

У П Р А В Л Е Н И Е

О Б Р А З О В А Н И Е М

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

В рамках реформ и национального проекта «Образование» принимаются новые нормативные правовые акты: от локальных до федеральных законов. Однако на практике они часто оказываются не в полной мере эффективными.

Вопросы воспитания решаются, главным образом, не в законодательных, а в ведомственных нормативных актах. Могут ли в связи с этим возникать новые подходы к правовому регулированию сферы образования и как их осуществить — об этом статья, которая продолжает тему роли юристов в формировании правового сознания школьников (2006. № 9).



Елена Певцова, профессор кафедры социально-исторического образования Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, доктор педагогических наук

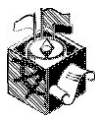
Особенности правового воздействия в образовательной сфере обусловлены, в первую очередь, «комплексностью» регулируемых общественных отношений и вследствие этого взаимосвязями с различными отраслями права — конституционным, гражданским, административным, трудовым, финансовым, бюджетным и т.д. В сфере образования сталкиваются частные и публичные интересы, что во многом объясняет специфику правового регулирования. Сложность образовательных отношений требует особого внимания к ним правоустановителей¹.

Правовые отношения в сфере образования включают образовательные, воспитательные, педагогические и иные отношения. Правовой характер приобретает совершение преподавателем юридически значимых действий, например, контролирующего характера, сопровождающихся выставлением отметок, с вытекающими отсюда последствиями: переводом в следующий класс, выдачей документов об образовании, исключением из школы и т.д.

Объектом образовательных отношений выступают духовные блага не только в виде знаний, навыков и умений, но и социальных компетентностей, которые становятся достоянием несовершеннолетних, развивая их правовое сознание.

Содержание знаний, которые должен усвоить несовершеннолетний обучающийся, определено в образовательных программах соответствующего уровня и направленности. До 2006 г. стандарт общего образования как нормативный правовой акт отсутствовал

¹ Сегодня очевидна потребность в разработке юридических норм, регулирующих поведение школьников в сфере образовательной деятельности.



2

Введённый приказом министра образования РФ «Федеральный компонент общего образования» приравнен по статусу к стандарту в сфере образования, но соответствующую регистрацию в Минюсте РФ этот документ не проходил.

(Федеральный закон «О стандарте общего образования» не принят до сих пор). Его значение для правоприменительной практики состоит в том, что он устанавливает объём правовой информации, умения, навыки, компетентности, которыми должен овладеть выпускник школы (но не средства и методы их достижения). Стандарт регулирует максимальную учебную нагрузку, минимальное содержание программ и требования к выпускнику средней школы.

Роль стандарта, регламентирующего содержание общего образования, до 2006 года выполняли «Минимумы знаний...» и «Федеральный компонент общего образования», которые разрабатывали специалисты, а их статус был определён государством (приказ министра образования РФ № 1089 от 5 марта 2004 г.). «Федеральный компонент общего образования», «Минимумы знаний...» в системе общего образования представляют собой особую разновидность подзаконных нормативных актов, имеющих, тем не менее, принципиальное значение для регулирования образовательных отношений в системе общего образования. К сожалению, правовой статус этих документов оказался неопределённым. Во-первых, потому, что правовые акты должны проходить соответствующую регистрацию в Министерстве юстиции РФ, ибо затрагивают права и свободы граждан при получении общего образования², а во-вторых, Федеральный компонент стандарта общего образования рассматривают как разновидность правового акта подзаконного нормотворчества. Фактически его значение больше, чем приказ. Это привело к проблемам в практике применения норм, регулирующих школьное образование: одновременному использованию различных нормативных актов, регулирующих одну и ту же область — содержание образования. Практика подобного утверждения ведомственных нормативных актов приказами в сфере образования, к сожалению, распространена, а в рассматриваемом случае неверна, поскольку законодателем стандарту была придана юридическая сила закона.

