

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Теплякова Ольга Андреевна

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ
И ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.00.02 - конституционное право; муниципальное право (юридические науки)

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Тюмень – 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель – заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Чеботарев Геннадий Николаевич.

Научный консультант – доктор юридических наук
Добрынин Николай Михайлович.

Официальные оппоненты - заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Владимирович;
кандидат юридических наук
Прокопьев Дмитрий Владимирович.

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия».

Защита диссертации состоится 2 июня 2005 г. в _____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Институте государства и права ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет», г. Тюмень, ул. Ленина, 38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 25 апреля 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность. Право на образование - одно из наиболее существенных конституционных социальных прав человека, создающее предпосылки для развития личности и общества в целом. Согласно Конституции Российской Федерации 1993 года каждый имеет право на образование.

В современных условиях роль образования в построении демократического общества и формировании рыночной экономики важна как никогда. В последнее десятилетие произошли значительные изменения в области регулирования вопросов образования. В числе новаций следует отметить введение единого государственного экзамена при аттестации выпускников общеобразовательных школ, введение предпрофильного и профильного обучения в системе общего образования, осуществление компьютеризации школ, проведение оптимизации сельских школ, присоединение России к Болонскому процессу по созданию единого европейского образовательного пространства для высшего образования, введение государственных именных финансовых обязательств, реорганизация органов управления образованием и др. В августе 2004 года было принято более 60 поправок в Закон РФ «Об образовании» и в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

При этом процесс реформирования системы образования в настоящее время не завершен. Многие вопросы еще остаются нерешенными. Не утверждены государственные образовательные стандарты дошкольного, основного общего, среднего общего образования, не установлены нормативы финансирования образования, отменены льготы образовательным учреждениям, отсутствуют гарантии достойного уровня оплаты труда педагогов и др. Все вышеуказанные проблемы требуют решения путем согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, педагогической общественности, образовательных учреждений. В этой связи особенно актуально исследование механизма обеспечения права на образование с точки зрения изучения организационно-

правовых форм, методов наиболее полного обеспечения права каждого человека на образование в условиях разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В диссертации сделан анализ понятия права на образование, его места в системе социальных прав, теоретически осмыслены направления развития права на образование, содержатся предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области образования.

Все вышеперечисленные обстоятельства делают актуальным проведенное исследование по теме: «Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Степень разработанности проблемы. В научной юридической литературе достаточно высока степень изученности вопросов, касающихся социальных прав человека. Данному вопросу посвящены теоретические исследования таких ученых, как И.А. Алебастрова, М.В. Баглай, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева и др.

Заслуживает внимания работа В.А. Иваненко и В.С. Иваненко «Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты», в которой дано определение понятия «социальные права»¹.

Однако многие вопросы, связанные с правами человека и гражданина, подразумеваются авторами теоретических трудов как очевидные и поэтому не находят детального рассмотрения. Так, понятие социальных прав зачастую дается через перечисление этих социальных прав. Такие ученые, как

¹ Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 34.

Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.Е. Чиркин, В.А. Кряжков, В.А. Карташкин¹ и др., рассматривают социальные права в группе социально-экономических и культурных прав, не раскрывая сущностных характеристик социальных прав как особой группы конституционных прав человека и гражданина.

Понятие и содержание права на образование традиционно рассматриваются в аспекте социальных прав в работах таких ученых, как Ю.П. Орловский, А.Ю. Кабалкин, А.И. Смокина, Г.З. Анашкин². Научный интерес к данной проблеме, на наш взгляд, стал проявляться в последние несколько лет, поэтому в литературе не сложилось еще однозначного понятия права на образование. Свой взгляд на сущность и содержание права на образование высказывают такие ученые, как В.И. Шкаттула, В.М. Сырых, Д.А. Ягофаров, Е.Д. Волохова³. Тем не менее понятие и содержание права на образование не было предметом самостоятельного научного исследования, поэтому этот вопрос требует дополнительного теоретического осмысления.

