сфере деятельности требуется разработка достаточно большого массива нормативных правовых актов. Не все они требуют законодательного оформления. Во многих случаях достаточно принятия подзаконных актов. В связи с этим и встает задача определения разделительной границы между полномочиями каждой из властных структур.

Указание на то, что для решения наиболее важных и принципиальных вопросов правового регулирования должны приниматься законодательные акты, еще не дает четкого ответа на вопрос, должно ли конкретное отношение регулироваться законом или иным нормативным актом, поскольку в новой России еще нет устоявшихся традиций для отнесения правовых норм к важным и менее важным. Достаточно сказать, что до 1992 г. в России вообще не было принято ни одного законодательного акта, непосредственно регулирующего деятельность в сфере образования. За прошедший сравнительно короткий период принято три закона, если не считать законы о внесении в них изменений и дополнений. В стадии подготовки находится ряд других проектов законов, которые подлежат внесению в Федеральное Собрание.

Если в целом сотрудничество и взаимопонимание между законодательной и исполнительной ветвями власти пока еще вызывают много критических замечаний и пожеланий, то в образовании на уровне Федерации имеются полные основания говорить об их сотрудничестве.

Законодательные органы вправе принять к своему регулированию любые отношения либо решить любую частную проблему в таком

регулировании. Возникает вопрос: вправе ли орган законодательства поручить другим органам принятие нормативного акта вместо того, чтобы принимать его самому. Конституция Российской Федерации не содержит прямого ответа на данный вопрос.

В связи с этим целесообразно посмотреть на опыт других стран.

Как известно, англо-саксонская правовая система характеризуется прецедентной формой норм и индуктивным типом построения правовых выводов, а также принципом верховенства парламента в принятии законов. Этот принцип означает, что «парламент ... имеет... право издавать и уничтожать возможные законы; нет ни лица, ни учреждения, за которыми бы английский закон признавал право преступать или не исполнять законодательные акты парламента»¹.

В соответствии с изложенным принципом верховенства парламента только за ним сохраняется право издания законов. Однако на практике «парламенту приходится передавать часть своих законодательных полномочий подчиненным ему правоустанавливающим органам. Министры короны, органы местного управления, независимые корпорации, англиканская церковь, частные компании, Комиссии и Совет Европейских Сообществ - все они наделены полномочиями по изданию правовых актов... Появление обширного делегированного нормотворчества - отличительный признак современной цивилизации и свойственно любому государству»².

Потребность в принятии нормативных актов так велика, что парламент не в состоянии с нею справиться. В 1946 г. даже принят специальный Закон об актах делегированного законодательства. Он в сущности выполняет функцию процессуального кодекса по разработке таких актов.

За долгие годы практики делегированного законодательства в Великобритании сложилось несколько видов актов, принимаемых на

¹ Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. 2-е изд. - М., 1807. - С.46.

² Гарнер А. Великобритания. Лондон, - С.96.

основании парламентских статутов. Большинство из них относится к актам, которые наполняют парламентское решение жизнью. Все дело в том, что парламент в своем законе излагает лишь общие положения, очерчивающие будущее решение довольно широко, а орган исполнения, которому делегированы правоустанавливающие полномочия, должен на этой основе принять акт, способный регулировать соответствующие отношения.

Аналогичные процессы развиваются и в законотворчестве США, где также весьма актуальна задача разграничения законов и подзаконных актов. Правда, Конституция США достаточно детально определяет предмет законодательных полномочий Конгресса и подробно описывает полномочия, принадлежащие президенту.

И хотя ни в одной статье Конституции США нет нормы, на основании которой можно было бы обосновать подзаконное нормотворчество, исполнительная власть такие функции осуществляла едва ли не с первых лет. Одним из первых делегирующих статутов был закон о междуштатной торговле 1887 г., наделивший административное учреждение - Комиссию междуштатной торговли - по вопросам его ведения всей полнотой законодательной (т.е. нормотворческой), исполнительной и даже судебной власти. Этот акт явился точкой отсчета в широком развитии делегированного законодательства в США. По некоторым подсчетам в 40-х гг. XX столетия более 100 федеральных учреждений издавали свои акты на основании приблизительно тысячи делегирований, содержащихся в актах Конгресса и 75 приказах Президента, причем последние также базировались на актах Конгресса¹. По мнению авторитетных теоретиков государственного права Конгресс вправе осуществлять такое делегирование на основании раздела 8 ст. 1 Конституции США, которая предоставляет ему право принимать любые законы. В настоящее время это право Конгресса легализовано в специальном законе об административной процедуре 1946 г.

¹ Сергеев С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. - СПб., 1999. - С.154.

В советское время в общей теории права и теории государственного права отсутствовало понятие делегированного законодательства, а практика (законодательство) зарубежных стран рассматривалась как антидемократическая. Да и разделение властей как принцип построения государственной власти категорически отвергался. Он и сейчас, несмотря на соответствующие нормы Конституции, признается далеко не всеми представителями науки и законодательными органами в субъектах Федерации.

В настоящее время для образовательного права проблема делегирования Федеральным Собранием, а также законодательными органами субъектов Российской Федерации своих полномочий по принятию нормативных актов становится актуальной, хотя в литературе она пока в практическом плане и не обсуждается. Актуальность ее видна на примере законов об образовании. В Государственную Думу в последние годы вносился целый ряд проектов законов по отдельным вопросам. Но рассмотрена лишь их незначительная часть. Да и в целом ситуация не лучше. Достаточно сказать, что в Государственной Думе ждут своей очереди для рассмотрения и принятия свыше 500 проектов законов.

Действующая Конституция Российской Федерации в принципе не исключает делегирования Федеральным Собранием Правительству Российской Федерации права принять нормативные акты по тем или иным вопросам. Ст.114, перечислив полномочия Правительства, в пункте «ж» части 1 устанавливает, что оно «осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации». В свою очередь ст.105 устанавливает: «Федеральные законы принимаются Государственной Думой». После чего они проходят стадию одобрения (неодобрения) Советом Федерации. Значит, в принципе нет никаких ограничений на то, чтобы Федеральное Собрание вместо накопления длинной очереди законопроектов поручило Правительству принятие соответствующих норм, возможно

определив в своем поручении ограничительные рамки такого акта. Хотя, как уже отмечалось выше, оно вправе принимать нормативные акты при осуществлении своих функций по обеспечению проведения в Российской Федерации единой государственной финансовой, кредитной и денежной политики; по обеспечению проведения единой государственной политики в области образования и т.д. В свою очередь Правительство, создавая федеральные и региональные ведомства и утверждая положения о них, также наделяет их полномочиями по изданию нормативных правовых актов, например Положение о Министерстве образования.

2. Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, заключены договоры (соглашения), если принятие указанных актов (заключение договоров) ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации. Делегирование, как известно, не ведет к перераспределению предметов ведения и полномочий, а также к изменению статуса субъектов.

Если обстоятельная регламентация прав и свобод человека и признание их приоритета перед другими социальными ценностями является первым инструментом в обеспечении прав и свобод, то разделение властей является вторым по своему значению в вопросе обеспечения этих прав, поскольку именно надлежащее разделение и соотношение властей создает институциональные гарантии прав человека, составляет один из компонентов правовой государственности¹.

С точки зрения адекватного регулирования образовательной деятельности, эффективной реализации и защиты прав человека принцип разделения властей должен неукоснительно соблюдаться и в субъектах РФ,

¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. - М., 1999. - С.89.

что прямо вытекает из части 1 ст.77 Конституции Российской Федерации. Пока здесь имеются серьезные проблемы, которые обусловлены двумя обстоятельствами. Во-первых, во многих субъектах РФ органы власти формировались в период, когда Конституция еще не была принята и критерий соответствия еще не был установлен. Во-вторых, в самой Конституции предусмотрено, что субъекты Федерации самостоятельно устанавливают систему своих органов, в связи с чем, видимо, некоторые из них решили, что сами они оценивают степень соответствия своих актов положениям Конституции. Причем, речь идет не только о декларировании принципа разделения властей, но и о реальном равенстве и независимости их по отношению друг к другу.

В ряде субъектов очевидно отчетливое стремление установить подчиненность и подотчетность законодательной власти перед исполнительной ветвью. Так, в уставах Алтайского края, Читинской и Тамбовской областей и некоторых других субъектов прослеживается тенденция нарушить разделение властей, отдав приоритет законодательным органам и наделив их рядом несвойственных полномочий. В Конституциях Республик Татарстан и Удмуртия парламент рассматривается как высший представительный, законодательный и контрольный орган. Как следствие, признается, что правительство несет перед ним ответственность.

Конституционный Суд Российской Федерации в этом вопросе занимает достаточно последовательную позицию. При проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края Суд констатировал, что принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы исполнительной и законодательной власти. Так как по Конституции законодательная и исполнительная власти самостоятельны, недопустимо включать в Устав нормы, которые ставят исполнительную власть в зависимое положение по отношению к представительной. Это противоречило бы и ст.77 (ч.2) Конституции, так как создавало бы препятствия для реализации ее

положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти. Поскольку федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти, органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные¹. В настоящее время этот вопрос решен Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с ч.1 ст.23 в субъектах Российской Федерации также действует принцип разделения властей. При этом законодательные (представительные) и исполнительные органы власти осуществляют свои полномочия самостоятельно и в то же время взаимодействуют в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта и в интересах его населения.

