

КОЛЛИЗИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

О.А. Теплякова

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, тем не менее в регулировании права граждан на образование существует немало пробелов и проблем.

Рассмотрим коллизии в регулировании права граждан на образование. При анализе данного вопроса мы будем придерживаться основных ступеней получения образования: дошкольное, основное, профессиональное образование. Также остановимся не дополнительном образовании. Через эти ступени проходит большинство людей в жизни, поэтому такая последовательность рассмотрения регулирования права на образование, на наш взгляд, наиболее логична.

Коллизии в регулировании права на дошкольное образование

Конституция РФ закрепила общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Реализация данной нормы Конституции осуществляется на основе Постановления Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 "Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг". В данном документе установлено, что размер платы, взимаемой с родителей независимо от места их работы (службы, учебы) за содержание детей в детских дошкольных учреждениях, не должен превышать 20%, а с родителей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей, – 10% затрат на содержание ребенка в данном учреждении.

Наблюдается определенное противоречие норм Конституции и указанного Постановления Правительства. В частности, Конституция устанавливает бесплатность образовательных услуг на этапе дошкольного образования, а не содержания детей в дошкольном учреждении.

Как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов следует разработать государственный образовательный стандарт для дошкольного образования. В рамках данного стандарта дошкольное образование должно быть бесплатным. Финансирование дошкольных образовательных учреждений должно осуществляться в объеме, необходимом для реализации права граждан на бесплатное дошкольное образование в пределах государственного стандарта. Если образовательное учреждение оказывает услуги, выходящие за рамки образовательного стандарта, то оно имеет право на основе договора с родителями брать плату за данный вид образовательных услуг.

Поскольку содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях не является бесплатным, требуется установить размер и порядок внесения платы родителями за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях. Размер данной платы следует дифференцировать в зависимости от размера дохода семьи.

Можно прогнозировать, что оплата за содержание детей в детском саду возрастет: вместо 20% родители будут платить значительно больше, что, возможно, окажется слишком большим финансовым бременем для некоторых семей. В этой связи необходимо создавать группы кратковременного пребывания детей в дошкольных образовательных учреждениях, в которых бы дети получали только образовательные услуги и которые были бы направлены на подготовку детей к школе.

В связи с этим потребуются определенные изменения в законодательстве. Необходимо разработать положения:

- 1) о финансировании дошкольных образовательных учреждений в объеме, необходимом для обеспечения гарантий права граждан на бесплатное дошкольное образование в пределах федерального и регионального образовательного стандарта;
- 2) об оплате родителями содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях с учетом принципа дифференциации оплаты в зависимости от дохода семьи;
- 3) о порядке предоставления дошкольными образовательными учреждениями платных образовательных услуг;
- 4) о группах кратковременного пребывания детей в дошкольных образовательных учреждениях, предоставляющих услуги по подготовке ребенка к школе.

Коллизии в регулировании права на общее образование

Конституция РФ установила бесплатное и общедоступное общее образование, а также обязательное основное общее образование.

В 2003 г. был принят Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений". Данным законом вносятся существенные изменения в Закон РФ "Об образовании".

Многие субъекты РФ еще не привели свое законодательство в соответствие с федеральным. Так, например, следует отметить следующие типичные противоречия законов субъектов Федерации на примере закона Тюменской области "Об основах функционирования образовательной системы в Тюменской области" федеральному законодательству.

Согласно п. 6.1 ст. 29 Закона Российской Федерации "Об образовании" к полномочиям субъектов Федерации относится обеспечение 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 посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации.

Закон Тюменской области предусматривает лишь "финансовое подкрепление государственных гарантий доступности и всеобщности среднего (полного) общего образования путем выделения дополнительных финансовых средств органам местного самоуправления".

Таким образом, Закон РФ "Об образовании" установил обязанность субъектов Федерации обеспечивать реализацию права на образование как в государственных, так и в муниципальных образовательных учреждениях, формулировка же областного закона "финансовое подкрепление государственных гарантий" не вполне соответствует строго установленной обязанности обеспечить право граждан на образование. Фактически с момента принятия изменений в Закон "Об образовании" расходы по содержанию общеобразовательных школ были переданы с муниципального уровня на уровень субъектов Федерации. Это потребует от Тюменской области внести изменения в Закон "Об основах функционирования образовательной системы в Тюменской области", а также принятия бюджета, в котором будут предусмотрены расходы на реализацию государственного стандарта общего образования в виде субвенций на финансирование государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. Постановлением губернатора Тюменской области установлен областной норматив финансирования школ исходя из количества учащихся, а также в зависимости от результатов ЕГЭ. Необходимо также разработать положение о надтарифном фонде оплаты труда педагогов общеобразовательной школы. Модернизация общеобразовательной школы сегодня в значительной степени опирается на создание эффективных экономических отношений в данной сфере.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года (раздел 2.1) предусматривает введение на федеральном и региональном уровнях специальных уполномоченных по правам ребенка. Данный вопрос в Тюменской области на сегодняшний день не урегулирован, поэтому требуется разработка и принятие областного закона "Об уполномоченном по правам ребенка в Тюменской области". Принятие данного закона позволило бы ребенку самому обращаться за защитой своих прав, а также более полно обеспечить права ребенка не только на получение образования, но и иные.