В юридической литературе отсутствуют специальные исследования по вопросу обеспечения права на образование в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Объект исследования: общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения конституционного права на образование.

Предмет исследования: понятие и содержание конституционного права на образование, деятельность органов государственной власти субъектов

¹ Козлова Е.И, Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999; Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003; Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В.А. Кряжков. - М.: ООО «Городец-издат», 2002; Права человека и вооруженные конфликты: Учебник для высших военных учебных заведений / Отв. ред. проф. В.А. Карташкин. – М.: Издательство "НОРМА" (Издательская группа НОРМА – ИНФРА*М), 2001.

² Орловский Ю.П. Конституционные гарантии права на образование в СССР. - М.: Наука, 1986; Кабалкин А.Ю. Социально-экономические права советских граждан (в отраслях гражданского права). - М.: Наука, 1986; Смокина А.И. Реализация гражданами СССР конституционного права на образование // Обеспечение прав и свобод граждан в СССР. Сб. статей / Под ред. д-ра юрид. наук Е.Г. Мартыничка. – Кишинев: Карта Молдовеняскэ, 1988. С. 107; Анашкин Г.З. Права и обязанности гражданина СССР (Пособие для слушателей). - М., Знание, 1977.

³ Шкаттула В.И. Образовательное право: Учебник для вузов. – М.: Издательство "НОРМА" (Издательская группа НОРМА–ИНФРА*М), 2001; Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть (Проект. С изменениями и дополнениями) / Отв. ред. В.М. Сырых. – М.: ИЦПКПС, 2003; Ягофаров Д.А. Образовательное право: опыт теоретического осмысления // Образование и наука. 2000. № 4(6). С.54; Волохова Е.Д. Понятие и содержание конституционного права на образование // Право и образование. 2002. № 3. С. 26.

Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению конституционного права на образование.

Цель исследования: определить понятие, содержание права на образование и выявить условия обеспечения права на образование органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Задачи исследования

1. На основе анализа теоретической литературы по вопросам прав и свобод человека и гражданина определить понятие, содержание, закономерности развития социальных прав и права на образование.

2. Провести исследование законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения права человека и гражданина на образование, в том числе правовых норм по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

3. Разработать предложения по законодательному разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в процессе обеспечения права на образование.

4. Выработать предложения по совершенствованию механизма обеспечения конституционного права на образование.

Методологическая база. Исследование прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на образование, в настоящей работе осуществляется с учетом положений теории нормативного позитивизма, теории естественного права и социологической теории.

Мы рассматриваем право на образование с точки зрения его естественной природы, с точки зрения его формального закрепления в нормативных актах и с точки зрения общественных отношений, фактически существующих в этой области.

Общетеоретическую основу настоящего исследования составили работы следующих авторов: И.А. Алебастровой, К.В. Арановского, М.В. Баглая, А.Д. Гусева, В.А. Иваненко, В.С. Иваненко, В.А. Карташкина, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Ю.И. Лейбо, Е.А. Лукашевой, М.С. Матейковича, А.А. Мишина, В.В. Невинского, Н.В. Путило, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Л.М. Энтина, Я.С. Яскевича и др.

Важное значение для подготовки диссертации имели работы, посвященные непосредственно праву на образование, таких ученых, как Д.А. Ягофаров, В.И. Шкатулла, В.М. Сырых, А.Н. Козырин, Ю.П. Орловский, И.А. Рожков, А.И. Смокина, Е.Д. Волохова, О.Ю. Назарова и др.

При подготовке диссертации изучены и проанализированы международные правовые акты, нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, регулирующие общественные отношения в сфере обеспечения права человека и гражданина на образование, финансирования образовательной системы, разграничения полномочий между уровнями власти по вопросам образования.

В работе используются следующие методы: материалистической диалектики, исторический, сравнительный, метод анализа и др.