5.2.Порядок разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами

Поскольку к совместному ведению Федерации и субъектов отнесены общие вопросы воспитания и образования, то возникает необходимость определить, какие именно вопросы являются общими и распределить между собой полномочия по их решению.

В принципе возможно несколько способов такого совместного ведения.

Способ, который на первый взгляд представляется наиболее естественным, - это совместное обсуждение Федерацией и субъектами каждого вопроса и принятие взаимоприемлемого решения. Однако такая процедура принятия решений вряд ли осуществима прежде всего потому, что

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации // Учебник для вузов. - М.: Норма-ИнфраМ.-1999. - С. 691.

она крайне громоздка и требует больших средств. Да и консенсус в таком собрании выработать крайне сложно.

Второй возможный способ состоит в том, что по вопросам совместного ведения Федерация берет себе комплекс полномочий, а остальные полномочия остаются ее субъектам. В сущности такое решение проблемы осуществляется сейчас, Федерация приняла Законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», определив в них круг своих полномочий в данной сфере, а также компетенцию субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Но при этой процедуре о совместном ведении можно говорить весьма относительно, потому что один из участников - Федерация - без какого-либо согласования с другой стороной решает, какой объем полномочий ей оставить.

Известным шагом в сторону компромисса здесь было бы включение согласительных процедур после одностороннего решения вопроса Федерацией. Такими согласительными процедурами являются договоры и соглашения между Федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Как известно, ч.3 ст.11 Конституции предусматривает, что разграничение предметов ведения и полномочий может осуществляться Федеративным и иными договорами.

Заключение таких договоров получило довольно широкое распространение.

В настоящее время актуальным остается вопрос о том, как такие договоры сказываются на единой системе образовательного права России.

Проблема договоров в сфере управления не нова в российском праве, она была поставлена еще в советское время. Затем были предприняты попытки ее теоретической разработки. Первой работой по проблеме административного договора была публикация Ц.А. Ямпольской¹. Затем появились работы ряда других авторов: В.И. Новоселова, Ю.М. Козлова, В.А.

¹ Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Советское государство и право. - 1966. - № 10.

Юсупова и ряда зарубежных исследователей. Самым заметным трудом в этом ряду следует назвать монографию А.В. Демина, где впервые в отечественном праве обстоятельно рассмотрены основные вопросы данной проблемы. Автор предлагает следующее определение: «Административный договор - это управленческое соглашение не менее двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные (координационные) управленческие отношения, правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права»¹. Необходимо отметить, что договоры, о которых идет речь, не всегда были административными. Они имели более широкое распространение. А потому их нередко называли договорами в сфере управления или управленческими договорами. Что касается договоров о разделе полномочий, о которых говорит Конституция, то они относятся к договорам в сфере государственного строительства, поскольку предполагается заключение их между органами законодательной власти. Хотя они обладают всеми признаками административного договора.

На основании этих договоров и определяются полномочия субъектов по правовому регулированию на своей территории образовательных отношений.

Роль договоров по распределению полномочий, касающихся общих предметов ведения, в литературе оценивается неоднозначно. Некоторые авторы видят в них угрозу российской государственности. По мнению других такие договоры вносят дезорганизацию². Третьи считают, что они вообще разрушают федерализм³. Такую оценку практики заключения

¹ Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. - Красноярск, 1998. - С.29.

² Титова Т.П. Асимметричность конституционной модели российского федерализма. // Российская Федерация и ее субъекты. - М., 1998. - С. 35.

³ Умнова И.А. Развитие федеративных отношений в России: Проблемы и перспективы сквозь призму тенденций федерального и регионального законотворчества // Российская Федерация и ее субъекты. - М., 1998.-С.13.

рассматриваемых договоров разделяют и авторы доклада «Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы», которые полагают, что «во многих случаях содержание рассматриваемых договоров обусловлено чисто конъюнктурными моментами. Все это приводит к большей неустойчивости федеративной системы, а значит и государственности, поскольку конституционно закрепленные предметы ведения федерации передаются путем подписания двусторонних договоров субъектам федерации, причем не всем, а лишь некоторым»¹.

Наряду с этим имеются и другие оценки. Н.И. Матузов вполне благоприятно отзывається о практике заключения договоров². Манохин В.М. также полагает: «В социальном и правовом плане договорный способ разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в рамках предмета совместного ведения зарекомендовал себя как необходимый, демократический, вписывающийся в структуру и деятельность федеративного государства. Договоры дают возможность учитывать особенности того или иного субъекта Российской Федерации, например, наличие определенных природных ресурсов и их использование центром и субъектом Российской Федерации, соответствующего объема и структуры промышленного потенциала, продукции сельского хозяйства, наличие или отсутствие научных центров и учреждений и т.д. Все эти и другие особенности неизбежно предопределяют в договорах Российской Федерации с ее субъектами различия в полномочиях субъектов Российской Федерации, что неизбежно. В то же время Конституция Российской Федерации устанавливает пределы, за которые в договорах в связи с особенностями субъектов Российской Федерации выходить нельзя. Так, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (ст. 5). Тексты

¹ Развитие федеративных отношений России: проблемы и перспективы. - М., 1997.- С. 48.

² Матузов Н.И. Политико-юридические коллизии и способы их разрешения // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. - С. 17.

договоров Российской Федерации с субъектами РФ показывают, однако, что это конституционное требование не всегда соблюдается»¹. Что касается соглашений о разграничении полномочий в области образования, то надо отметить, что они не содержат нарушений. Составляются они между Правительством Российской Федерации и правительствами субъектов. В них делаются акценты на полномочиях сторон в организации и осуществлении образовательной деятельности. Стороны касаются только полномочий исполнительной власти и подчеркивают, что они действуют в рамках своей компетенции. И вместе с тем, такие соглашения имеют позитивное значение, уточняют позиции, по поводу которых у сторон возникают разночтения.

В качестве примера можно привести ст.4 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством республики Саха (Якутия) о разграничении полномочий в области общего среднего, начального профессионального и среднего профессионального (педагогического) образования². Согласно этой статье Правительство республики Саха (Якутия):

«разрабатывает и реализует Республиканскую программу развития образования, включая международные, с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей;

устанавливает национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов;

обеспечивает финансирование, функционирование и развитие образовательных учреждений, осуществляющих общее среднее, начальное и среднее профессиональное (педагогическое) образование, находящихся на территории Республики Саха (Якутия);

устанавливает дополнительные, к федеральным льготам, виды и нормы

¹ Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации. Вопросы методики. -Саратов, 2000. - С. 29.

² Комментарий к Закону Российской Федерации "Об образовании". - М., 1998. - С.447-449.

материального обеспечения обучающихся воспитанников, а также педагогических работников образовательных учреждений;

обеспечивает соблюдение законодательства Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) в области образования и контроль исполнения Государственных образовательных стандартов;

осуществляет в лице Министерства образования Республики Саха (Якутия) международное сотрудничество в сфере образования".

Как видно из содержания этой нормы, ни одно из ее положений не нарушает Конституцию Российской Федерации, Закон «Об образовании», другие законы и иные нормативные акты Российской Федерации. Таким образом, можно согласиться с точкой зрения, согласно которой договоры в рамках конституционного права Российской Федерации имеют положительное значение для развития образовательного права.

Наконец, возможен третий способ проведения разграничительной линии в полномочиях по решению вопросов, связанных с предметом общего ведения – воспитанием и образованием: введение согласительных процедур в процессе разработки проектов законов в сфере образования.

Такая процедура введена Законом от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 13 этого Закона так и называется «Участие субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе». Она устанавливает: «1. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящей статьей».

2. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, а также после их принятия Государственной Думой в первом чтении направляются в соответствии с Регламентом

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Регламент Государственной Думы) в органы государственной власти субъектов Российской Федерации для возможного внесения предложений и замечаний в месячный срок. До истечения указанного срока рассмотрение законопроекта во втором чтении не допускается.

3. Представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежат обязательному рассмотрению соответствующим комитетом Государственной Думы и принимаются либо отклоняются в установленном Регламентом Государственной Думы порядке. В случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного проекта федерального закона в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации.

5.3. Нормативные правовые акты Федерации в сфере образования

Поскольку к совместному ведению Федерации и субъектов отнесены общие вопросы воспитания и образования, то следует решить, какие именно вопросы являются общими.

В контексте сложных процессов в сфере образования возможно различное решение данной проблемы.

Общими можно назвать вопросы воспитания и образования, так как они относятся ко всем уровням обучения, начиная с первого класса и кончая послевузовским профессиональным. Но в таком случае на долю совместного ведения осталось бы определение целей образования, его принципов, государственной политики, установление гарантий права на образование и некоторых других положений. Все остальные вопросы пришлось бы отнести

к ведению субъектов Федерации. При этом создается реальная угроза распада единого образовательного пространства.