В Концепции модернизации образования Российской Федерации предусмотрена разработка нормативно-правовой базы для развития новых типов общеобразовательных учреждений. Не вызывает сомнения необходимость создания школы нового типа, которая объединила бы в себе функции образовательного, оздоровительного, культурного учреждения, а также многие другие, например функции

информационного центра. Законодательно статус такого учреждения не определен ни на уровне Российской Федерации, ни на уровне ее субъектов. Основная проблема заключается не в формальном определении статуса, а в решении вопроса финансирования такой школы. Направление финансовых средств должно осуществляться не только из отрасли образования, но и из отраслей здравоохранения, культуры и т. п. – каждая функция, выполняемая такой школой, должна финансироваться из соответствующей отрасли.

Субъекты Российской Федерации имеют определенные возможности решения этой законодательной проблемы, так как к их компетенции отнесено установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации. Необходимо разработать положение о школе как о социально-культурном комплексе, включающем клуб, библиотеку, медицинский пункт и другие объекты социальной инфраструктуры. В рамках данного положения требуется разработать порядок оплаты труда работников культуры, здравоохранения и других отраслей, работающих в таком культурно-образовательном оздоровительном учреждении. Необходимость создания таких комплексных учреждений особенно остро стоит в сельской местности, но и в городе такие учреждения также необходимы.

В целом для обеспечения права граждан на получение общего образования потребуются следующие меры:

- 1) привести законодательство субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством об образовании, в том числе внести изменения в закон Тюменской области "Об основах функционирования образовательной системы в Тюменской области" в части финансирования учреждений общего образования;
- 2) субъектам Федерации следует разработать и принять закон "Об уполномоченном по правам ребенка";
- 3) разработать положение о школе как образовательно-культурном и оздоровительном центре, включающем учреждения дополнительного образования, библиотеку, медицинский пункт и другие объекты социальной инфраструктуры;
- 4) разработать положение о порядке оплаты труда работников культуры, здравоохранения, работающих в школе, являющейся образовательно-культурным и оздоровительным центром;
- 5) разработать положение о надтарифном фонде оплаты труда педагогов общеобразовательной школы.

Коллизии в регулировании права на профессиональное образование

Конституция РФ закрепила общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования, а также право на конкурсной основе получить бесплатно высшее образование.

Согласно Постановлению Верховного Совета РФ 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" профессиональные учреждения находятся в федеральной собственности, но они могут передаваться в собственность субъектов Федерации. Планируется передача учреждений начального и профессионального образования с федерального уровня на региональный. В связи с этим законодательные преобразования, которые запланированы в Концепции модернизации российского образования до 2010 года, будут осуществляться на уровне субъектов Федерации.

На сегодняшний день профессиональное образование существенным образом зависит от рынка. Следовательно, необходимы реформы, направленные не только на повышение качества и доступности, но и на удовлетворение потребностей рынка в квалифицированных профессиональных кадрах.

В связи с этим потребуются законодательные изменения, направленные на обеспечение социального партнерства с работодателем, что повлечет изменение содержания начального и среднего профессионального образования в соответствии с заказом работодателя. В этой части необходимо разработать законодательные основы для создания учреждений начального и среднего профессионального образования на базе предприятий, развивая различные формы социального партнерства с

работодателями. Следует развивать такое направление сотрудничества, как соучредительство государства и негосударственных организаций-работодателей при создании учреждений начального и среднего профессионального образования. Для этого потребуются соответствующие изменения в законодательстве.

Отвечая потребностям рынка, необходимо осуществлять интеграцию начального, среднего и частично высшего образования (на уровне технического бакалавриата), что потребует создания в Тюменской области комиссии из представителей администрации, работодателей, ПТУ, вузов для организации работы по оптимизации сети региональной системы профессионального образования, а также разработка положения о порядке объединения учреждений начального и среднего образования.

Необходимо расширить возможности для получения высшего образования, поскольку Конституцией установлена бесплатность получения высшего образования только на конкурсной основе. Один из путей решения этой проблемы – выдача студентам областных субсидий на получение высшего образования с условием последующего трудоустройства по распределению органов власти Тюменской области. Данные преобразования можно выполнить за счет формирования фонда развития образования, так как Законом РФ “Об образовании” субъектам Федерации предоставлена такая возможность.

Перспективное направление реформирования высшего образования – интеграция его с наукой и научными исследованиями. Данное направление модернизации реализуется в рамках областной программы “Развитие высшего и среднего профессионального образования и поддержка науки в 2001–2005 годах”, утвержденной постановлением совета губернаторов от 15 февраля 2001 г. № 54СГ.

