

УДК: 378

Е. Певцова

доктор юридических наук, доктор педагогических наук, профессор, проректор по научной работе Российского университета кооперации

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

Аннотация: в статье анализируются теоретические аспекты юридической техники в сфере образования, возникающие коллизии в части закрепления прав и обязанностей участников образовательного процесса, указаны предложения по совершенствованию образовательных нормативных правовых актов.

Ключевые слова: юридическая техника, образовательные правоотношения, участники образовательного процесса.

E. Pevtsova

**IMPROVING THE EDUCATIONAL LEGISLATION AS AN
IMPORTANT PREREQUISITE FOR THE EFFECTIVENESS OF
EDUCATION IN RUSSIA**

Abstract. The article analyzes the theoretical aspects of legal technology in education, there is a conflict in terms of securing the rights and obligations of participants in the educational process are proposals to improve the educational regulations.

Keywords: legal technology, legal education, the participants of the educational process.

В современной теории права отсутствует единообразное понимание юридической техники в сфере образования, что порождает определенные

сложности применения ее приемов в процессе создания норм, регулирующих образовательные отношения. Нам представляется, что сегодня можно с полной уверенностью заявлять о рождении особой юридической конструкции «образовательное правотворчество». Этот факт становится реальностью в связи с принятием достаточно большого массива нормативных актов в указанной сфере, а также важностью образования для каждого гражданина и человека. Вот почему чрезвычайно необходимо обеспечить качество законов в сфере образования, определить правила, по которым они должны создаваться.

Кроме того, потребность в выявлении сложившихся препятствий развития эффективного нормотворчества в сфере образования диктует необходимость обстоятельно разобраться в сущностном понимании юридической техники и использовании ее средств при разработке образовательного законодательства.

С точки зрения В. Сырых юридическая техника представляет собой достаточно развитую систему требований к официальным реквизитам, структуре, содержанию нормативного правового акта, системным связям норм, как внутри закона, так и с другими законодательными актами, к стилю закона¹. Ю. Тихомиров раскрывает юридическую технику через систему определенных правил, структурируемых на два вида познавательно-логичного и нормативно-структурного формирования правового материала. Кроме того, в рассматриваемом определении он выделяет шесть взаимосвязанных элементов: а) познавательно-юридический; б) нормативно-структурный; в) логический; г) языковой; д) документально-технический; е) процедурный².

Конструкция «юридическая техника» включает в себя не только систему приемов, правил и средств, направленных на подготовку, принятие, изменение либо отмену совершенных по форме, структуре и содержанию законов и подзаконных нормативных актов, но и индивидуальных правовых актов, а

¹ См.: Сырых В.М. Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М., 1995. – С. 390.

² См.: Юридическая техника: обзор материалов научно-методического семинара (Н. Новгород, сент. 1999 г.) // Юрист. – 2000. – № 1-3.

также актов официального толкования права. В ее системе выделяют законодательную технику.³

Юридическая техника акцентирует, прежде всего, технические моменты, средства и правила, применение которых способствует подготовке качественных проектов нормативных правовых актов. В этом как раз и проявляется ценность юридической техники для развития образовательного законодательства, которое, к сожалению, сегодня не всегда отвечает выработанным в науке правилам. С нашей точки зрения, юридическая техника применительно к развитию образовательного законодательства должна носить несколько особый характер, что объясняется спецификой образовательного права, формой выражения которого выступают образовательные нормативные правовые акты⁴.

По нашему мнению, образовательное право, как комплексная отрасль, организует (упорядочивает) взаимоотношения субъектов, возникающие в сфере образования и по поводу образования, и направлена на правовое регулирование отношений, связанных с удовлетворением общественных и частных интересов в получении определенного уровня обученности и воспитанности людей. При разработке норм образовательного законодательства важно учитывать тот факт, что ведущим элементом указанной отрасли, по нашему мнению, выступает институт правового воспитания, объединяющий нормы, обеспечивающие правовое воздействие на сознание личности с целью развития ее правовой культуры. В современных условиях, несмотря на большой спектр мероприятий в сфере воспитания, на

³ В понимании законодательной техники можно выделить два подхода – "узкий" и "широкий". Позиция сторонников первого основывается на том, что под законодательной техникой понимают систему правил, приемов и средств подготовки совершенных по форме и содержанию нормативно-правовых актов, смысл которых будет понятен каждому. Данная позиция имеет широкое распространение в юридической науке, и ее разделяют многие правоведы. Сторонники "широкого" подхода под законодательной техникой понимают учение о законодательной системе, ее структуре, формах и методах ее построения. Такое широкое понимание законодательной техники может быть подвергнуто критике в связи с тем, что в предмет законодательной техники включается практически вся теория права.