Апробация. Основные положения и выводы диссертационного исследования излагались на научных конференциях, семинарах, в научных публикациях. Материалы настоящего диссертационного исследования были использованы при подготовке Программы модернизации образования Тюменской области до 2010 года в разделе «Нормативно-правовое обеспечение программы».

Диссертация обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ и рекомендована к защите. По теме диссертационного исследования опубликовано семь статей.

Научная новизна и практическая значимость. В диссертационном исследовании проводится комплексный анализ конституционного права на образование как научной категории, правового института и совокупности

общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия индивида, общества, государства. Диссертантом дается авторское определение понятий «социальные права», «конституционное право на образование».

В работе выявлены пробелы в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, прежде всего по разграничению полномочий между уровнями власти в процессе реализации права на образование. Предложения по разграничению полномочий могут быть использованы законодателем при внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области образования.

В диссертации представлена классификация и описание организационно-правовых форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе обеспечения конституционного права на образование.

Положения, выносимые на защиту

1. Права и свободы человека и гражданина проходят последовательные стадии развития: от провозглашения права в качестве естественного к его позитивному закреплению, и далее - от формального, декларативного закрепления права в законе к реальному воплощению в жизнь, когда право становится фактом социальной действительности.

2. Конституционное право на образование (в субъективном смысле) – это закрепленная и актуализированная в позитивном праве часть естественного права на образование, которое представляет собой совокупность субъективных прав человека, возникающих в процессе его целенаправленного обучения и воспитания. Естественное право на образование шире, чем конституционное право на образование, содержание последнего постепенно расширяется, закрепляя новые субъективные права человека в сфере образования. Конституционное право на образование в объективном смысле выступает как совокупность правовых норм, представляющих собой институт конституционного права, регулирующий общественные отношения в области

установления конституционных прав, свобод, гарантий и обязанностей человека в сфере образования, а также встречных обязанностей государства по адресному обеспечению права на образование в отношении каждого человека.

3. Анализ полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере образования показал целесообразность закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по установлению норм труда и нормативов его оплаты в государственных образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации и в муниципальных образовательных учреждениях, а также ставок заработной платы и должностных окладов работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, поскольку указанные полномочия не закреплены ни за одним уровнем власти.

4. Установление федеральным законодательством минимальных гарантий прав человека и гражданина в области образования следует рассматривать в качестве необходимого условия обеспечения конституционного права на образование. Указанные гарантии возможно закрепить путем принятия Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах в области образования», установив в нем федеральные нормативы финансирования в сфере образования, перечень федеральных государственных образовательных услуг и образовательных услуг субъектов Российской Федерации, которые финансируются из соответствующего бюджета.

5. Права и свободы человека и гражданина обеспечиваются посредством общего и специального правовых механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Специальный правовой механизм обеспечения права на образование представляет собой совокупность специальных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций (институциональная подсистема), деятельность которых направлена на

обеспечение права на образование, а также правовых средств (нормативная подсистема), с помощью которых достигается реализация права на образование.

6. Совершенствование нормативной подсистемы механизма обеспечения права на образование должно идти в направлении устранения следующих противоречий законодательства Конституции Российской Федерации: Закон РФ «Об образовании» заменяет конституционный принцип общедоступности и бесплатности среднего профессионального образования принципом бесплатности на конкурсной основе, если образование данного уровня получается впервые; Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» гарантирует возможность получения бесплатного высшего образования на конкурсной основе только в федеральных высших учебных заведениях, тогда как Конституцией Российской Федерации установлены указанные гарантии прав граждан при получении высшего образования также в государственных высших учебных заведениях субъектов Российской Федерации и в муниципальных вузах.