Второй путь выделения общих вопросов, которые решали бы совместно Федерация с субъектами – отнесение к этой группе проблем, присущих всем субъектам. Тогда возможно решение, которое было принято в советское время: на территории СССР принимались основы законодательства, а союзные республики разрабатывали детальное регулирование соответствующих отношений – кодексы и на их основе – другие нормативные акты. Нечто подобное придется делать и в настоящее время. В соответствии с ч. 1 ст. 12 Закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" по вопросам, отнесенным Конституцией к вопросам совместного ведения, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

Исходя из этой нормы, общие вопросы представляют собой, прежде всего, основы (общие принципы) правового регулирования образовательной деятельности в Российской Федерации. Сюда включаются принципы разграничения полномочий между органами власти Федерации и ее субъектов.

Слово «основы» хотя и конкретизирует в некоторой степени выражение Конституции «общие вопросы», (для уточнения смысла этого слова в данном контексте можно провести аналогию с основами законодательства советского периода), тем не менее оно не может служить достаточно надежным критерием для разграничения полномочий Федерации и ее субъектов в области образовательной деятельности. В процессе принятия соответствующего закона в Федеральном Собрании РФ и ее субъектах неизбежны интенсивные согласования разделительной линии.

Необходимо также обратить внимание, что Закон от 24 июня 1999 г. предполагает, что принятием закона о разграничении полномочий дело не заканчивается. Вслед за этим неизбежно принятие федеральных законов, цель которых - реализация полномочий федеральных органов государственной власти. Отсюда следует, что в согласованном с субъектами законе о полномочиях Федерации в области образования может быть предусмотрено ее право издавать законы по определенным вопросам.

Таким образом органам законодательства предстоит проделать значительную работу, связанную с разграничением полномочий в области организации и управления в сфере воспитания и образования. Поэтому уже сейчас необходимо найти критерии, которыми они могли бы руководствоваться при принятии своих решений.

Прежде всего необходимо учесть, что ряд принципов образовательной деятельности прямо установлен в Конституции либо вытекает из ее положений, рассмотренных выше.

Кроме того, в Конституции установлен ряд норм, которые имеют непосредственное отношение к образованию.

В ч.2 ст.44 признается, что каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользоваться учреждениями культуры, а также на доступ к культурным ценностям. Если культуру понимать в широком смысле слова (а не только как искусство во всех его видах), а именно так ее и надо понимать, то к культуре относятся продукты интеллектуального творчества и их материализация в средствах производства и потребления. Тогда эту норму можно рассматривать как основу права на образование. Каждый обучающийся овладевает уже полученными знаниями, если рассматривать его с высоты передачи ему современных научных достижений. Но со своей «высоты» он видит учебу как творческий процесс, во всяком случае – с элементами творчества. В этом смысле можно признать, что к каждому учащемуся относится гарантия, установленная ч. 1 ст.44 Конституции, - на свободу литературного, художественного, научного, технического и других

видов творчества. Что же касается гарантии на свободу преподавания, названной в этой же норме, то ее непосредственное отношение к образовательной деятельности совершенно очевидно.

В результате реализации права на свободу творчества человек накапливает известную сумму знаний, формирует свои убеждения, которые в известном смысле являются его совестью. Поэтому естественно признание Конституцией права на свободу совести. Если в результате обучения человек принимает определенное вероисповедание, значит, вполне логично признание за ним и права на свободу вероисповедания. В силу исторических причин ст. 28 Конституции особо говорит о религии. Но фактически в ней заложен более широкий смысл, что прямо вытекает из заключительных ее слов: каждый вправе иметь любые убеждения и действовать в соответствии с ними.

В Российской Федерации существенное значение приобретает язык обучения. В ч.2 ст.26 Конституции установлена на этот счет вполне определенная норма: «Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». Федерация и ее субъекты при распределении своих полномочий в сфере образования могут действовать только в рамках этой нормы, не допуская никаких ограничений права человека на выбор языка.

Другие ограничения права Федерации и ее субъектов в распределении полномочий вытекают из того, что в области образования складываются разнородные отношения, вследствие чего их правовое регулирование носит комплексный характер. Значит, какие-то отношения в этой сфере регулируются исключительно федеральными органами власти, как это предусматривает ст.71 Конституции Российской Федерации.

В области образования широко распространены гражданские правоотношения, связанные с процедурой создания организаций, с установлением их право- и дееспособности, отношений с учредителями, правами на имущество и т.д. Согласно п. «о» ст.71 регулирование

гражданских отношений полностью отнесено к ведению Федерации. Значит, ее субъектам не может принадлежать право издавать нормы в данной области, даже если оно и признано федеральным законом. Так, ст.29 Закона «Об образовании» предоставляет субъектам РФ в области образовательной деятельности определять особенности порядка создания, реорганизации и ликвидации учебных заведений. Эта норма повторена в законодательстве ряда субъектов. Между тем, поскольку организации, занятые в данной сфере, являются юридическими лицами, порядок их создания, реорганизации и ликвидации полностью регулируется нормами гражданского права, которое отнесено к предметам ведения Федерации. Специфика учебных заведений как юридических лиц может быть учтена федеральными нормативными правовыми актами, да и они должны согласовываться с нормами Гражданского кодекса, как это вытекает из п.2 ст.3 Гражданского кодекса Российской Федерации (Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу).

В сфере образования имеются и другие отношения – трудовые, налоговые, которые находятся в совместном ведении. Если до разграничения полномочий в области образования полномочия в указанных сферах уже распределены, то объем прав субъектов по регулированию отношений в воспитании и обучении должен учитывать состоявшееся распределение полномочий.

В литературе высказывается точка зрения о том, что действие федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации и законов по предметам совместного ведения существенно отличаются между собой. Первые имеют прямое действие на всей территории России, как это вытекает из ч.1 ст. 76 Конституции. В части 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации уже не говорится о том, что эти законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. И это не случайно, так как федеральные законы по предметам совместного ведения должны оставлять место для правового регулирования субъектами Российской Федерации

исходя из их местных или региональных особенностей. Поэтому в рамках единой правовой системы существуют два уровня законодательства - федеральное законодательство, действующее на всей территории федерации, и законодательство субъектов федерации, действующее на территории соответствующего субъекта Российской Федерации¹.

Такую точку зрения нельзя признать обоснованной. Действительно, имеется различие в редакции ч.ч. 1 и 2 ст. 76. Но вместе с тем надо учесть, что согласно ч.3 ст.15 Конституции все органы власти, должностные лица и граждане должны соблюдать Конституцию и законы. Значит, подлежат соблюдению и законы, принятые Федерацией по предметам совместного ведения еще до принятия соответствующих норм субъектами. И в п.1 ст.12 упомянутого Закона «О порядке разграничения предметов ведения и полномочий...» от 24 июня 1999 г., где определен порядок реализации полномочий по предметам совместного ведения путем издания федеральных законов, ничего не говорится о вступлении их в силу лишь после принятия соответствующих законов субъектами Федерации. В противном случае можно легко заблокировать на территории данного субъекта любой закон по предметам совместного ведения: для этого достаточно не принимать региональный закон по соответствующему вопросу.

Отношения в сфере образования – это единый предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов. Поэтому встает вопрос о разграничении полномочий в этой области. Манохин В.М. справедливо замечает, что «...хотя предмет совместного ведения един и один, правовые полномочия по правовому регулированию совместными быть не могут, они должны быть четко разграничены между участниками, реализующими совместный предмет ведения»².

¹ Теребилина Т.А. Проблемы становления новой российской государственности // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. - М., 1998. - С.22.

² Манохин В.М. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Саратов, 2000. - С.18.

Задача нормотворческой деятельности в регионах - отразить свою специфику. В этом смысле нельзя не согласиться с Т.Н. Рахманиной и М.С.Студенкиной, которые полагают: «Необходимость учета реальных специфических особенностей субъектов федерации (исторических, национальных, географических, экономических, природоресурсных и т.д.) и явилась одним из основных аргументов в предоставлении субъектам федерации права на издание собственных законов, принимаемых субъектами за пределами совместного с федерацией ведения. Однако на сегодняшний день число подобных законов незначительно, и эта диспропорция, насколько можно судить по имеющимся планам законопроектных работ, в ближайшее время преодолена не будет, а ведь именно за границами совместного ведения поле деятельности для регионального законотворчества наиболее обширно, поскольку налицо объективная потребность заполнения образовавшегося вакуума...»¹.

5.4. Нормативные правовые акты субъектов Федерации в сфере образования

Компетенцию субъектов Российской Федерации в области образования необходимо определять с учетом сложившихся реалий, которые отражены, в частности, в ст.29 Закона Российской Федерации «Об образовании». В этой норме следует выделять чисто исполнительные функции, в соответствии с которыми органы власти субъектов для управления образованием организуют подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогических работников и т.п. Предметом рассмотрения являются положения этой статьи, которые предполагают нормативное правовое регулирование некоторых аспектов образовательной деятельности. При этом

¹ Рахманина Т.Н., Студенкина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации. Типология актов и законодательные программы // Законы области как субъекта Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - Воронеж, 1996. - С. 38.

речь идет о содержательных положениях, а не о п.п. 2 и 18, один из которых разрешает принимать законодательство, а другой - издавать нормативные документы. Они в сущности повторяют друг друга.

Что касается содержательных полномочий, то здесь можно выделить вопросы, решение которых находится только в ведении субъектов Российской Федерации.

