

ЗАГАДКИ ЗАКОНА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

Анатолий Моисеевич Кац,

*доцент Академии повышения квалификации
и профессиональной переподготовки работников образования*

Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» вводит в законодательство новый термин «образовательные отношения» и определяет его смысловое значение. Общеобразовательным школам предстоит освоить это понятие и использовать его в своей практической деятельности, например, при разработке локальных нормативных актов и других документов.

«Образовательные отношения»

Под «образовательными отношениями» новый Закон подразумевает отношения «по реализации права граждан на образование, цель которых — освоение учащимися содержания образовательных программ» — так сказано в определении в пункте 30 статьи 2 нового Закона.

В Законе прямо не указано, между кем возникают и устанавливаются эти отношения, но из текста определения всё же можно сделать вывод, что если речь идёт об освоении учащимися образовательных программ начального, основного общего образования, реализуемых школой, то эти отношения устанавливаются между лицом, поступившим в школу для освоения содержания образовательных программ (учащимся), и самой школой.

Определение термина «образовательные отношения» в пункте 30 статьи 2 нового Закона оказалось неполным, не охватывающим всех лиц, с которыми школы вступают в образовательные отношения. Так, из дальнейшего текста Закона в пункте 1 статьи 53 следует, что образовательные отношения — это отношения при освоении учеником

содержания образовательной программы, промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации лицами, которые не проходили обучение в данной школе.

Термин «образовательные отношения» в Законе «Об образовании» 1992 года и в целом в законодательстве РФ ранее не использовался. В новом Законе он появился, судя по всему, в результате того, что первоначально планировалось разработать Образовательный кодекс РФ. В этих условиях напрашивалась аналогия: есть Трудовой кодекс РФ — есть трудовые отношения; есть Гражданский кодекс РФ — есть гражданские (гражданско-правовые) отношения, а, следовательно, если будет Образовательный кодекс, то должны быть и образовательные отношения. От идеи создания Образовательного кодекса РФ впоследствии отказались, а термин «образовательные отношения» остался и используется в новом Законе.

Поскольку термин «образовательные отношения» нашёл своё место и закрепился в новом Законе, то тем, кому он пришёлся не по душе, придётся с этим смириться и пользоваться им. Отношения между учащимся и образовательным

А.М. Кац. **Загадки Закона об образовании**

учреждением — это не выдумка нового Закона, эти отношения существовали и при старом законодательстве об образовании, а новый Закон только их обозначил. Это даёт повод думать, что привыкнуть к этому новому термину не составит большого труда, хотя следует признать, что звучит этот термин не только непривычно, но даже несколько странно. Ведь не говорят же «мясные отношения», возникающие при покупке мяса, или «банно-прачечные отношения» — в банно-прачечном комбинате, нет «лесных отношений» в Лесном кодексе РФ и «воздушных отношений» — в Воздушном кодексе РФ. А вот при поступлении на учёбу в соответствии с новым Законом появляются «образовательные отношения»...

Как возникают образовательные отношения

Как установлено Законом, «основанием возникновения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, о приёме лица на обучение в эту организацию или для прохождения промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации...» (часть 1 статьи 53).

Другими словами, чтобы возникли и были установлены образовательные отношения между школой и ребёнком, поступающим в данную школу, требуется, чтобы эта школа издала распорядительный акт, например, приказ, о его зачислении (приёме на учёбу). Включение в приказ о зачислении на учёбу несовершеннолетних, поступающих на обучение, осуществляется на основании заявления их родителей.

Государственная или муниципальная общеобразовательная школа, по новому Закону, также как и прежде, не вправе отказать ребёнку в приёме на учёбу для освоения программы начального общего образования при наличии в школе свободных учебных мест.

Новый Закон разрешил государственным и муниципальным образовательным организациям, реализующим программы основного и среднего общего образования с углублённым изучением отдельных учебных предметов или с профильным обучением, проводить отбор учащихся. Но этот отбор можно будет осуществлять только в случаях, если им такое право будет предоставлено законодательством субъекта РФ. Порядок отбора также должен быть определён этим законодательством.

Неудовлетворительные результаты, показанные поступающим на обучение в такую школу при индивидуальном отборе, могут служить причиной отказа в приёме, но и этим школам Закон запрещает осуществлять отбор учащихся для освоения образовательной программы начального общего образования, если в школе работают по образовательной программе этого уровня.

Образовательные отношения между школой и поступающим в государственную или муниципальную школу на свободные места или школой и лицом, отобранным в соответствии с законодательством субъекта РФ для обучения в такой школе, а также между школой и лицом, поступающим в школу для промежуточной или итоговой аттестации, возникают с момента издания приказа о зачислении или с даты, указанной в этом приказе.