7. Для совершенствования институциональной подсистемы механизма обеспечения права на образование, на наш взгляд, необходимо ориентировать деятельность уже созданных образовательных учреждений на предоставление качественного и социально востребованного образования путем построения новой схемы финансирования образовательных учреждений. Указанная схема финансирования должна строиться на основе целевого предоставления средств для реализации государственного образовательного стандарта, а также на адресном предоставлении средств в зависимости от количества обучающихся в образовательном учреждении.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, показана степень ее теоретической разработанности. Определены цели и задачи, предмет и объект исследования, указана методологическая и информационная база. Обоснованы теоретическая и методическая новизна полученных результатов, их практическая значимость.

Первая глава «Право на образование в системе социальных прав человека» посвящена анализу понятия и содержания социальных прав (§ 1), а также анализу понятия и содержания права на образование (§ 2).

Анализируя в первом параграфе понятие социальных прав, автор определяет их место в комплексе социальных, экономических и культурных прав. Указанный комплекс прав, по мнению автора, обладает следующими признаками:

- направленность на обеспечение физических, материальных, духовных и других социально значимых потребностей человека;
- принадлежность каждому человеку независимо от гражданства;
- ограничение не только свободой другого лица, но и уровнем развития экономики и количеством общественного богатства, обеспечение в пределах имеющихся ресурсов.

Автор предлагает следующее определение экономических, социальных и культурных прав: это комплекс прав и свобод, принадлежащих каждому человеку, направленных на обеспечение его физических, материальных, духовных и других жизненных потребностей, при реализации которых человек выступает как член гражданского общества.

Социальные, экономические и культурные права тесно связаны между собой, тем не менее социальные права можно выделить из указанной группы прав. По мнению автора, обеспечение социальных прав связано с необходимостью материальных затрат государства в пользу каждого гражданина, то есть с необходимостью их адресного обеспечения. Законодательно закрепленная обязанность государства производить затраты в

пользу каждого конкретного гражданина не установлена для иных категорий прав (личных, политических, экономических, культурных). Признак адресности обеспечения автор предлагает считать критерием отграничения социальных прав от других категорий прав человека и гражданина. Следует заметить, что адресно предоставляется только часть социальных прав, а именно определенный их минимум, который государство на данном этапе экономического развития способно обеспечить. Сверх данного минимума человек вправе реализовывать свои социальные права исходя из собственных возможностей и потребностей.

Таким образом, социальные права – это естественные права человека на обеспечение физических, материальных, духовных и других жизненных потребностей человека в рамках возможностей общества путем адресного распределения общественного богатства государством и путем активной деятельности человека, направленной на реализацию указанных потребностей.

Анализируя развитие российского и зарубежного законодательства в области прав человека, автор делает выводы о следующих закономерностях развития прав и свобод человека и гражданина:

- переход от провозглашения права в качестве естественного к его позитивному закреплению;
- переход от декларации прав и свобод к их реальному обеспечению;
- проникновение общепризнанных международных норм в национальное право;
- постоянное расширение поля естественных прав, возникновение новых требований защиты новых прав.

Во втором параграфе диссертационного исследования рассматривается право на образование. По мнению автора, право на образование следует рассматривать как социальное и культурное право. Как социальное право право на образование предполагает обязанности государства по обеспечению данного права для каждого человека. Задача права на образование как социального права состоит в создании системы государственных гарантий

получения образования каждым человеком. Однако право на образование не исчерпывается социальными гарантиями, предоставляемыми государством, оно имеет важное культурное значение. В качестве культурного права право на образование является одновременно правом и свободой. Особенность культурных прав заключается в том, что государство не обязано обеспечить каждому какой-либо уровень реализации этих прав, но оно обязано не препятствовать их осуществлению, то есть оно должно предоставить свободу и в то же время установить ограничение данной свободы в интересах государства и всех граждан.

По мнению автора, понятие права на образование нужно рассматривать с различных точек зрения.

С социологической точки зрения право на образование – это социальный феномен, включающий субъективные права, свободы и юридические обязанности человека в сфере образования, а также встречные обязанности государства по адресному обеспечению права на образование в отношении каждого человека.

