

ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ СРЕДНЕМ (ПОЛНОМ) ОБРАЗОВАНИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Анатолий
Бердашкевич,**
главный советник
аппарата Комитета
Государственной
Думы по образова-
нию и науке,
кандидат юридичес-
ких наук

С 1 сентября 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования». Этим законом внесены изменения в Закон РФ «Об образовании», Семейный, Уголовно-исполнительный, Трудовой кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О предупреждении распространения туберкулёза в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», устанавливающие обязательность получения гражданами России всех трёх ступеней общего образования.

Изменения, внесённые в Закон РФ «Об образовании», устанавливают обязательность общего образования и государственной (итоговой) аттестации по результатам освоения образовательных программ среднего (полного) общего образования. Требование обязательности среднего (полного) общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения возраста 18 лет. В соответствии с изменениями, вносимыми в статью 17, обучающиеся на ступени среднего (полного) общего образования, имеющие академическую задолженность по одному предмету, так же как и обучающиеся на ступени начального общего и основного общего образования, могут быть переведены в следующий класс условно. При этом обязанность ликвидировать академическую задолженность в течение следующего учебного года возлагается на обучающихся, а образовательное учреждение должно создать им условия для ликвидации задолженности и обеспечить контроль за своевременностью её ликвидации. Статья дополнена положением о порядке принятия решения о продолжении образования учениками, не освоившими на ступени среднего (полного) общего образования программы учебного года и имеющими академическую задолженность по двум и более предметам. В этом случае по усмотрению родителей (законных представителей) либо по усмотрению учащихся, достигших возраста восемнадцати лет, они могут продолжить обучение в иных формах или остаться на повторное обучение в данном образовательном учреждении.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования отнесён учёт детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы всех трёх ступеней общего образования. Расширены возможности получения общего образования гражданами, содержащимися в воспитательно-трудовых и исправительно-трудовых учреждениях, а также несовершеннолетними, подозреваемыми или обвиняемыми и содержащимися под стражей. Администрация соответствующих учреждений и органы государственной власти субъектов Федерации создают условия для получения этими категориями граждан условий для получения общего образования.

На родителей (законных представителей) возлагается обязанность создать условия для получения обучающимися, воспитанниками среднего (полного) общего образования, а также ответственность за их обучение.

Изменения, вносимые в Семейный кодекс РФ, предусматривают обязанность родителей и опекунов создать условия детям для получения среднего (полного) общего



образования, а также возможность выбора родителями и опекунами образовательного учреждения и формы получения образования для детей, не достигших возраста 16 лет.

Внесены изменения в статью 112 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, согласно которым в исправительных учреждениях организуется обязательное получение осуждёнными к лишению свободы, не достигшими возраста 30 лет, не только основного общего, но и среднего (полного) общего образования. Закон предусматривает внесение изменений в статью 12 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулёза в Российской Федерации», согласно которой лица, госпитализированные для обследования и (или) лечения в медицинские противотуберкулёзные организации, имеют право продолжать образование в соответствии с общеобразовательными программами начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

Изменения, внесённые в статью 63 Трудового кодекса РФ, касаются возможности заключать трудовые договора несовершеннолетними, получающими общее образование.

С введением обязательного среднего (полного) общего образования в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» уточнена компетенция комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов управления образованием, органов опеки и попечительства.

Принятие закона не потребует выделения дополнительных затрат из бюджетов всех уровней, так как общая численность выпускников 9-х классов в результате демографических процессов в последние годы снижается на несколько сотен тысяч человек в год, что многократно превышает число граждан, которые ежегодно не получают среднего (полного) общего образования (около 50 тыс. человек) и должны будут продолжить обучение по образовательным программам среднего (полного) общего образования. В 2008 г. по сравнению с 2004 годом прогнозируется сокращение выпуска из 9-х классов на 38,8% (838,7 тыс. человек).

Принятие закона имеет целью создать реальный механизм повышения общеобразовательного уровня населения, что является важнейшим фактором гуманизации и демократизации общества, социально-экономического и научно-технического развития, формирования новой отечественной экономики, построенной на знаниях, обеспечения конкурентоспособности России в мире. Обязательное полное среднее образование должно сочетаться с подготовкой учащихся к продолжению образования, к началу трудовой жизни.