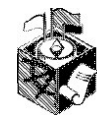
В большинстве своём ведомственные нормативные акты конкретизируют и детализируют федеральные законы (не содержат первичные нормы). Отсутствие федерального закона о стандарте общего образования усложняет детализацию норм федеральных законов в подзаконных актах, регулирующих сферу образования.

Отметим характерную особенность объекта образовательных отношений: его содержание, как правило, не может быть определено в форме соглашения участников образовательных правоотношений, поскольку оно нормативно. Объектом образовательных правоотношений сегодня стали различные социальные компетентности, уровень которых должен соответствовать государственному стандарту, что подтверждает итоговая аттестация учащихся.

Действующее законодательство устанавливает требования к школьникам и учителям как к субъектам образовательных отношений, но у них сохраняется некоторая свобода в выборе поведения. Особое значение в образовательных правоотношениях имеет правдееспособность ученика.

Ребёнок, поступив в школу, вступает в образовательные отношения и может поэтому рассматриваться как субъект образовательных отношений, хотя в этом возрасте он ещё не полностью дееспособен. Образовательная дееспособность имеет свою специфику: в образовательных отношениях ребёнок с самого раннего возраста (4–7 лет), т.е. с момента начала занятий в образовательных учреждениях, становится дееспособным (это очень важно, поскольку вводится предшкольная подготовка детей).

Ст. 52 Закона РФ «Об образовании» предоставляет законным представителям несовершеннолетних право выбирать формы обучения, образовательные учреждения, защищать права и законные интересы детей, принимать участие в управлении образовательным учреждением. Субъектом же собственно образовательных



отношений, ориентированных на освоение образовательной программы соответствующего уровня, может быть только ученик: он самостоятельно осуществляет предоставленные ему права и исполняет свои обязанности. Знания, навыки и умения ученик приобретает лишь собственными действиями, прилагая усилия для усвоения содержания курсов. Несвоевременное выполнение учебных планов, не соответствующие стандарту знания, выявленные при текущей аттестации ученика, влекут определённые санкции со стороны образовательного учреждения.

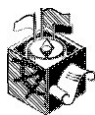
Анализируя правовой статус участников образовательного процесса, отметим особое значение для него гарантий права на образование. Фактически общепринято, что конституционные права человека предполагают обязанность государства своими действиями создавать необходимые предпосылки для полной и всесторонней реализации гражданами этих прав. Соответственно и праву на образование как конституционному праву, а также как элементу правового статуса гражданина соответствуют обязанности государства создавать условия, гарантирующие осуществление этого права. Правовой статус несовершеннолетнего в области образования рассматривается изолированно, вне связи с обеспечением государством, без реальных гарантий, и поэтому остаётся формальным лозунгом.

Одна из особенностей образовательных отношений заключена в том, что правомочная сторона (ученик) осуществляет своё право на образование как благодаря действиям другой правомочной и одновременно обязанной стороны — школы, так и благодаря собственным активным действиям, направленным на овладение образовательной программой соответствующего уровня. Это применимо и к случаям реализации права на получение образования экстерном, т.е. путём самообразования, за счёт действий одной правомочной стороны (что не исключает оценочных действий другой стороны).

В способах исполнения обязательств школой есть специфика. Школа как сторона правоотношений осуществляет возложенную на неё обязанность в пользу другой стороны на основе равенства сторон. В то же время законодатель наделяет исполнителя образовательных услуг некоторыми властными полномочиями. Как сторона образовательных правоотношений, школа выполняет ряд обязательств по отношению к ученикам. В соответствии с действующим законодательством она обязуется обеспечивать качество образовательных услуг, реализацию в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса, создавать условия для учёбы, отдыха учащихся. Одновременно органы управления школой наделены достаточно широким кругом властных полномочий, в том числе имеют право разрабатывать и принимать правила внутреннего распорядка, самостоятельно формировать контингент учащихся, вести текущий контроль успеваемости и промежуточной аттестации, осуществлять иную властную, не запрещённую законодательством деятельность.