С точки зрения естественных прав человека, право на образование – это естественное право и свобода человека получать образование.

С точки зрения нормативного позитивизма право на образование выступает как совокупность правовых норм, представляющих институт конституционного права, регулирующих общественные отношения в сфере установления прав, гарантий, обязанностей в области образования.

Рассматривая закрепление содержания права на образование в международном и российском законодательстве, автор приходит к выводу, что по ряду параметров в России установлены более высокие гарантии права на образование по сравнению с минимальными требованиями международных документов. Это касается возможности получить бесплатное образование на всех его уровнях: на уровне дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования и на конкурсной основе высшего.

Наряду с этим наблюдается отставание российского законодательства от международного права. В осуществлении права граждан на образование следует выделять два вида субъектов: с одной стороны - это субъекты, реализующие право на образование самостоятельно, то есть лица, получающие образование, и с другой стороны - это субъекты, обеспечивающие реализацию права на образование другими лицами. Ко второй группе субъектов относятся, например, педагоги и родители. В международной практике в равной степени гарантируются права всех субъектов, включенных в процесс осуществления права граждан на образование. В российском законодательстве преобладают права лиц, получающих образование.

Автор отмечает ущемление прав как педагогов, так и родителей. Педагог в социально-экономическом плане не защищен, так как в России законодательно не установлена обязанность государства постоянно улучшать материальные условия преподавательского персонала, и даже не признается, что право педагога на материальное благосостояние входит в содержание права на образование. Ограничения прав родителей выражены в отсутствии права выбора образования для своих малолетних детей по своим убеждениям (религиозное или светское).

Таким образом, следует выделить определенную особенность понимания содержания права на образование в законодательстве Российской Федерации: право на образование направлено исключительно на лиц, получающих образование.

Во второй главе «Обеспечение права на образование в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» рассматриваются проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по обеспечению права на образование (§1), организационно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления по обеспечению права на образование (§ 2), а также вопросы совершенствования правового механизма обеспечения конституционного права на образование (§ 3).

Автор приходит к выводу о том, что компетенция между уровнями власти разграничена эпизодично, нет полной картины полномочий каждого уровня власти, тем не менее можно выделить определенные группы полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

- полномочия по нормативно-правовому регулированию сферы образования;
- полномочия по финансированию сферы образования;
- полномочия по управлению сферой образования.

Проанализированы законы субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере управления системой образования и в сфере финансирования образования. Указанный анализ показал наличие противоречий регионального законодательства федеральному.

Законом Российской Федерации «Об образовании» предусмотрена обязанность субъектов Российской Федерации предусмотреть в собственных бюджетах субвенции местным бюджетам для обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях. Часть субъектов Российской Федерации предусматривает в своих бюджетах на 2004 год указанную субвенцию, но наблюдается отсутствие единообразия в наименованиях данной субвенции. В диссертационном исследовании приведены примеры семи различных вариантов наименований субвенции на реализацию государственного стандарта общего образования. Довольно большая группа субъектов РФ предусматривает в своих бюджетах на 2004 года субвенцию на реализацию государственного стандарта общего образования, называя ее при этом по-разному. К таким субъектам Российской

Федерации относятся Тюменская область, Калужская область, Приморский край, Удмуртская Республика, Свердловская область и др.

Другая часть субъектов Российской Федерации предусматривает субвенции местным бюджетам на основе уже отмеченных норм Закона РФ «Об образовании», которые предполагают предоставление помощи местным бюджетам, а не полное финансирование государственного полномочия по реализации государственного стандарта общего образования. Это противоречит федеральному законодательству. К таким субъектам Российской Федерации относятся Республика Татарстан, Вологодская область и др.

Третья группа субъектов Российской Федерации (Челябинская область, Республика Башкортостан, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ и др.) вообще не предусматривает указанные субвенции, что является нарушением федерального законодательства, поскольку обязанность выделить субвенцию местным бюджетам на реализацию государственного стандарта общего образования строго предусмотрена федеральным законодательством.