Если школа ведёт платную образовательную деятельность или имеет детский сад в качестве структурного подразделения, то изданию приказа о зачислении поступающих для освоения образовательной программы на платной основе или программы дошкольного образования должно предшествовать заключение договора об образовании.

Участники образовательных отношений

Участники образовательных отношений — это ещё один новый законода-

тельный термин, производный от термина «образовательные отношения».

Считается, что этот термин в новом Законе заменяет термин «участники образовательного процесса», который использовался в прежнем Законе. Но это не так. В новом законе нашли своё место и тот, и другой термины. Но при этом состав участников образовательного процесса как не был определён прежним законом, так и не определён новым. Ранее в правовых документах и в юридической литературе неизменно в состав участников образовательного процесса включались учащиеся и педагогические работники, да, пожалуй, ещё и родители (законные представители) несовершеннолетних учащихся. Но поскольку полной ясности в этом вопросе не было, то кроме них, в зависимости от целей и задач к участникам образовательного процесса произвольно причисляли то школы, то их учредителей, то работников администрации школ, то их инженерный и вспомогательный персонал.

Новый Закон должен был внести определённую, установить, чем отличается состав участников образовательного процесса от состава участников образовательных отношений, поскольку оба эти понятия используются в его тексте. Но в тексте нового Закона этого нет. Мало того, введение такого нового термина, как «участники образовательных отношений», и его определение (в новом Законе определены и перечислены все участники образовательных отношений) только внесли путаницу в понимание того и другого терминов.

Круг участников образовательных отношений установлен пунктом 31 статьи 2 нового Закона. В него включены учащиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних учащихся, педагогические работники, представители педагогических работников, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Законодательно установленный перечень участников образовательных отношений выглядит несколько странно, поскольку действительными участниками этих отношений (если иметь в виду, что закон их определяет как юридические отношения), являются учащиеся,

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

принятые на обучение, или лица, принятые для итоговой или промежуточной аттестации в школу, и сама школа. Все остальные «участники» — лишь представители этих двух сторон, действуют от их имени, по их поручению или по Закону.

Родители несовершеннолетних учащихся или лица, их замещающие, — законные представители своих детей. И если они и участвуют в образовательных отношениях, то только представляя своего ребёнка, защищая при этом его права, отстаивая его интересы, совершая при этом юридические и иные действия, которые их ребёнок не может исполнять в силу своей неполной дееспособности.

Педагогический же работник ни с кем из указанных в Законе участников образовательных отношений не вступает официально ни в какие отношения, кроме трудовых отношений с организацией, осуществляющей образовательную деятельность (школой). Он вправе действовать только от имени этой организации в соответствии со служебным положением в пределах, установленных трудовым договором, уставом школы и другими локальными нормативными актами. Особое недоумение вызывает то, что в список участников образовательных отношений включены представители педагогических работников. Когда Закон имеет в виду под этими представителями, раскрывается в пункте 2 части 6 статьи 26 Закона: представителями педагогов названы их профессиональные союзы! Но профсоюзы призваны участвовать в трудовых отношениях, защищая интересы работников, в том числе и педагогических. К образовательным отношениям профсоюзы никогда не имели прямого отношения, да и иметь не будут, несмотря на то, что Закон включил их в число участников этих отношений — они не имеют на это права. Возможно, Закон под участниками образовательных отношений,

А.М. Кац. **Загадки Закона об образовании**

представляющих педагогических работников, подразумевает ещё кого-то, но ответ на эту загадку можно найти только за пределами законодательства об образовании.

Комиссии по урегулированию споров

Закон предвидит, что участников образовательных отношений поджидают серьёзные конфликты на почве «реализации права граждан на образование, целью которых является освоение учащимися содержания образовательных программ»: правовые нормы статьи 45 требуют, чтобы во всех образовательных организациях были созданы и постоянно действовали комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

Комиссия, как следует из её названия и из правовой нормы части 2 статьи 45, предназначена для урегулирования разногласий «между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к учащимся дисциплинарного взыскания».

Настораживает то, что в новом Законе нормы, регламентирующие создание и работу этой комиссии, помещены в статье 45, которая называется «Защита прав учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся». С одной стороны, в названии комиссии речь идёт о защите прав и интересов всех участников образовательного процесса (школа, учащиеся, родители или другие законные представители ученика, педагоги, представители педагогов). С другой стороны, помещая правовые нормы о создании и деятельности комиссии в статью о защите прав учащихся и их родителей, Закон ориентирует эти комиссии, чьи интересы они должны отстаивать.