Для устранения пробелов в регулировании начального и среднего профессионального образования необходимо следующее:

- 1) создать в субъектах Российской Федерации комиссии из представителей администрации, работодателей, ПТУ, вузов для организации работы по оптимизации сети региональной системы профессионального образования;
- 2) разработать положения о порядке объединения учреждений начального и среднего образования;
- 3) установить областной норматив и порядок финансирования учреждений начального и среднего образования из бюджета Тюменской области;
- 4) разработать нормативную базу для создания учреждений начального и среднего профессионального образования в организационно-правовой форме, допускающей соучредительство государства и негосударственных организаций;
- 5) разработать нормативную базу для создания учреждений начального и среднего профессионального образования на базе предприятий либо с иной формой социального партнерства с работодателями;
- 6) в целях интеграции школы и учреждений профессионального образования разработать положение об осуществлении профильного обучения в 10–11 классах на базе учреждений профессионального образования с тем, чтобы школьники могли получить 4-й и 5-й разряды рабочих профессий.

Для создания условий реализации гражданами права на высшее образование необходимо:

- 1) разработать нормативную базу по вопросу целевого приема в вузы по договорам с органами государственной власти Тюменской области, а также по вопросу государственного задания на подготовку специалистов;
- 2) разработать нормативную базу о порядке выдачи студентам областных субсидий на получение высшего образования с условием последующего трудоустройства по распределению органов власти Тюменской области;
- 3) установить норматив финансирования вузов исходя объема и качества оказанных услуг взамен сметного финансирования, существующего на данный момент;
- 4) разработать положение о порядке выдачи государственного образовательного кредита.

Коллизии в регулировании права на дополнительное образование

Конституция РФ, устанавливая право на образование, не оговаривает какие-либо гарантии получения дополнительного образования детьми или взрослыми. Закон Тюменской области “О молодежной политике в Тюменской области” устанавливает

социальные гарантии на получение общего и профессионального образования и не берет во внимание необходимость гарантий получения дополнительного образования. Таким образом, и на государственном, и на областном уровне на данный момент отсутствует детальное регулирование реализации права на дополнительное образование.

Недостаточное внимание уделяется воспитанию молодежи в образовательных учреждениях, тогда как Концепция модернизации российского образования до 2010 года определяет сферу воспитания наипервейшим приоритетом. Учреждения дополнительного образования играют большую роль в воспитании молодого поколения и могут служить одним из способов снижения остроты проблемы социального сиротства.

В качестве социальных гарантий права на образование следует предусмотреть право на получение бесплатного дополнительного образования на конкурсных условиях, а также установить право нуждающихся граждан на возмещение расходов на получение дополнительного образования. Необходимо на базе образовательных учреждений создать условия для функционирования различных общественных объединений.

Учреждения дополнительного образования испытывают недостаток финансирования. Существующая система сметного финансирования и финансирования через гранты не покрывает потребности учреждений дополнительного образования в финансировании. Финансирование учреждений через гранты можно расширить за счет создания внебюджетных фондов поддержки молодежи. В данных фондах соискатели гранта могли бы получить необходимую сумму денег для реализации социально значимого проекта, в том числе проекта по предоставлению услуг дополнительного образования.

Заслуживает внимания проблема оплаты труда педагогов. Сегодня при оплате труда педагога дополнительного образования используется система оплаты труда, напрямую зависящая от количества детей и часов проведенных занятий. Причем эти нормы зачастую неадекватны заработной плате. Кроме того, специфика некоторых форм работы с детьми в системе дополнительного образования не позволяет работать с большим количеством детей, чаще предполагается индивидуальная работа или работа в малых группах. Возможен вариант оплаты труда не на нормативной основе, а на основе трудового договора между педагогом и учреждением дополнительного образования, в котором указывается специфика предоставляемых педагогом услуг. Для этого необходимо определить условия изменения оплаты труда педагога относительно установленного оклада. К таким условиям может относиться, во-первых, программа, защищаемая педагогом, во-вторых, программа, разработанная учреждением дополнительного образования.

Нами предлагаются следующие меры для устранения пробелов в обеспечении права на дополнительное образование:

- 1) установление в законодательстве субъектов Российской Федерации гарантий права граждан на получение дополнительного образования;
- 2) установление категории граждан, которые имеют право на возмещение расходов на получение дополнительного образования;
- 3) разработка положения о поддержке детских и молодежных объединений на базе образовательных учреждений;
- 4) разработка положения о фонде поддержки молодежи;
- 5) разработка положения о дифференцированной оплате труда педагогов дополнительного образования в зависимости от специфики предоставляемых образовательных услуг.

Проанализировав отдельные пробелы и противоречия в регулировании права на дошкольное, школьное, профессиональное и дополнительное образование, мы приходим к выводу, что необходим целый комплекс мер для создания условий реализации права граждан на образование. Данные меры можно и необходимо осуществить не только на уровне Российской Федерации, но и на уровне субъектов Российской Федерации. Устранение противоречий должно идти по двум направлениям: во-первых, устранение противоречий федерального и регионального законодательства Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого человека на образование; во-вторых, устранение противоречий законов субъектов Российской

Федерации федеральному законодательству. Это создаст условия для наиболее полного обеспечения права граждан на образование.