Также выявлены противоречия законодательства в сфере управления системой образования субъектов Российской Федерации федеральному законодательству:

– вторжение в компетенцию Российской Федерации. В законодательстве Республики Коми, Республики Адыгея, Республики Тыва в качестве республиканского предусмотрено полномочие по определению и осуществлению государственной политики в области образования, что является нарушением п. 1 ст. 28 Закона РФ «Об образовании», так как это полномочие отнесено к компетенции Российской Федерации. В законодательстве Республики Саха (Якутия), Республики Тыва, Республики Татарстан, Республики Башкортостан встречаются противоречия пунктам 6, 10, 12, 13, 16 ст. 28 Закона РФ «Об образовании»;

– нарушение ст. 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов

государственной власти и являются самостоятельными. Указанные нарушения встречаются в законодательстве республик Саха (Якутия), Башкортостан, Татарстан, Тыва, Алтай;

– закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации (Пермская, Владимирская, Волгоградская, Свердловская, Тамбовская области и др.) полномочий по аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений, которые согласно п. 8, 24 ст. 28 Закона РФ «Об образовании» относятся к полномочиям Российской Федерации, а согласно п. 6, 18 Положения о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений, утвержденного приказом Минобрнауки РФ от 22 мая 1998 г. № 1327, указанные полномочия осуществляются субъектами Российской Федерации. Противоречие законов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству вызвано противоречивостью самого федерального законодательства.

В диссертационной работе выдвинута идея адресности социальных прав, в том числе и права на образование. Государство обязано взять на себя минимальные расходы в отношении каждого гражданина с целью обеспечения определенного гарантированного минимума для реализации права на образование как социального права.

Обеспечить гарантированность и адресность права на образование, на наш взгляд, возможно путем следующих мер:

– принятие Федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах», который бы определил общие принципы и порядок их применения;

– принятие Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах в области образования», который бы установил федеральные нормативы финансирования образования и перечень федеральных государственных образовательных услуг и государственных образовательных услуг субъектов Российской Федерации, которые финансируются из соответствующего бюджета.

– установление в Федеральном законе «О минимальных государственных социальных стандартах в области образования» обязанности государства по финансированию дошкольного, общего, профессионального, дополнительного образования, а также определения, в каком объеме эта обязанность лежит на Российской Федерации и на субъектах Российской Федерации;

– принятие законов субъектами Российской Федерации о минимальных государственных социальных стандартах в области образования субъектов Российской Федерации, которые бы установили нормативы финансирования образования субъектов Федерации в соответствии с перечнем государственных образовательных услуг субъекта Российской Федерации.

В настоящий момент финансирование образования осуществляется не на основе минимальных государственных социальных стандартов, а на основе произвольно устанавливаемых отчислений. Принятие предложенных изменений в законодательстве позволит более полно реализовать право граждан на образование и сделать финансирование образования адресным.

В работе предлагается также дополнить полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению минимальных гарантий для педагогов. Право на образование, по нашему мнению, может быть обеспечено в полной мере только в том случае, если обеспечиваются права всех субъектов, участвующих в его осуществлении – и учащихся, и педагогов, и образовательных учреждений.

Предложенное в работе разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере образования строится на принципах обеспечения прав и свобод человека и гражданина, законодательного разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти, соответствия полномочий и финансовых ресурсов для осуществления данных полномочий.

На основе анализа федерального и регионального законодательства в работе рассматриваются организационно-правовые формы взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Автор высказывает мысль, что взаимодействие следует определять в широком и узком смысле.