«Клиент всегда прав» — этот идеологический лозунг сферы обслуживания не прямым образом, но всё же внедряется в сферу образования. Хотя Закон не использует в своих нормах не принятое обществом понятие образовательной услуги (точнее, использует только для обозначения платной образовательной деятельности), но всё же между строк Закона читается, что концепция Закона строится, в том числе, и на этом понятии, причём трактуемом в самом вульгарном его понимании.

Закон предписывает, что школьные комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений должны состоять из равного количества работников школы и родителей (законных представителей) учащихся. При этом Закон не указывает, какие категории работников должны входить или не входить в состав этой комиссии. Должны ли присутствовать в ней в качестве членов представители администрации школы, в частности, директор? В соответствии с новым Законом на этот и многие другие вопросы, не урегулированные Законом, должен дать ответ локальный нормативный акт школы, например, Положение о комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

Качество этого документа и зависящие от него хорошая организация работы комиссии, правильный подбор её членов, авторитет этой комиссии во многом будут способствовать сглаживанию и справедливому урегулированию конфликтов между участниками образовательных отношений, и, в конечном итоге, в создании бесконфликтной (малоконфликтной) среды в школе. В противном случае есть опасность, что комиссия превратится в место битвы, где участники образовательных отношений будут выдвигать через своих представителей — членов комиссии — взаимные претензии, выяснять отношения между собой.

Если кто-либо из участников образовательных отношений будет не согласен с принятым комиссией решением, оно «может быть обжаловано в установленном законодательством Российской Федерации порядке» (часть 5 статьи 45). Пока в законодательстве РФ действует только один порядок обжалования подобных решений — через суд. Но суд — это крайняя мера, через суд хлопотно, дорого, да и невозможно выяснять разногласия, в суд обращаются только в тех случаях, когда серьёзно нарушаются законодательные нормы в области образования, грубо нарушающие или ущемляющие чьи-либо права.

В Законе ничего не говорится о том, должен ли быть состав комиссии постоянно действующим или нет — это должно решаться в соответствующем локальном нормативном акте школы. Но председатель, секретарь этой комиссии должны действовать на постоянной основе, чтобы, как того требует Закон, для защиты своих прав и интересов в комиссию в любой момент могли обратиться родители (законные представители).

Кстати, родителям (законным представителям) учащихся Закон даёт право обращаться по этому поводу не только в комиссию, но и напрямую к директору школы. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 45 родители (законные представители) получили право «направлять в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, обращения о применении к работникам указанных организаций, нарушающим и (или) ущемляющим права учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, дисциплинарных взысканий». Таким образом, родители с введением нового Закона приобретают право требовать от администрации школы наложить дисциплинарное взыскание (вплоть до увольнения) на педагога или другого работника школы.

Если Законом предусмотрено, что обращение родителей в администрацию школы должно осуществляться только по поводу наказания работников школы, то для решения вопросов по существу, норма Закона (пункт 2 части 1 статьи 45) отсылает родителей (законных представителей) только в комиссию по урегулированию споров. В названной норме Зако-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

на установлено право родителей (законных представителей) «обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов педагогического работника».

Конфликт интересов педагогического работника

Такой конфликт — ещё один новый термин, принятый новым Федеральным законом об образовании. В тексте нового Закона указано, что конфликт интересов педагогического работника возникает тогда, когда при осуществлении педагогической деятельности у педагога возникает личная заинтересованность в получении материальной или нематериальной выгоды, не оговорённой трудовым договором. В соответствии с определением, данным в новом Законе в части 33 статьи 2, речь идёт только о появлении у педагогического работника личной заинтересованности «в получении материальной выгоды или иного преимущества». И ещё о том, что появляются факторы, которые могут подтолкнуть педагогического работника к тому, чтобы надлежащим образом исполнять свои профессиональные обязанности в целях получения этой самой выгоды и (или) преимущества. Речь в определении не идёт о свершившемся факте (фактах) недобросовестного исполнения педагогическим работником своих обязанностей и получения в результате этих недобросовестных действий (бездействий) материальной или иной выгоды.

Ранее в законодательстве РФ понятие «конфликт интересов» распространялось только на должностных лиц, которые в соответствии со своими должностными обязанностями заняты распределением общественных благ, распределением государственных и муниципальных заказов, закупками товаров и услуг

А.М. Кац. **Загадки Закона об образовании**

и т.п. При этом конфликт интересов появляется только тогда, когда у этих должностных лиц возникают ситуации, дающие им возможность принимать такие решения, которые, в конечном счёте, могут привести к получению ими или членами их семей материальной или иной выгоды.