Обязанная и одновременно наделённая властными полномочиями сторона в образовательных отношениях — педагогические работники. Как обязанная сторона в правоотношениях педагоги ведут занятия в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса, проводят уроки, формы которых они определяют самостоятельно. Одновременно у педагогических работников есть властные полномочия: они поддерживают порядок в аудитории, применяют меры воспитательного воздействия к нарушителям дисциплины, осуществляют текущий контроль успеваемости и т.д.

Соединение в лице педагогического работника, а также органа управления школы обязанной и одновременно обладающей властными полномочиями сторон образовательных правоотношений составляет их характерную особенность. Эти черты образовательных правоотношений



Международные правовые нормы в сфере образования и традиции России

Рауф Габидулин,
профессор кафедры гражданского права
Института управления г. Архангельска

Образование в России должно строиться в соответствии с теми нормативными правовыми актами, которые имеют непосредственное отношение к образовательным процессам. Это могут быть постановления Правительства Российской Федерации, региональные и федеральные законы, прежде всего Закон РФ «Об образовании». Но есть ещё и нормы международных правовых актов, которые имеют непосредственное отношение к образованию и ратифицированы Россией. Характерный пример — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый ООН в 1966 году. В ст. 13 этого документа говорится, что государства, ратифицировавшие его, обязуются способствовать тому, чтобы образование в этих странах было направлено на воспитание уважения к свободе и правам человека. При этом имеется в виду политическая, личная, гражданская свобода. Свобода и права человека трактуются в Пакте 1966 года как высшие социальные ценности. Он был ратифицирован Советским Союзом в 1976 году, а поскольку Россия — правопреемник СССР, то и требования статьи 13 этого пакта обязательны для российского образования. Согласно международному праву в преподавании гуманитарных дисциплин необходимо формировать у учащихся уважительное отношение к свободе личности.

Как же быть в тех случаях, когда авторы программ, учебников или учителя-практики считают, что ценности, лежащие в основе международных документов, противостоят традициям России, например, более уважительному отношению к коллективизму, нежели к индивидуальным правам и свободам. Не секрет, что в России к примату свобод и прав личности зачастую относятся как к явлению, характерному для традиций Запада, который старается распространить свои ценности — в том числе и через правовые документы ООН и Совета Европы. Но в отношении требований статьи 13 Пакта о правах можно сказать, что они не противостоят традициям России, точнее говоря, традициям либеральной мысли, утверждавшей ценности свободного развития личности в течение более 200 лет.

Одним из первых почитателей свободы был А.Н. Радищев, который не только воспевал свободу,

связаны с особенностями правового положения учащихся как их субъектов.

Составляющая часть правового статуса несовершеннолетних — право на поступление в школу, которое в отдельных случаях затруднено многочисленными препятствиями со стороны некоторых школ, «отбирающих» для обучения контингент детей. Ограничения (на уровне локальных актов, распоряжений органов управления на местах) при приёме в школу противостоят федеральному законодательству, нарушают конституционные нормы (в частности, ст. 43 Конституции РФ о праве каждого на образование).

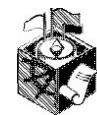
Права и обязанности субъектов образовательных отношений конкретизированы такими подзаконными актами, как типовые положения об образовательных учреждениях различных типов и видов. Среди общих обязанностей выделены учебные и дисциплинарные. К учебным относятся: освоение образовательных программ, добросовестное выполнение всех видов работ, предусмотренных учебными планами и программами. Учитывая, что социально-правовая активность — основа формирования правосознания, в юридическом закреплении нуждаются требования к школе формировать социально-правовую активность учащихся, способность овладевать навыками самообразования. Общие дисциплинарные обязанности учащихся нуждаются в уточнении, а большинство требований к поведению школьников (в том числе выполнять определённые задания по учебным предметам) вправе устанавливать сама школа.