В широком смысле взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления – это объективный процесс воздействия органов государственной власти и органов местного самоуправления друг на друга как элементов единой системы публичной власти, влекущий их взаимное изменение и развитие. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти происходит объективно в процессе осуществления ими властных полномочий в рамках системы публичной власти в государстве. Каждый орган власти выполняет свою собственную роль в механизме осуществления государственной власти, тем самым взаимодействуя со всей системой.

В узком смысле взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления – это согласованные действия органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения общих задач в процессе непосредственного сотрудничества.

Автор выделяет следующие организационно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: заключение соглашений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части, не отрегулированной законодательством; выделение местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации субвенций на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных образовательных учреждениях; наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации в области образования; принятие и осуществление совместных целевых программ в области образования;

согласование отдельных вопросов в сфере образования между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; совместное учреждение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления образовательных учреждений; направление рекомендаций и разъяснений органов государственной власти субъектов Российской Федерации в органы местного самоуправления; обмен информацией между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и др.

В диссертационном исследовании выделены следующие условия эффективного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере обеспечения права на образование:

- четкое законодательное разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на основе принципов разграничения полномочий;
- законодательное закрепление механизма, этапов и форм взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на образование;
- достаточное финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере образования;
- самостоятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в решении вопросов в рамках своей компетенции;
- реальная правовая возможность взаимного влияния органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации

Федерации и органов местного самоуправления на решение вопросов в сфере образования (например, законодательная инициатива).

В последнем параграфе диссертационного исследования рассматриваются направления совершенствования правового механизма конституционного права на образование.

По мнению автора, права и свободы человека и гражданина обеспечиваются посредством общего и специального правовых механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Специальный правовой механизм обеспечения права на образование представляет собой совокупность специальных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций (институциональная подсистема), деятельность которых направлена на обеспечение права на образование, а также правовых средств (нормативная подсистема), с помощью которых достигается реализация права на образование.

Правовой механизм обеспечения права на образование соответственно имеет свою нормативную и институциональную подсистему.

Нормативная подсистема механизма обеспечения права на образование включает правовые нормы, регулирующие отношения в области образования, государственные образовательные стандарты, образовательные программы. Институциональная подсистема включает органы управления образованием, а также образовательные учреждения и организации.

Автор выделяет определенные противоречия практики реализации права граждан на образование Конституции Российской Федерации, а также отдельные пробелы в нормативной и институциональной подсистемах механизма обеспечения права на образование:

– дошкольное образование. Отсутствие стандарта дошкольного образования, предоставление детскими садами услуг по содержанию, а не образованию детей приводит к тому, что конституционное право на бесплатное общедоступное дошкольное образование не реализуется в достаточной степени;

– общее образование. Государство гарантирует и закрепляет в Конституции общедоступность и бесплатность общего образования, что предполагает равную для каждого возможность получить качественное образование и обязанность государства эту возможность обеспечить. На сегодняшний день государство в лице федеральных органов власти не берет на себя ответственность за финансовое обеспечение права граждан на общее образование, не принят закон о минимальных социальных стандартах, который определил бы ответственность Федерации за обеспечение права граждан на образование, отсутствует адресность финансового обеспечения права на образование каждого отдельного учащегося. В результате государство не может сегодня обеспечить общедоступности и бесплатности качественного образования;

– профессиональное образование. В Конституции РФ закреплена общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования. Закон РФ «Об образовании» прямо противоречит Конституции, устанавливая возможность реализации права граждан на профессиональное образование в зависимости от результатов конкурса. Соответственно практика реализации этой нормы также противоречит Конституции РФ. Реализация права на высшее образование связана с интеграцией российской высшей школы в европейскую систему образования. Система высшего образования в России не позволяет выпускникам вузов осуществлять свободный выбор профессии на мировом рынке. Право на профессиональное образование будет реализовано в том случае, если граждане смогут получить профессию, востребованную рынком. В России на сегодняшний день рыночные механизмы в незначительной степени определяют содержание профессионального образования, что снижает гарантии данного конституционного права.