Некоторые школы, которые действуют в форме автономного учреждения, уже столкнулись с понятием конфликта интересов. Но Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 года № 274 распространяет это понятие только на должностных лиц автономных учреждений, которые в соответствии со своими должностными обязанностями принимают участие в осуществлении сделок от имени автономной организации.

Если для должностного лица «конфликт интересов» возникает (может возникнуть) эпизодически, то у педагогического работника, например, учителя общеобразовательной школы, всегда есть потенциальная возможность занижить оценку ученику и получить при этом материальную выгоду, например, проведя платные репетиторские занятия с якобы отстающим учащимся. Кроме того, у него всегда есть множество других возможностей не выполнить или выполнить работу так, как выгодно ему, но не ученикам, их родителям (законным представителям), школе.

Абсолютное большинство педагогов не пользуются такими возможностями «обогатиться». Но при этом новый Закон, вводя понятие «конфликт интересов педагогического работника», априори ставит под подозрение всех педагогов, поскольку все они и всегда в соответствии с законодательным определением конфликта интересов педагогического работника *потенциально* могут ради собственной выгоды ненадлежащим образом выполнять свои профессиональные обязанности. При этом Закон не предлагает нормы, которые могли бы урегулировать этот конфликт, как для должностных лиц:

в силу того, что для педагогических работников это не эпизодическая ситуация, конфликт интересов урегулирован быть не может.

Рассматривая другие нормы и положения Закона, можно сделать вывод, что в новом Законе под «конфликтом интересов» имеется в виду не только и столько гипотетическая возможность проявить недобросовестность при исполнении педагогами своих профессиональных обязанностей для получения личной выгоды, а сам свершившийся факт этого недобросовестного поведения.

Но свершившийся факт ненадлежащего исполнения своих профессиональных обязанностей педагогическим работником для получения личной материальной и (или) нематериальной выгоды — это не ситуация, характеризующаяся как конфликт интересов в законодательном смысле этого понятия: это свершившееся должностное или уголовное преступление, оценивать которое должны компетентные органы.

С такими явлениями в образовании, как всевозможные махинации с оценками успешности обучения, взяточничество, вымогательство денег у родителей, необходимо бороться, используя и законодательство об образовании. Однако бороться следует не с помощью таких «беззубых» мер, как использование в Законе понятия конфликта интересов педагогического работника, которое задумано для других сфер деятельности и может эффективно использоваться только там.

Конфликты между педагогическими работниками и родителями (законными представителями) учащихся обычно связаны с проявлением некоторыми педагогами непрофессионализма, нарушениями ими норм профессиональной этики, нарушениями требований законодательства об образовании и локальных нормативных актов школы. Такие конфликты нельзя

квалифицировать как конфликты интересов педагогических работников, но они требуют разрешения, в том числе с помощью законодательных норм. Также нельзя не отметить, что названный конфликт довольно часто инициируется некорректным, а иногда грубым поведением родителей.

В прежнем Законе об образовании были нормы, обозначающие эту проблему, и предложен механизм её решения: дисциплинарное расследование таких случаев — применение административных мер, разрешающих эти конфликты. В новом Законе речь идёт о том, что разрешением конфликтов интересов педагогических работников должны заниматься комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. На практике будет уже хорошо, если эти комиссии будут заниматься не только и не столько урегулированием мифических «конфликтов интересов педагогических работников», а разрешением реальных конфликтов, возникающих между участниками образовательных отношений.

Как уже отмечалось, в новом Федеральном законе об образовании понятию «конфликт интересов» придаётся совсем иное значение — не такое, как это принято в других законодательных актах. Но что бы ни имел

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

в виду новый Закон, под понятием конфликта интересов педагогических работников — недобросовестное, непрофессиональное выполнение педагогом своих обязанностей, или нарушение им устава, локальных актов школы, или другое, что приводит к нарушению законных прав и интересов учащихся и (или) из родителей (законных представителей), следует признать, что наличие так называемого конфликта интересов педагогического работника — это явление негативное, отрицательное; норма — отсутствие у педагогического работника конфликта интересов.

Если появление в новом Законе такого понятия, как «конфликт интересов педагогического работника» — дань требованию о включении в современные законодательные акты норм, имеющих антикоррупционную направленность, это полбеды. Но если властные и контрольные структуры будут требовать от школ неукоснительного выполнения таких законодательных норм, это может нанести немало вреда. И всё это будет походило, если чуть перефразировать известный афоризм, на поиск чёрной кошки в тёмной комнате, при том, что её там нет и быть не может.