В большинстве своём сферу образования регулируют ведомственные нормативные акты. Выделим требования, которые необходимо предъявлять к ведомственным нормативным актам, регулирующим сферу образования и воздействующим на школьников:

1. Соответствие общепризнанным международным документам о правах ребёнка может контролировать Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Экспертизу ведомственных актов может проводить специальная группа экспертов Министерства образования и науки РФ, в задачу которой входит проверка соответствия ведомственных актов международным стандартам.

2. В ведомственных актах не может быть норм, ущемляющих или умаляющих, а также ограничивающих права школьников. В соответствии со ст. 55 Конституции РФ федеральным законом могут быть ограничены права граждан только в той мере, в которой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности. Значит, акты Минобрнауки России не могут ограничивать права и свободы школьников.

3. Соответствие ведомственных актов Конституции РФ, федеральным законам, актам высших органов государственной власти.



4. Соответствие ведомственных актов в сфере образования тенденциям объективного развития образовательных отношений, а также нормам морали. Нормотворческий процесс, противоречащий этому критерию, вызывает социальное недовольство, с которым общество сталкивалось в последние годы.

5. Соответствие правилам юридической техники. В первую очередь речь идёт о выборе правильной формы нормативного акта (постановление, приказ, распоряжение, правило, инструкция, положение), логичности изложения нормативного материала и его нормативного построения.

В образовательном законодательстве проявляется связь функций государства и права с воспитанием. Это связано прежде всего с тем, что законодательство — это правовая основа для осуществления государством его функций. Поэтому другое требование к нормативным правовым актам — чёткость формулировок основных направлений формирования правового сознания. Применительно к школьникам это могут быть: обеспечение правового информирования об основных началах и принципах государственно-правовой жизни; воспитание социальной активности, правомерного поведения; включение в законодательство (в первую очередь, гражданское, гражданско-процессуальное) норм, способствующих эффективной защите законных интересов и прав школьников; профилактика правонарушений. На органы управления образованием и образовательные учреждения возложены функции контроля за соблюдением законодательства в области образования несовершеннолетних, развития сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, образовательных учреждений, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним с отклонениями в развитии или поведении; участия в организации их досуга и занятости; учёта тех, кто пропускает занятия (ст. 14 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

Отсутствие федеральных программ по формированию правосознания школьников превращает нормы (в частности, зафиксированные в ст. 14 названного закона) в фикцию. К сожалению, до сих пор не реализована возложенная на органы управления образованием и образовательные учреждения обязанность «разрабатывать и внедрять в практику работы программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних» (пункт 5 статьи 14 названного федерального закона). Кроме многочисленных причин, в том числе недофинансирования, это связано и с тем, что правоустановителем не определён механизм разработки и реализации подобных программ. Формирование правосознания школьников направлено, в первую очередь, на выработку социально-правовой активности несовершеннолетних, обучение их правосознанию, позволяющему вести правосознательный образ жизни, что с точки зрения теории права не одно и то же.

но доказывал, что стремление к ней — первый долг патриота. Эти идеи были высказаны в статье «Беседа о том, что есть сын Отечества»: «Не все рождённые в Отечестве достойны величественного наименования сына Отечества... Под игом рабства находящиеся не достойны украшаться сим именем... Известно, что человек существо свободное, поелику одарено умом, разумом и свободной волей, что свобода его состоит в избрании лучшего, что сие лучшее познает он и избирает посредством разума, постигает пособием ума, и стремится всегда к прекрасному, величественному, высокому».

Уважительное и даже восторженное отношение к свободе распространяли многие либерально настроенные мыслители, литераторы, общественные деятели России. Адекватный перевод термина «либеральный» — свободолюбивый. Замечательная черта великой русской литературы — верность идеалам свободы в художественном творчестве.

А.С. Пушкин в первоначальном варианте своего «Памятника» после слов «И долго буду тем любезен я народу» продолжал, «что вслед Радищеву восславил я свободу...»¹. Из цензурных соображений имя Радищева было убрано из текста, но влияние его идей о ценности свободы несомненно.