Проанализировав отдельные пробелы и противоречия в регулировании права на дошкольное, школьное и профессиональное образование, автор приходит к выводу, что необходим целый комплекс мер для создания условий реализации права граждан на образование. Правовой механизм обеспечения

права на образование нуждается в совершенствовании как на уровне нормативной подсистемы, так и на уровне институциональной подсистемы.

Совершенствование нормативной подсистемы механизма обеспечения права на образование должно идти в направлении устранения противоречий Конституции Российской Федерации законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также принятия государственных образовательных стандартов на всех уровнях получения образования, отвечающих современным потребностям общества.

Для совершенствования институциональной подсистемы механизма обеспечения права на образование, на наш взгляд, необходимо ориентировать деятельность уже созданных образовательных организаций и учреждений на предоставление качественного и социально востребованного образования путем построения новой схемы финансирования образовательных учреждений и организаций. Указанная схема финансирования должна строиться на целевом предоставлении средств для реализации государственного образовательного стандарта, а также на адресном предоставлении средств в зависимости от количества обучающихся в образовательном учреждении (организации). Существенным фактором в совершенствовании институциональной подсистемы механизма обеспечения права на образование является повышение социальных гарантий и оплаты труда педагогическому персоналу на всех уровнях образовательной системы.

Анализ последних изменений в образовательном законодательстве, принятых Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, приводит к выводу, что гарантии права граждан на образование существенно снижены, а именно:

- отменены минимальные федеральные нормативы финансирования обучения учащихся в школе, что приведет к дальнейшему разрыву в качестве образования в различных регионах России;

- отменены федеральные гарантии оплаты труда и социальной поддержки работников образования, эти вопросы перекладываются на

региональные и местные власти, что может привести к дальнейшему обнищанию учителей в «бедных» регионах;

– отменены налоговые льготы в сфере образования, что приведет к ухудшению возможностей достойной оплаты труда работников образования и технического оснащения образовательных учреждений и др.

– намечено изменение статуса вузов в рамках закона «О некоммерческих организациях», что может привести к банкротству вузов.

Международной тенденцией развития права на образование является тенденция расширения содержания права на образование с точки зрения объема прав и гарантий различных категорий субъектов, участвующих в осуществлении права на образование. В Российской Федерации в настоящий момент превалирует тенденция снижения гарантий права на образование для различных субъектов. Хочется верить, что дальнейшее развитие права на образование в России пойдет по пути интеграции в мировую систему образования и по пути расширения гарантий права на образование.

Список публикаций

1. Особенности понимания права на образование в российском законодательстве // Образовательная стратегия в начале XXI века и проектирование региональных образовательных систем: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тобольск: Изд-во ТГПИ им. Менделеева. 2002. - 0,1 п. л.
2. Право граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества // Материалы региональной научно-практической конференции. Уфа. 2003. - 0,1 п.л.
3. Педагог как субъект права на образование // Педагогический вуз как региональный культурно-образовательный центр в условиях Урала и Сибири: Материалы региональной научно-практической конференции. Тобольск: Изд-во ТГПИ им. Менделеева. 2003. - 0,1 п. л.
4. Место социальных прав и свобод в системе прав и свобод человека и гражданина // Конституции России 10 лет: опыт реализации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. - 0,4 п.л.
5. Проблемы интеграции российской высшей школы в европейскую систему образования // Российский юридический журнал. 2004. - 0,5 п.л. (в соавт. с Чеботаревым Г.Н.)
6. Перспективы интеграции российской и европейской систем образования // Российское юридическое образование в условиях интеграции в европейское и мировое образовательное пространство: Материалы Всероссийской учебно-методической конференции (18-19 декабря 2003 г.) – Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2004. - 0,8 п.л. (в соавт. с Чеботаревым Г.Н.)
7. Проблема соответствия единого государственного экзамена государственному образовательному стандарту // Образование. 2004. № 4. – 0,2 п.л.