Прежде всего необходимо назвать право каждого субъекта определять и осуществлять политику в области образования. Как известно, политика представляет собой определение целей государства, а также путей и средств их достижения. Применительно к полномочиям субъекта Федерации в области образования политика должна определять перспективы повышения образованности, как всего населения региона, так и отдельных социальных групп, средства поддержки национальных и этнических обществ, способы поддержки обучающихся или их отдельных групп, формы повышения интеллектуального потенциала педагогических работников и т.д. Политика субъекта должна строиться в русле общей политики Федерации и не противоречить ей.

Политика воплощается в региональной программе развития образования, разработка и реализация которой также является полномочием субъекта Российской Федерации. Программа может ставить задачу стабилизировать деятельность образовательных учреждений, ввести структурные изменения в системе образовательных организаций, модернизировать содержание образования, улучшать воспитательную работу, развивать меры по укреплению и охране здоровья детей, совершенствовать экономические отношения в области образования и т.д. Уже только перечень вопросов показывает, что цели, которые могут быть поставлены в региональной программе, имеют общее значение для большинства и даже всех регионов России. Только каждый из них двигается к ним своим путем с использованием своих ресурсов.

В качестве примера можно привести отрывок из Концепции развития образования в Астраханской области, где намечены направления структурных изменений в системе образования:

«- оптимизация размещения учебных заведений всех уровней и ступеней на территории области, разнообразие предложенных образовательных программ, специальностей и специализаций, дифференциация и диверсификация образования;

- выявление перспективных направлений образования на основе программирования и планирования развития рынка, перепрофилирование и создание новых видов образования и типов учебных заведений, отвечающих потребностям экономики, социальной сферы, образовательным запросам астраханцев;

- ориентация системы образования на удовлетворение спроса со стороны личности, различных социальных, профессиональных, этнических групп населения;

- развитие сети дополнительного образования и коммерциализации дополнительного профессионального образования;

- развитие внутрифирменной подготовки и переподготовки специалистов;

- внедрение модульной структуры образовательных программ, позволяющих получать образование по частям, чередуя очное образование с работой и дистанционным образованием, и выходить на получение сертификата в течение длительного времени".

Нетрудно заметить, что структурные усовершенствования в других регионах могут быть аналогичными. Но это не меняет их регионального характера.

Исключительным правом регионов является установление национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов.

Разработка национально-регионального компонента государственных

образовательных стандартов предусмотрена в ст.7 Закона «Об образовании». Право устанавливать национально-региональные компоненты образовательных стандартов предоставлено субъектам Федерации (п.8 ст.29 Закона).

Сейчас уже можно сказать, что национально-региональный компонент представляет собой комплекс норм и требований к структуре, обязательному минимуму содержания образования и уровню подготовки специалистов и должен отражать особенности природы, населения и хозяйства территории, национально значимые ценности и традиции народа, проживающего в данном регионе¹. Впрочем, когда речь заходит о конкретном наполнении этого понятия, возникают дискуссии. Одни выделяют здесь национально-культурную и региональную составляющие². Другие полагают необходимым включить национально-этническую и региональную составляющую³. Скорее всего при детальном описании этих критериев обнаружится их тождество⁴. Хотя в законе об образовании речь идет о национально-региональном компоненте, точнее было бы называть его регионально-национальным, поскольку в большинстве субъектов Российской Федерации введение его обусловлено прежде всего местными особенностями, не связанными с национальным составом населения. Это понятие охватывает особенности, касающиеся региона в его административных границах. Сюда относятся, прежде всего, специфика природы, хозяйственного комплекса, населения (причем, не только этнической общности, а всего конгломерата этнических

¹ Рыжаков М.В., Судаков В.В., Шишов С.Е. О разработке национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов // Федеральные и национально-региональные компоненты ГОС: Метод, материалы по разработке стандартов содержания образования. - Якутск, 1996. - С. 69-81.

² Концепция общего среднего экологического образования / Под ред. И.Д.Зверева, И.Т.Суравегиной // Зеленый мир. - 1994. - № 13.

³ Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. География / Ю.Г.Татур и др. - М., 1995.

⁴ Даринский А.В. Региональный компонент содержания образования // Педагогика. - 1996. - № 1. - С.18 - 20; Кривошапкина О.М. К вопросу о национально-региональном компоненте высшего профессионального образования // Регионоведение. - 2000. - №2. - С. 203.

общностей). Национально-культурный компонент включает в себя вопросы истории и жизнедеятельности народов данного региона. Сюда могут быть отнесены особенности исторического развития, культуры, языка, психологии, физиологии, образования, воспитания, жилища, одежды, питания, традиционного природопользования и другие.

Национально-региональный компонент содержания образования может быть заложен уже в региональной программе развития образования как компонент национально-региональной системы образования соответствующего субъекта Российской Федерации. Он может быть включен в систему высшего профессионального образования региона и войти в качестве компонента государственного образовательного стандарта по соответствующей специальности; при этом он выделяется в структуре стандарта и учебных планов. Каждое отдельное учебное заведение, реализуя свое право на свободу преподавания, может самостоятельно разработать и включить в свои программы компоненты, связанные с особенностями данного региона. Наконец, национально-региональный компонент может быть включен в учебно-методический комплекс, который предназначен для освоения соответствующих дисциплин.

Национально-региональный компонент – это не просто дань политической моде. Он становится важным инструментом приближения образования к потребностям обучающихся и их будущих работодателей. Дело в том, что в информационном обществе знания все больше заменяют традиционные экономические ресурсы – землю, полезные ископаемые, здания, оборудование и т. п. Причем, современный труд характеризуется все более тонкими способами его разделения, когда каждый участник общественного взаимодействия обладает набором знаний, информации, индивидуальных навыков присущих только ему. И вместе с тем, едва ли не на каждое рабочее место требуются не только общие познания. А это радикально меняет качество самой образовательной системы. В условиях информационного взрыва во весь рост встают вопросы: чему учить, сколько

времени учить, каков механизм контроля качества. При таких условиях экономическая и политическая власть в обществе переходят к собственникам информации и средств ее воспроизводства. Этими собственниками являются, в частности, образовательные организации, а также те специалисты, которые вышли из их стен.

Информационные ресурсы характеризуются тем, что они быстро стареют. В таких условиях человек должен учиться всю жизнь. Поэтому проблемы пожизненного образования в полной мере возникли уже сейчас. Разработка и внедрение национально-регионального компонента является одним из способов адаптироваться к современным требованиям общественного производства.

Согласно ст.72 Конституции областью совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов является защита прав национальных меньшинств. В п.2 ст.2 Закона «Об образовании» эта цель ставится в рамках принципа единства федерального образовательного пространства. Принципом государственной политики признается защита и развитие национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства. Если говорить применительно к теме настоящего исследования, то Российская Федерация и ее субъекты должны предпринимать усилия по развитию национальных школ.

В процессе возрождения национальной школы главное не в преобладании национальных особенностей и исторических традиций, а в совершенствовании содержания и учебно-воспитательного процесса, в формировании современного мировоззрения. Учащиеся должны получить глубокие знания по предметам федерального образовательного стандарта по математике, информатике, физике, химии, русскому и иностранным языкам, всемирной истории, основам экономической теории и другим. И это вполне закономерно: современная национальная школа должна строить стратегию своего развития, основываясь на достижениях общества. Но при этом «национальный компонент должен образовывать позитивный фон, служить

лейтмотивом всего процесса обучения и воспитания в национальной школе». «Следует помнить, что будущее подрастающего поколения будет связано не столько с народными промыслами и ремеслами, сколько с современными информационными технологиями и экономическими реалиями. Поэтому в любой национальной школе принципиально важное значение будут иметь создание современных компьютерных классов, организация факультативов по экономике, не только усиленное изучение языковых (родной, русский, иностранный языки) и других социально-гуманитарных дисциплин, но и целенаправленное освоение основ естественно-математических и «экономических наук»¹.

Конечно, поддержка и развитие национальной школы невозможны без решения вопроса о языке, что очень важно в условиях Российской Федерации. В субъектах Федерации в настоящее время число школ, ведущих обучение на родном (нерусском) языке, составляет 6 825 (или 10 % от общего числа школ) с контингентом обучающихся 537,3 тыс. чел. Число школ, где родной язык изучается как предмет, достигло 9015 (13.1% от общего числа школ) с числом обучающихся около 1.5 млн. чел. Если в середине 80-х гг. обучение велось всего на 19 языках, то в настоящее время количество изучаемых языков составляет 79.

Как уже отмечалось выше, вопрос о языке принципиально решен в ч.2 ст.26 Конституции, а также в ст.6 Закона «Об образовании». На основе Конституции и федерального законодательства субъекты закрепили право каждого гражданина получить образование на родном языке. В Республиках Башкортостан и Чувашия законодательно установлена возможность обучения на родном языке в пределах основного общего образования. В Башкортостане выпускникам национальных школ предоставляется право сдавать вступительные экзамены в профессиональные учебные заведения Республики на родном языке. Эта норма неоднозначна. С одной стороны,

¹ Малютин И.П. О новой концепции национального образования в Республике Башкортостан // Регионоведение. - 1999. - №3. - С. 112, 113.

гражданин вправе сдавать экзамены на том языке, которым он владеет лучше всего. С другой стороны, такое право неизбежно влечет сужение его возможностей в условиях огромной страны, где со своим национальным языком он вряд ли сможет работать в таких комплексах, как железнодорожный транспорт, связь, телекоммуникации, авиация и т.п.: здесь использование специалиста без достаточного знания общераспространенного языка вряд ли возможно.