Государство заинтересовано в том, чтобы все члены общества были интегрированы в это общество, нацелены на его модернизацию и защиту, а не на противопоставление ему. Конституция Российской Федерации устанавливает обязательность получения основного общего образования и обязывает родителей

или лиц, их заменяющих, обеспечивать получение детьми основного общего образования. Родители или лица, их заменяющие, играют исключительную роль в получении человеком основного общего образования, так как в соответствии с пунктом 5 статьи 19 Закона РФ «Об образовании» предельный возраст обучающихся для получения основного общего образования в общеобразовательном учреждении по очной форме обучения — 18 лет. Предельный возраст может быть увеличен в отношении детей и подростков с отклонениями в развитии, с девиантным поведением, а также в отношении граждан, содержащихся в исправительных учреждениях.

Устанавливая обязательность получения основного общего образования, Конституция России не содержит положения о максимальном возрасте человека, обременённого этой обязанностью. Предельный возраст обучающихся для получения основного общего образования в общеобразовательном учреждении по очной форме обучения не установлен. Эта обязанность лежит на человеке до момента её исполнения, причём на родителях или лицах, их заменяющих, эта обязанность лежит до того момента, когда детям исполнится 18 лет. Такой вывод можно сделать на основании нормы, содержащейся в статье 60 Конституции России: «Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объёме свои права и обязанности с 18 лет».

Обязанность получить основное общее образование лежит на человеке до достижения им возраста 18 лет. Часть 1 статьи 43 Конституции России гласит: «Каждый имеет право на образование». Такая же формулировка содержится в части 1 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека. Эта норма Конституции России признаёт, что каждый человек обладает свободным доступом к образованию. В статье 43 Конституции России, как и в статье 26 Всеобщей декларации прав человека, для характеристики субъекта



права на образование используется слово «каждый». Действие этой нормы распространяется как на граждан России, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства, на законном основании пребывающих на её территории. В то же время в Законе РФ «Об образовании» говорится именно о гражданах, как обладателях прав в образовании.

В части 4 статьи 43 Конституции России говорится: «Основное общее образование обязательно». Получение основного общего образования для граждан России является их конституционной обязанностью. Среднее (полное) общее образование стало обязательным в соответствии с требованием отраслевого закона и его получение — долг и обязанность гражданина России.

В Конституции нет дискриминационных норм, касающихся права на образование, что ещё не говорит об общем равноправии. Не только разная природная одарённость учащихся, но дифференциация социально-экономических условий их жизни создаёт условия для неравноправия.

В последнее время на государственном уровне приходит понимание того, что обеспечение свободы доступа к образованию отнюдь не сводится к обеспечению реализации права на свободное получение образования без всякого рода дискриминации. Создание сети образовательных учреждений, результатом обучения в которых подчас является лишь получение документа об их окончании, не может быть целью образовательной политики государства. Для общества и государства необходима образовательная система, гарантирующая приемлемое для общества качество образовательных программ. Доступность качественного образования означает также государственные гарантии: обучения на современной учебно-материальной базе с использованием современного оборудования и учебной литературы; обучения в условиях, гарантирующих защиту прав и личности обучающегося в образова-

тельном процессе, его психологическую и физическую безопасность; социально-педагогической и психолого-педагогической помощи семье, ранней диагностики резервов развития ребёнка (физических и психологических); бесплатного пользования обучающимися фондами государственных библиотек, посещения музейных и клубных государственных и муниципальных учреждений культуры.

По мере интеграции России в международное сообщество развитых стран всё большее значение начинают приобретать ранее имевшие формальный характер нормы актов международного права, например, Рекомендации № 45 Международной организации труда «О безработице среди молодёжи», Рекомендация № 57 Международной организации труда «О профессиональном обучении» (Принята в г. Женеве 27.06.1939 на 25-й сессии Генеральной конференции МОТ) или Рекомендации № 150 Международной организации труда «О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов». Эти Рекомендации содержат ряд первоочередных мер, усиливающих практическое значение образования для молодёжи.