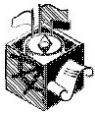
Такой либерально настроенный мыслитель, как декабрист Н.М. Муравьев, составил проекты будущей конституции России, которые все были основаны на уважении к личной свободе каждого гражданина России.

В середине XIX века один из самых известных либералов России Б.Н. Чичерин говорил о своих единомышленниках: «Мы давние либералы, вскормленные на любви к свободе...»². И этому «давнему либералу» император Александр II доверил образование собственного сына и наследника Николая. Б.Н. Чичерин и его единомышленники пронесли уважение к свободе через весь девятнадцатый век и передали веку двадцатому. Именно тогда великий мыслитель Н.А. Бердяев заявит, что главный вопрос философии — это отношение «свободы и бытия», и свобода есть величайшая ценность.

Идеи и деятельность названных выше мыслителей России свидетельствуют о том, что положения статьи 13 международного Пакта 1966 года полностью соответствуют двухвековой традиции русской либеральной мысли. Распространение уважения к свободе в процессе образования — это возрождение традиций России, а не просто механическое исполнение требований международного юридического документа.

¹ Цит. по: Гуковский Г.А. Русская литература XVIII века. М., 1984. С.403.

² Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. М., 1982. С.189.



Правосообразное поведение школьников — это совокупность их поступков, совершаемых с чувством уважения права, а не из-за страха наказания. Ограничение задач органов управления образованием и школ исключительно вопросами формирования законопослушного поведения не только сужает сферу воспитательных функций государства, но и не совсем верно определяет ориентиры конкретных мероприятий в этой работе, что дезориентирует учителей и школьников, ожидающих от государственных органов чётких установок, программ и концепций формирования правосознания граждан. При их отсутствии, как часто и бывает в последние годы, образовательные учреждения занимают пассивную позицию. Между тем школы могут быть наделены специальной компетенцией по разработке программ правового воспитания. После научной экспертизы программ (и с их учётом) могут создаваться локальные правовые акты, в которых определены права и обязанности участников образовательного процесса, требующие от них правовой активности.

К сожалению, в современной России воспитательная составляющая стала значительно меньше просматриваться в содержании законодательства и всего нормотворчества, регулирующего образовательные, уголовные, административные отношения. Важные вопросы воспитания, образования решаются главным образом не в законодательных, а в ведомственных нормативных актах. Таким образом, решение проблем правового регулирования образовательного процесса требует следующих изменений в образовательном законодательстве:

1) систематизации образовательных норм в виде кодификации, приведение их в соответствие с международными стандартами по защите прав детей и развитию их правосознания. Целесообразно принять Образовательный кодекс РФ, в котором будет специальный раздел:

«Формирование правосознания школьников», что позволит свести в единое целое основные положения и нормы, регулирующие воспитательный процесс и этические взаимоотношения школьников. Подсистема ведомственных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения, должна иметь иерархическую структуру;

2) разработки норм, обеспечивающих стабильность институтов правового воспитания и требований к лицам, осуществляющим педагогическую и юридическую деятельность, которые выделены в системе права. Это нормы федеральных законов по социальной поддержке и защите школьников, оказавшихся в статусе беспризорных, сирот; по профилактике правонарушений через правовое просвещение детей; образовательные программы;

3) сокращения количества бланкетных норм в федеральном законодательстве, устанавливающих права и обязанности школьников и вменяющих школам в обязанность обеспечивать защиту прав и интересов учеников, вести правовое воспитание детей, консультировать их родителей (законных представителей) по вопросам охраны прав детей;

4) повышения ответственности негосударственных образовательных учреждений и организаций за оказание образовательных услуг;

5) включения в образовательное законодательство норм, обеспечивающих защиту собственности государственных и муниципальных образовательных учреждений, что позволит ограничить негативное влияние социального окружения на школьную молодёжь;

6) включения в типовые положения об образовательном учреждении (а не только в типовое положение об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи) норм, предусматривающих участие юристов в образовательном процессе. **НО**