Законы большинства национальных республик не регламентируют обучение в своих средних и высших образовательных учреждениях, за исключением Республики Татарстан, в законе которой прямо говорится о том, что преподавание в высших и средних специальных учебных заведениях ведется на государственных языках - русском и татарском, а также на иностранных языках. Но ведь не все государственные языки субъектов Федерации обладают достаточно развитым научно-понятийным аппаратом.

К предметам совместного ведения относятся вопросы социальной защиты (п. «ж» ст.72 Конституции). Федеральные законы устанавливают ряд мер по социальной защите обучающихся. В законах субъектов Российской Федерации об образовании также содержатся аналогичные нормы: закрепляется право на выбор образовательного учреждения и формы получения образования, на получение стипендии, мест в общежитиях и интернатах, льготное питание, проезд на транспорте, устанавливается запрет на привлечение обучающихся без их согласия и согласия родителей к труду, не предусмотренному образовательной программой и др. Большинство законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации ограничились воспроизведением положений федерального законодательства. Дополнительные меры по социальной защите обучающихся предусматривают, в частности, законы об образовании Республик Карелия, Марий Эл и Кабардино-Балкария. Согласно ст.46 Закона Карелии обучающиеся в образовательной сельской школе имеют право на проживание в интернате, если расстояние между населенным пунктом и

школой превышает три километра. При отсутствии интерната органы местного самоуправления обязуются обеспечивать перевозку учащихся транспортом либо проездными билетами на рейсовые автобусы междугороднего сообщения. Ст. 50 Закона Республики Марий Эл предусматривает дополнительные гарантии равноправия на обучение в учреждениях элитарного типа для детей, подростков и молодых людей, проявивших выдающиеся способности: если по федеральному закону об образовании желающие обучаться в такого рода учреждении имеют право знать критерии отбора в него, то закон Республики Марий Эл предусматривает также создание независимой аттестационной комиссии для выявления и отбора наиболее достойных кандидатур. Статья 52 закона Кабардино-Балкарской Республики об образовании предусматривает, что обучающиеся в негосударственных образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию, приравниваются в правах на получение льгот, установленных законодательством Российской Федерации для обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Кстати, отсутствие в законодательстве большинства субъектов специальных норм, закрепляющих права обучающихся в негосударственных образовательных учреждениях, надо рассматривать в качестве серьезного упущения законодателя.

Регулирование трудовых отношений также относится к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В области образования законодательство субъектов в основном повторяет соответствующие положения федерального закона. Однако имеются отдельные и порой существенные дополнения. Примечательным в этом отношении является законодательство Республики Хакасия, которое предусматривает право на досрочную аттестацию с целью повышения категории и ряд жилищных льгот.

В субъектах Российской Федерации издается два вида нормативных

правовых актов: законы, принимаемые органами законодательной власти, и указы (постановления, распоряжения), издаваемые высшим должностным лицом либо руководителем высшего исполнительного органа государственной власти.

В Федеральном законе от 9 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено (ст.5), по каким вопросам издаются законы. Это внесет некоторое единообразие в распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами по нормативно-правовому регулированию отношений, в том числе и в сфере образования. Так, согласно п. «д» ч.2 ст.5 названного федерального закона законодательные органы вправе вводить налоги и сборы, установление которых отнесено к ведению субъектов, а также порядок их взимания. Пока же эти вопросы в разных субъектах решаются по разному. В Вологодской области, например, действует Закон «О сборе на нужды образовательных учреждений» от 13 декабря 1995 года № 44-03. Во Владимирской области этот же вопрос регулируется Решением Законодательного собрания «О введении сбора на нужды образовательных учреждений» от 15 февраля 1995 г № 35. В Хабаровском крае на этот счет принято два акта: Закон Хабаровского края «О налогах и сборах Хабаровского края» и Положение «О порядке использования средств, полученных от сбора на нужды образовательных учреждений», утвержденное Решением Хабаровской краевой Думы от 28 сентября 1995 г. № 20.

Проведение разделительной линии в Законе от 6 октября 1999г. отнюдь не исключает разнообразия. В ст.22 определены лишь критерии, которым должны отвечать акты органов исполнительной власти. Но их полномочия в нормативном правовом регулировании отношений не определены, в том числе, естественно, и в сфере воспитания и образования, являющейся предметом совместного ведения. Известно, что основные положения о

приемной семье содержатся в Семейном кодексе РФ (гл.21). Субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий принимают региональные нормативные акты. В Архангельской области принят Закон от 17 апреля 1998 г. №12-5-ОЗ «О размерах оплаты труда приемных родителей и льгот, предоставляемых приемной семье». В Иркутской области действует Закон от 31 декабря 1997 г. №54-ОЗ «Об оплате труда приемных родителей в Иркутской области». Аналогичные законы действуют в Пермской, Воронежской, Пензенской областях и других субъектах. А в Волгоградской области принято постановление главы Администрации от 6 ноября 1995 г. №6И «О приемной семье».

На федеральном уровне принят ряд законов о социальном обеспечении и гарантиях детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Многие субъекты приняли свои нормативные правовые акты о дополнительных гарантиях этой категории детей. В Ивановской области действует Закон от 14 марта 1997 г. №7-ОЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В Тамбовской области принят аналогичный Закон от 26 апреля 2000 г. №112-З. А в Республике Ингушетия действует постановление Правительства от 22 марта 1999 г. №67 «О мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Аналогично данный вопрос решается в республике Татарстан (постановлением Кабинета Министров от 13 мая 1993 г., с последующими изменениями)

Подобное разнообразие наблюдается и в регулировании отношений по лицензированию образовательной деятельности. В Ханты-Мансийском автономном округе лицензирование образовательной деятельности в области дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования на основании постановления губернатора осуществляют органы местного самоуправления муниципальных образований. В Приморском крае полномочия по лицензированию образовательной деятельности в области начального и среднего профессионального

образования на территории Приморского края переданы департаменту профессионального образования и науки администрации края, а в Нижегородской области Законом «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по выдаче лицензий на право ведения образовательной деятельности» от 28 ноября 1996 г. № 52-3 (в ред. от 21.10.97 № 89-3) лицензирование передано органам местного самоуправления только по определенным видам образовательных учреждений.

При анализе нормативных правовых актов каждого субъекта РФ в сфере образования возникает естественный вопрос: можно ли рассматривать их как отрасль регионального права данного субъекта?

Для ответа на него необходимо вернуться к вопросу о том, что такое система права и что такое ее отрасль. Система права, как известно, объединяет правовые нормы государства. Ее единство обусловлено единством общественных отношений, складывающихся в данном обществе. Система права состоит из элементов, самым первым из которых является отрасль права. Основанием для выделения отрасли права является наличие отдельного специфического предмета правового регулирования, то есть устойчивой области общественных отношений¹. Сфера воспитания и образования, как известно, является предметом ведения Федерации и ее субъектов. Причем, основные нормы содержатся в федеральном законодательстве и иных нормативных актах. Они могут вполне регулировать отношения по организации образовательной деятельности в субъекте Федерации даже при отсутствии в данном регионе собственных норм. Дело в том, что законы, принятые органами Российской Федерации, имеют прямое действие. Даже пробелы, связанные с отсутствием региональных актов, вполне могут быть устранены на основании аналогии

¹ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М. - 1997. - С. 350; Комаров С.А. Общая теория государства и права. Учебник. Изд.4-е. - М., 1998. - С.274; Проблемы общей теории государства и права // Учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсесянца. - М. - 1999. - С. 328-329.

закона или аналогии права. Поэтому о федеральном образовательном праве можно говорить как о законченной системе норм (хотя вопрос о выделении соответствующей отрасли права здесь не ставится).

Что же касается норм в области воспитания и образования каждого отдельного субъекта, то они не имеют самостоятельного предмета правового регулирования (он является совместным). Но главное даже не в этом: без федеральных норм региональные нормативные акты не могут быть применены, поскольку они неизбежно носят дополняющий характер. Они представляют собой отдельные фрагменты норм, которые приобретают системный характер лишь в сочетании с нормами федеральными.

С другой стороны, система федеральных норм получает свое дополнение и развитие в нормах субъектов Федерации. Поэтому систему образовательного права РФ составляют не только нормы Федерации, но и нормы ее субъектов.

Список рекомендуемой литературы

Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. – 1998. - 10 декабря.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 2. - Ст. 163.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976. - № 17(1831). - Ст. 291.

Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976. - № 17(1831). - Ст. 291.

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. - 25 декабря. - № 237.

Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 5. - Ст. 410.

Часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 49. - Ст. 4552.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изменениями от 24, 25 июля 2002 г., 30 июня 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (часть I). - Ст. 3.

Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 31. - ст. 3824.

Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 32. - Ст. 3340.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г., 8 августа, 30 декабря 2001 г., 29 мая, 10, 24 июля, 24 декабря 2002 г., 7 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. - № 1 (часть I). - Ст. 1.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (с изменениями от 8 января, 21, 24 июля 1998 г., 16 марта 1999 г., 9, 20 марта, 19 июня 2001 г., 11 июня, 8 декабря 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 2. - Ст. 198.

Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 16. - Ст. 1639.

Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (с изменениями от 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 13 февраля, 21 марта, 25 июня, 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10 января, 7 июля, 8, 23 декабря 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 3. - Ст. 150.

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изменениями от 10 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 25 июня, 24 декабря

2002 г., 10 января, 5 апреля, 7 июля, 23 декабря 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 35. - Ст. 4135.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 30 июня, 11 ноября 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 30. - Ст. 3032.

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изменениями от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 12 февраля, 19 июля 2001 г., 13 февраля, 21 мая, 28 июня, 25 июля, 30 декабря 2002 г., 22 февраля, 30 июня, 11 ноября, 23 декабря 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 13. - Ст. 1475.

Федеральный закон от 28 мая 1999 г. № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 22. - Ст. 2673.

Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями от 8 февраля 1998 г., 7 августа 2000 г., 8 апреля 2002 г., 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 52. - Ст. 5880.

Федеральный закон от 1 августа 1996 г. № 107-ФЗ «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования» (с изменениями от 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 32. - Ст. 3847.

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изменениями от 24 июля 1998

г., 4 января, 17 июля 1999 г., 27 мая 2000 г., 9 июня, 8 августа, 29, 30 декабря 2001 г., 29 мая 2002 г., 10 января, 23 октября 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 48. - Ст. 4563.

Федеральный закон от 16 мая 1995 г. № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (с изменениями от 12 апреля 1999 г., 27 февраля 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 21. - Ст. 192.

Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (с изменениями от 2 июня 1993 г., 8 января 1998 г., 27 декабря 2000 г., 6 августа, 30 декабря 2001 г., 10 января 2003 г.) // Российская газета. – 1993. - 16 апреля. - № 73.

Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1501 «О неотложных мерах по улучшению финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений основного общего образования» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. (Часть II). - № 53. - Ст. 5150.

Указ Президента РФ от 31 августа 1999 г. № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 36. - Ст. 4376.

Указ Президента РФ от 12 апреля 1993 г. № 443 «О неотложных мерах государственной поддержки студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования» (с изменениями от 24 декабря 1996 г., 8 февраля 2001 г., 8 октября 2002 г., 1 августа 2003 г.) // Собрании актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. – 1993. - № 16. - Ст. 1341.

Указ Президента РСФСР от 11 июля 1991 г. № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» (с изменениями от 14 февраля

2001 г., 5 октября 2002 г., 25 февраля 2003 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 31. - Ст. 1025.

Распоряжение Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 118-рп «О создании общеобразовательных учреждений кадетских школ (школ-интернатов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 15. - Ст. 1783.

Постановление Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 41. - Ст. 4089.

Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2003 г. № 668 «О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 45. - Ст. 4387.

Постановление Правительства РФ от 30 августа 2002 г. N 646 «О создании Правительственной комиссии по образованию» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 36. - Ст. 3484.

Постановление Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 352 «О федеральной программе «Реформирование системы военного образования в Российской Федерации на период до 2010 г.» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 23. - Ст. 2163.

Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2002 г. № 222 «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 15. - Ст. 1436.

Постановление Правительства РФ от 14 января 2002 г. № 6 «О проведении в 2002-2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств» // Собрании законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 3. - Ст. 217.

Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2001 г. № 871 «О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 52 (Часть II). - Ст. 4976.

Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2001 г. № 660 «О федеральной целевой программе «Интеграция науки и высшего образования России на 2002 - 2006 годы» (с изменениями от 3 июля 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 37. - Ст.3695.

Постановление Правительства РФ от 28 августа 2001 г. № 630 «О Федеральной целевой программе «Развитие единой образовательной информационной среды (2001-2005 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 36. - ст. 3578.

Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» (с изменениями от 1 апреля 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 29. - Ст. 3016.

Постановление Правительства РФ от 27 июня 2001 г. № 487 «Об утверждении Типового положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 28. - Ст. 2888.

Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации» (с изменениями от 17 сентября 2001 г., 3 октября, 23 декабря 2002 г., 31 марта 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 16. - Ст. 1595.

Постановление Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении» (с

изменениями от 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 13. - Ст. 1252.

Постановление Правительства РФ от 3 марта 2001 г. № 160 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении)» (с изменениями от 23 декабря 2002 г., 31 марта 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 марта 2001 г., N 11, ст. 1034

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. № 1037 «Об организации выполнения Федеральной программы развития образования» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 2. - Ст. 186.

Постановление Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» (с изменениями от 3 октября 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 43. - Ст. 4249.

Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 258 «Об утверждении Положения о Министерстве образования Российской Федерации» (с изменениями от 12 октября 2000 г., 30 января, 28 мая 2002 г., 22 августа 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 14. - Ст. 1496.

Постановление Правительства РФ от 2 декабря 1999 г. № 1323 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации высшего учебного заведения» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 49. - Ст. 6006.

Постановление Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 867 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи» (с изменениями от 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 32. - Ст. 3911.

Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. № 1204 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для

детей дошкольного и младшего школьного возраста» (с изменениями от 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 39. - Ст. 4542.

Постановление Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1117 «Об утверждении Типового положения об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, и внесении изменений в Типовое положение об общеобразовательной школе-интернате и Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями от 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 36. - Ст. 4191.

Постановление Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 288 «Об утверждении Типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии» (с изменениями от 10 марта 2000 г., 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 11. - Ст. 1326.

Постановление Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 676 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями от 14 октября 1996 г., 28 августа 1997 г., 30 марта 1998 г., 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 28. - Ст. 2693.

Постановление Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 677 «Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении» (с изменениями от 14 февраля 1997 г., 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 28. - Ст. 2694.

Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения

квалификации) специалистов» (с изменениями от 10 марта 2000 г., 23 декабря 2002 г., 31 марта 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 27. - ст. 2580.

Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 612 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательной школе-интернате» (с изменениями от 14 октября 1996 г., 28 августа 1997 г., 23 декабря 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 28. - Ст. 2671.

Постановление Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 940 «Об утверждении государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 18. - Ст. 2085.

Постановление Правительства РФ от 13 мая 1992 г. № 312 «О неотложных мерах по экономической и социальной защите системы образования» // Российские вести. – 1992. – май. - № 14.

Приказ Минобразования РФ от 11 апреля 2002 г. № 1356 «Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии Министерства образования Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. - 1 июня. - № 98.

Приказ Минобразования РФ от 11 февраля 2002 г. № 393 «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» // Вестник образования - Модернизация российского образования. – 2003. - март.

Приказ Минобразования РФ от 2 июля 2001 г. № 2574 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательного учреждения среднего профессионального образования (среднего специального учебного заведения)» // Российская газета. – 2001. - 12 сентября. - № 177.

Приказ Минобразования РФ от 21 мая 2001 г. № 2093 «Об утверждении Положения о порядке проведения эксперимента по

совершенствованию структуры и содержания общего образования» // Российская газета. – 2001. - 3 июля. - № 124.

Приказ Минобразования РФ от 26 мая 2000 г. № 1571 «О создании Научно-методического совета по проблемам образования взрослых Минобразования России» // Вестник образования. – 2000. – август. - № 15.

Приказ Минобразования РФ от 7 июня 1999 г. № 11 «О создании Межведомственного экспертного совета по государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования» // Бюллетень Министерства образования Российской Федерации. – 1999. - № 10.

Приказ Минобразования РФ от 22 мая 1998 г. № 1327 «Об утверждении Положения о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений» (с изменениями от 11 августа 2000 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1998. - 31 августа. - № 21.

Постановление Госкомстата РФ от 18 апреля 2002 г. № 32 «Об утверждении форм федерального государственного статистического наблюдения за деятельностью образовательных учреждений» (с изменениями от 23 мая, 25 июля 2002 г.) // Вопросы статистики. - 2002. - № 6.

Постановление Госкомстата РФ от 19 марта 2002 г. № 22 «Об утверждении форм федерального государственного статистического наблюдения за деятельностью государственных и муниципальных высших и средних специальных учебных заведений» (с изменениями от 23 мая 2002 г., 14 мая 2003 г.) // Вопросы статистики. - 2002. - № 5.

Письмо Минобразования РФ от 1 июля 1998 г. № 40 «О мерах по обеспечению выполнения законодательства Российской Федерации в сфере среднего профессионального образования» // Вестник образования. – 1998. - № 11-12.

Абдулатипов Р.Г. О федеративной и национальной политике Российского государства. - М., 1995.

Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х кн. Кн.1. - М., 1992.

Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Т. I. - М., 1982.

Алмазов Б. Тихая дискриминация или траектория «малоценных» людей // Народное образование. - 1998. - № 7.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации // Учебник для вузов. - М.: Норма-Инфра М.-1999.

Байденко В.И. Стандарты в непрерывном образовании: современное состояние. – М., 1998.

Балыхин Г.А. Система образования в Российской Федерации: финансовое, организационное и нормативно-правовое обеспечение // Экономика и образование. – 2001. – март-апрель. - № 2(3). – С. 5-14.

Барабанова С.В. Правовое положение вузов в РФ (административно-правовой аспект). – Екатеринбург, 1996.

Барабанов О. Алтайский край как субъект Российской Федерации: конституционно-правовая характеристика // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 1997. - №3-4.

Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 3 т. Т. 1.

Богданов В.В. Российское образовательное законодательство: актуальные проблемы // Сборник научных трудов Академии права и управления. Вып.1. - М., 2001.

Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. - М., 1976.

Бриксон В.В. О юридической силе кодифицированных федеральных законов // Журнал российского права. – 2003. – август. - № 8.

Бурцева Н.Ф. Некоммерческие организации, основанные на институте членства: некоммерческие партнерства, ассоциации и союзы // Бюджетные и некоммерческие организации. – 1998. - № 4. – С. 18.

Буслов Е.В., Волохова Е.Д., Ермошин Г.Т. и др. Обзор и анализ законодательства в области образования в Российской Федерации: Аналитический отчет. – Уфа: Восточный университет, 1999. – 36 с.

Владимиров В. Внебюджетная деятельность государственного вуза // Высшее образование в России. – 1997. - № 2. – С. 25-33.

Волкова Н. На парту деньги // Человек и закон. - 1997. - №2. - С.132-135;

Волохова Е.Д., Кудрявцев Ю.А., Рожков И.А. и др. Образовательное право: Учебно-методическое пособие. Экспериментальная образовательно-профессиональная программа / под ред. В.М. Сырых, В.И. Шкатуллы. – Уфа: Восточный университет, 1999. – 120 с.

Волохова Е.Д. Основы управления образовательной деятельностью в Российской Федерации // Федеральный справочник «Образование в России». – М: Родина-Про, 2001.- С.117-120.

Волохова Е.Д. Проблемы кодификации законодательства об образовании // Социальные проблемы права: Сборник статей: выпуск первый / Под общ. ред. Н.Е. Борисовой. – М.: Союз, 2000. – С. 21-51.

Волохова Е.Д. Федерализм в России и его влияние на правовое регулирование образования // Россия в третьем тысячелетии: Научные труды ИМПЭ им. А.С. Грибоедова: Выпуск 2001 г. – М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2001. – С. 57-66.

Волохова Е.Д. Формирование законодательства об образовании в России в условиях федерализма: история и современность // Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации / Под общ. ред. Г.А. Николаева. – М.: Академия труда и социальных отношений, 2003. – С. 25-35.

Волохова Е.Д. Формирование законодательства об образовании России в условиях федерализма: становление, состояние, перспективы. – М.: МПГУ, 2001.- 160 с.

Высшая школа в 1998 г. Ежегодный доклад о развитии высшего профессионального образования / Под науч. ред. А.Я. Савельева, М.: НИИВО, 1999. – 208 с.

Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г. - М., 1995.

Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. - 2002. - № 7.

Гойман Д.И. Действие права (Методологический анализ). - М., 1992.

Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. География / Ю.Г.Татур и др. - М., 1995.

Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. - Л., 1987.

Гредескул Н. А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права. - Харьков, 1900.

Губенко Р.Г. Конституционные правоотношения (Вопросы теории и советской государственно-правовой практики) / Автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. – М., 1981.

Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. 2-е изд. - М., 1807. - С.46.

Даринский А.В. Региональный компонент содержания образования // Педагогика. - 1996. - № 1. - С.18 - 20;

Дашинская З.П., Шкатулла В.И., Якушева К.В. Проблемы перестройки законодательства о народном образовании. – М., 1998.

Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. - Красноярск, 1998.

Демьяненко И.В. Право на образование: международные стандарты и советское законодательство // Изв. Вузов. Правоведение. – 1990. - № 6. – С. 99-100.

Днепров Э.Д. Школьная реформа между «вчера» и «завтра». - М., 1996.

Документы международного права по вопросам образования / Сост.: Ю.А. Кудрявцев, Г.А. Лукичев, Т.Ю. Тихомирова, В.А. Митрофанов; Под ред. Г.А. Лукичева и В.М. Сырых. – М.: Готика, 2003. – (Законодательство об образовании. Т. 1).

Дольникова Л.А. Право граждан на образование и организационно-правовые формы его обеспечения. – Уфа, 1987.

Дорогохова Г.А. Законодательство о народном образовании. - М., 1985.

Ершова И. Трудная дорога в школу // Человек и закон. - 1994. - № 6. - С. 32-38;

Жуков В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. - М., 2001.

Законодательное регулирование защиты прав детей: Учебно-научное издание в 4-х частях (в 8 томах) / Отв. Ред. Е.Д. Волохова, В.Ф. Воробьев, А.В. Заряев. – Воронеж: ВИ МВД России, 2000.

Зиновьев А.В. Федеративное устройство России: проблемы и перспективы // Правоведение. - 1997.- № 3.

Зорькин В. Д. Позитивистская теория права в России. - М., 1978. - С. 32.

Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. - М., 1961.

Казимирчук В. П. Социологические проблемы действия права в социалистическом обществе // Право и социология. - М., 1973. - С. 60.

Керимов Д. А. Философские проблемы права. - С. 171.

Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. - М., 1958;

Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) // Философия и социология права. - СПб., 1998. - С. 47.

Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. - М., 2002.

Кодекс образования Франции. Законодательная часть. – М.: Статут, 2003.

Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: (Проект) / Отв. ред. В.М. Сырых. – М.: Готика, 2003.

Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: (Проект. С изменениями и дополнениями) / Отв. ред. В.М. Сырых. – М.: ИЦПКПС, 2003.

Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2002. – май. - № 5

Козлов В., Розина Н., Сенашенко В. Перед новыми возможностями // Высшее образование в России. – 1997. - № 4. – С. 14-17.

Колмогоров В.П., Малитиков Актуальные проблемы развития дистанционного образования в Российской Федерации и странах СНГ // Инновации в образовании. – 2001. – январь. - № 1. – С. 17-26.

Комаров С.А. Общая теория государства и права. Учебник. Изд.4-е. - М., 1998.

Комаров С.А. Теория государства и права. - М., 1998.

Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / Под ред. В.И. Шкатуллы. – М.: Юристъ, 1998.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1996.

Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» / Под ред. В.М. Сырых, Е.В. Буслова. – М.: филин; Юстицформ, 1998.

Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. – м.: Юридическая литература, 1994.

Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. - М., 1999.

Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. - М., 1997. - С.28-29.

Концепция общего среднего экологического образования / Под ред. И.Д. Зверева, И.Т. Суравегиной // Зеленый мир. - 1994. - № 13.

Концепция общей части Кодекса Российской Федерации об образовании (проект) / Под общ. и науч. ред. В.М. Сырых. - М., 2001.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд.6. - СПб., 1909. - Т.1.

Коток В.Ф. Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. – 1962. - № 1. - С. 41-52.

Кривошапкина О.М. К вопросу о национально-региональном компоненте высшего профессионального образования // Регионоведение. - 2000. - №2. - С. 203.

Кролик А. А. Идеи законодательного творчества и законодательного развития права в новейшей юриспруденции. - СПб., 1913. - С. 79-80.

Кулюгин А.И. Правители России. – Чебоксары, 1994. - С.40.

Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. - М.: Юристъ, 2002.

Лазутова М.Н., Селезнева Н.А., Субетто А.И. Сравнительный анализ законов об образовании государств – участников СНГ и государств Балтии. - М.-СПб., 2000.

Лебелева О.Е., Майоров А.Н., Золотухина В.И. О соблюдении прав детей в Российской Федерации. Доклад. - СПб., 1999-2000.

Левитес Д. Педагогическое насилие // Народное образование. - 1997. - № 10. - С. 59-65.

Леонова Г.Б. Учреждение как субъект гражданского права // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. - № 1. – С. 56-70.

Локк Д. Сочинения. В 3 т. - М., 1998. - Т.3.

Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. - М., 1988.

Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М., 2002.

Малютин И.П. О новой концепции национального образования в Республике Башкортостан // Регионоведение. - 1999. - №3. - С. 112, 113.

Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. - М., 1999.

Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации. Вопросы методики. - Саратов, 2000.

Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. - М., 2001.

Матузов Н.И. Политико-юридические коллизии и способы их разрешения// Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. - С. 17.

Медведев Н.П. Национальная политика России. - М., 1993.

Международное гуманитарное право в документах. - М.: Московский независимый институт международного права, 1996.

Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин и Е.А. Лукашева. - М.: Норма, 2000.

Международное законодательство об образовании / Сост. Б.А. Виноградов, В.И. Шкатулла. – М., 1994.

Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М., 1993.

Молчанов С.Г., Гостев А.Г. Понятие "образовательная программа" в законе РФ «Об образовании» // Образование. - 1998.- №4.- С.35.

Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. - М., 1879.

Мухаев Р.Т. Теория государства и права. Учебник для вузов. - М., 2001.

Небабин В.Г. Нормативные и законодательные акты об образовании и науке в Российской Федерации. В 5-ти томах. - М.: АНВУЗ, 1999.

Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. - М., 1999.

Никитин А. Ф. Воспитание школьников в духе прав человека // Педагогика. - 1992. - № 1. - С. 6-10;

Обеспечение качества в высшем образовании Российской Федерации / Под ред. Н.А. Селезневой и Ю.Г. Татура. - М., 2000.

Обзор и анализ законодательства в области образования в Российской Федерации: Аналитический отчет / Е.В. Буслов, Е.Д. Волохова, Г.Т. Ершмошин и др. – Уфа: Восточный университет, 1999.

Образование в Российской Федерации: указатель действующих законодательных и иных нормативных правовых актов / Под ред. Е.Д. Волоховой. – М.: Логос, 1999.