Обязательное образование, которое должно иметь общеобразовательный характер, должно стать для всех детей подготовкой, дающей им понятие о физическом труде, внушающей им склонность и уважение к нему, ибо это представляет собой необходимую часть общего образования, которая может облегчить дальнейшую профессиональную ориентацию. Предлагаемая подготовка должна, в частности, быть направлена на то, чтобы развить у ребёнка глазомер и сноровку благодаря практической работе, но объём и характер этой работы должны соответствовать общим целям обязательного образования.

При составлении программ практической работы можно принимать во внимание характер главных видов экономической деятельности в соответствующей местности или районе, но следует избегать всякой попытки превратить эту подготовку в профессиональное обучение. Эта подготовка (проводится по крайней мере в течение одного года) должна начинаться не позднее 13-летнего возраста и продолжаться до конца периода обязательного образования. Минимальный возраст окончания школы и приёма на работу должен быть установлен, как только это позволят обстоятельства, не менее чем в пятнадцать лет. От подростков старше минимального возраста окончания школы, которые не в состоянии найти подходящую работу, следует требовать, там где это позволяет организация школы, продолжать посещать все школьные занятия до тех пор, пока им не будет предоставлена подходящая работа. Должно быть тесное сотрудничество между органами, ведающими вопросами обучения, трудоустройства и страхования по безработице. Кроме того, отмечается, что:

- должны быть приняты меры для обеспечения профессиональной ориентации, общего образования и основной подготовки,



с учётом возможностей, существующих на рынке занятости, всех лиц, которые никогда не посещали школу или оставили её, не получив общего образования, достаточного для интеграции в общество и в экономику;

- профессиональная ориентация для лиц, которые никогда не посещали школу или оставили её, не доучившись грамоте и арифметике, должна иметь возможно широкий характер, учитывая специальные средства образования и профессиональной подготовки и другие возможности для образования, подготовки и занятости, на которые они могут рассчитывать;

- получаемые благодаря этим мерам удостоверения должны быть скоординированы с теми, которые выдаются в системе формального образования или лицам, получившим подготовку другими способами.

Система образования для большинства учащихся должна быть «профессионально ориентированной», что означает оказываемую отдельным лицам помощь в решении вопросов, связанных с выбором профессии с учётом наклонностей заинтересованного лица. Профессиональное ориентирование основывается на свободном и добровольном выборе самого заинтересованного лица; его основная задача — предоставить данному лицу все возможности для его развития и получения им полного удовлетворения от своей работы, с учётом наиболее эффективного использования имеющейся в стране рабочей силы. Профессиональное ориентирование является непрерывным процессом, основные принципы которого остаются неизменными, независимо от возраста получающих советы лиц. Эти принципы имеют непосредственное значение для благосостояния отдельных людей повсюду и для процветания всех стран. Средства профессионального ориентирования должны отвечать особым потребностям каждой страны и вводиться постепенно. Основное условие их развития в каждой стране — широкое понимание целей про-

фессионального ориентирования, наличие административного аппарата и квалифицированных работников.

Принципы и программы профессионального ориентирования должны устанавливаться в сотрудничестве с учебными и другими заведениями и службами, занимающимися молодёжью, которая готовится к переходу из школы в трудовую жизнь, а также с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, с тем чтобы все подростки, обратившиеся за профессиональным ориентированием, могли пользоваться единообразной и согласованной помощью. Такие совместные усилия должны включать консультации и сотрудничество с родителями, опекунами и организациями родителей, где такие организации существуют.

Страна должна обладать сетью учебных заведений, отвечающих потребностям населения, количество, расположение и программы которых должны быть приспособлены к экономическим нуждам и возможностям занятости во всей стране или, где это более целесообразно, каждого района или местности. Эта сеть должна быть организована таким образом, чтобы был возможен без затруднений переход от одного вида обучения к другому и доступ к последовательным стадиям и к разным ступеням обучения, с тем чтобы любой человек мог достигнуть наивысшего уровня обучения в пределах своих способностей и в соответствии со своими склонностями. Пути и средства получения профессии, и в частности овладения ремеслом, должны быть достаточными для удовлетворения нужд всех отраслей экономической активности и разнообразных индивидуальных способностей, интересов и потребностей обучающихся. Когда условия страны не позволяют создавать полную сеть в национальном масштабе, эта страна должна изучить возможность сотрудничества с соседними странами для создания общей сети или одного или нескольких общих учебных заведений. **НО**