Образовательное законодательство государств – участников СНГ и стран балтии / Сост.: Ю.А. Кудрявцев, И.Ю. Егорова, О.Л. Ворожейкина и др.; Под ред. В.М. Сырых. – М.: Готика, 2003. – (Законодательство об образовании. Т. 2).

Образовательное законодательство зарубежных стран. Законы Австрии, Великобритании, Испании, Китая, Мексики, Нидерландов, Франции, ФРГ / Сост.: Ю.А. Кудрявцев, И.Ю. Егорова, О.Л. Ворожейкина и др.; Под ред. В.М. Сырых. – М.: Готика, 2003. – (Законодательство об образовании. Т. 3).

Образовательное право. Экспериментально-профессиональная программа / Под ред. В.М. Сырых и В.И. Шкатуллы. - М.-Уфа, 1999.

Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1996.

Общая теория социалистического права. - Вып. 1. – Свердловск, 1962.- С.15.

Орачева О.И. Плюсы и минусы российского федерализма. Федерализм и региональная политика полиэтнических государств. - М., 2001.

Орловский Ю.П. Конституционные гарантии права на образование в СССР. - М., 1986.

Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. - М., 1965.

Основные положения Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании (Общая часть) / Под общ. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Кудрявцева. – М., 2001. – 242 с.

Основы открытого образования / Андреев А.А., Каплан С.Л., Краснова Г.А. и др. – Т.1. – Российский государственный институт открытого образования. – М.: НИИЦ РАО, 2002. – 676 с.

Основы открытого образования / Андреев А.А., Каплан С.Л., Краснова Г.А. и др. – Т.2. – Российский государственный институт открытого образования. – М.: НИИЦ РАО, 2002. – 680 с.

Петражицкий Л.И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. – СПб., 1907.

Петров В.Н. Правовые основы деятельности негосударственных учреждений в РФ // Государство и право. – 1996. - № 8.

Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. - М.- 1987.

Полонский В.М. Словарь понятий и терминов по законодательству РФ об образовании. – М.: МИРОС, 1995.

Полянский Н.Н. Революция - торжество права. - М., 1917.

Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. - М., 2001.

Право на образование: проблемы его реализации: Тезисы и доклады IV Международной научно-практической конференции. – М.: РУДН, 2000.

Правовое обеспечение деятельности органов управления образованием субъектов федерации: Учебно-методическое пособие / Е.Д.Волохова, Г.Т.Ермошин, В.С.Толстой; Под ред. В.С.Толстого. – Уфа: Восточный университет, 2001.

Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации / Под общ. ред. Г.А. Николаева. – М.: Академия труда и социальных отношений, 2003.

Проблемы общей теории государства и права // Учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсисянца. - М. - 1999.

Проблемы общей теории государства и права. Учебник для вузов. - М., 1999.

Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. - М., 1961.

Проблемы развития отечественного и международного законодательства об образовании: III международная научно-практическая конференция. – Москва, 1998. – Ч. 1, 2.

Проблемы теории государства и права. Учебник для вузов. - М., 1999.

Пчелинцева Л.М. Правовые аспекты воспитания и обучения несовершеннолетних // Журнал российского права. – 2003. – февраль. - № 2.

Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы: (Сквозь призму тенденций федерального и регионального законодательства) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. - М., 1998.

Развитие федеративных отношений России: проблемы и перспективы. - М., 1997.- С. 48.

Рахманина Т.Н., Студенкина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации. Типология актов и законодательные программы // Законы области как субъекта Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - Воронеж, 1996.

Регельсбергер Ф. Общее учение о праве. - М., 1897.

Ржевский В.А., Киселев А.В. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации // Государство и право. - 1994. - № 10.

Российское законодательство: проблемы и перспективы / Отв. ред. Л.А. Окуньков. - М.: Бек, 1995.

Россия федеративная: проблемы и перспективы. - М., 2001.

Россия, СПГ в мировой экономике: сотрудничество и соперничество.
«Круглый стол» Совета Федерации. - Выпуск 9. - 16 июня 1999 г.

Румянцева Т.С. Конституционное право на образование в социалистических странах. - М., 1987.

Румянцева Т.С. Реализация конституционного права на образование в социалистических странах / Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1986.

Рыбинский Е. М. Важный документ ООН // Педагогика. - 1992. - № 1.

Рыжаков М.В., Судаков В.В., Шишов С.Е. О разработке национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов // Федеральные и национально-региональные компоненты ГОС: Метод, материалы по разработке стандартов содержания образования. - Якутск, 1996.

Сазонов Б.И. Социальные, правовые и организационные основы механизма действия права // Государство и право. - 1993. - № 1. - С. 25.

Сборник документов, касающихся международных аспектов высшего образования / Сост. Е.В. Шевченко. – СПб.: ОРАКУЛ, 2000. – 544 с.

Сборник документов, регламентирующих работу приемных комиссий вузов. Методические материалы / Под ред. Г.К. Шестакова, Н.М. Розиной. – М.: ЕВСТИ, 2000. – 209 с.

Сборник нормативно-правовых и методических документов в сфере послевузовского профессионального образования. – М.: Государственная академия инноваций, 1999. – 329 с.

Сергеев С. Субъект федерации. Статус и законодательная деятельность. - СПб., -1999. - С.84 - 86.

Смолин О.Н. Знание – свобода. - М., 1999.

Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. - М., 2003.

Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1996.

Струмилин С. Г. Проблемы социализма и коммунизма. - М., 1961.

Суханов Е. Юридические лица, государственные и муниципальные образования (комментарий ГК РФ) // Хозяйство и право. – 1995. - № 4.

Сырых В. М. Логические основания общей теории права. - М., 2000.

Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. - М., 2000.

Сырых В.М. Проблемы подготовки и принятия Кодекса российской Федерации об образовании // Право и образование. – 2001. – март. - № 2. - С. 30-34.

Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. - 1996. - № 10.

Тарановский О. В. Учебник по энциклопедии права. - Юрьев, 1917.

Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999.

Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 1997.

Теория государства и права. Курс лекций. - М., 1999.

Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. - М., 1999.

Теория государства и права. Учебник / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М., 2001.

Теория государства и права. Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. - М., 2000. - С.349.

Теория государства и права. Учебник для вузов. - М., 2000.

Теория государства и права. Учебник для вузов. Изд. 2-е. / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. - М., 2000.

Теребилина Т.А. Проблемы становления новой российской государственности // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. - М., 1998.

Титова Т.П. Асимметричность конституционной модели российского федерализма. // Российская Федерация и ее субъекты. - М., 1998. - С. 35.

Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. - М, 1980;

Толстой Ю.К. К теории правоотношения. - Л., 1959.

Топорнин Б.Н. Европейское право. – М., 1998.

Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма. – М., 2000.

Умнова И.А. Развитие федеративных отношений в России: Проблемы и перспективы сквозь призму тенденций федерального и регионального законоотворчества // Российская Федерация и ее субъекты. - М., 1998.

Умнова И.А. Эволюция государственного статуса края, области как субъектов Российской Федерации // Государство и право. -1994.- № 8-9.- С.50.

Управление развитием школы // Пособие для руководителей образовательных учреждений. - М.: Новая школа, 1995.

Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып.1. - Саратов, 1967.

Федерализм власти и власть федерализма. - М., 1997.

Филиппов В.Ф. Ответы министра образования на ваши вопросы. – М.: Дрофа, 2002. – 96 с.

Филиппов В.Р. Этнополитические парадоксы и кризис российского федерализма / Федерализм и региональная политика в полиэтнических государствах. - М., 2001. - С. 25.

Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы / Пер. с англ. – М.: Весь мир, 2003. – 232 с.

Фролова Г. Умеют ли дети защищать свои права? // Народное образование. — 1998. — № 9/10. - С. 19-23;

Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М., 1974.

Чанцев А. Право ребенка - право на будущее. // Семья и школа. - 1998. - № 1. - С. 2-8.

Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. 4.1. Общее государственное право. - М., 1894.

Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. – 2003. – сентябрь. - № 9.

Шадриков В.Д. Информационные технологии в образовании // Инновации в образовании. – 2001. – январь. – № 1. – С. 28-33.

Шкатулла В.И. Законодательство об образовании: теоретические и практические проблемы. - М., 1996.

Шкатулла В.И. Образовательное право. Учебник для вузов. - М., 2001.

Шундилов К.В. Механизмы правового регулирования. Учебное пособие / Под ред. А.В.Малько. – Саратов, 2001.

Эбзеев В.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право - 1995. -№ 3.- С. 7.

Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Опыт Совета Европы. – М., 1997.

Явич Л.С. Общая теория права. - Л., 1971.

Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. - М., 1978.

Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. - М., 1990. -

Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Советское государство и право. - 1966. - № 10.

Dr. Jewgenija Wolochowa. Hauptabteilungsleiterin im Ministerium für Allgemeine // Colloquium Jugendarbeitslosigkeit in Europa Perspektiven für Jugendliche in Beruf und Gesellschaft im Europaparlament in Brüssel/Belgien am 29. und 30. April 1998. – Leipzig, 1998. – S. 85-87.

Eugenia Dmitrievna Wolochowa: Russland auf dem Weg zur Schulautonomie // Dokumentation: Die Zukunft der Berufsschule im Dualen System. – Hildesheim, 1999. – S.43-50.