⁴ См. более подробно: Шкатулла В.И. Образовательное право. М.НОРМА. 2001; Сырых В.М. Образовательное право. М. 2003 и др.

наш взгляд все же недостаточное внимание уделено правовому воспитанию, которое определяет правовое сознание и поведение личности. И именно оно должно стать важной составляющей образовательных отношений.

Сегодня отношения в сфере образования как отдельный род общественных отношений, возникающих по поводу обучения и воспитания, на наш взгляд, требуют усиления правового регулирования, что во многом предопределяется их содержанием. В соответствии с новым федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»⁵ образование – это единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов; воспитание - деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства; обучение - целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни. Образовательные отношения включают в себя взаимосвязи между субъектами, участвующими в процессе обучения и воспитания с целью достижения обучающимися установленных государством образовательных уровней, цензов. Особенности правового воздействия в образовательной сфере обусловлены, в первую очередь,

⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об образовании в Российской Федерации»// <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2012,»Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598

«комплексностью» регулируемых общественных отношений и вследствие этого взаимосвязанностью с различными отраслями права - конституционным, гражданским, административным, трудовым, финансовым, бюджетным и др. В сфере образования сталкиваются одновременно частные и публичные интересы, что объясняет специфику правового регулирования. Сложность образовательных отношений требует особого внимания к ним правоустановителей.⁶

Правовые отношения, возникающие в сфере образования, включают не только образовательные, но и воспитательные, педагогические и иные отношения. Объектом образовательных отношений выступают духовные блага не только в виде знаний, навыков и умений, но и социальных компетентностей, которые становятся достоянием, в первую очередь несовершеннолетних, развивая их правовое сознание.

Действующее законодательство устанавливает требования к обучаемым и педагогам как к субъектам образовательных отношений, но диспозитивность правового регулирования многих вопросов в сфере образования определяет некоторую свободу в выборе поведения. Особое значение в образовательных правоотношениях придается институту правоспособности обучаемого как элементу правосубъектности в целом.

В юридической литературе распространена точка зрения, в соответствии с которой правосубъектность, как способность лица быть субъектом правоотношений, включает три элемента: правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.⁷ Применительно к образовательным отношениям такой подход не совсем приемлем. Школьник, вступая в образовательные отношения по достижению 6-7 лет, безусловно, может рассматриваться как субъект образовательных отношений, хотя в этом возрасте он не обладает

⁶ В настоящее время наблюдается особая потребность в разработке юридических норм, оказывающих воздействие на сознание и поведение школьников.

⁷ В юридической литературе существуют и другие позиции на этот счет, но в данном исследовании для нас важно показать особенности правосубъектности лица, вступившего в образовательные правоотношения.

деликтоспособностью и полной дееспособностью в общем понимании этих терминов в теории права. «Дееспособность образовательная» имеет некоторую специфику. Ее фактическая возможность определяется способностью субъекта становится дееспособным в образовательных отношениях с самого раннего возраста (4-7 лет), то есть с момента начала занятий в дошкольных образовательных учреждениях. Это особенно актуально в условиях современного реформирования образовательных отношений, предполагающих обязательную дошкольную подготовку субъекта. В современных условиях создается основательная обучающая среда для лиц дошкольного возраста в связи с реализацией требований нового федерального государственного стандарта. Вот почему важно понять, что ребенок, еще не достигший возраста малолетнего согласно гражданскому законодательству, уже может считаться субъектом образовательных отношений особого рода, испытывая на себе воздействие различных обучающих и воспитательных методик, в которых предполагается его активное участие. А это важно учитывать и законодателю.

Кроме того, нам представляется правильной позиция о том, что является неточной норма, предполагающая, что обучающиеся до 18 лет как субъекты образовательных отношений обладают ограниченной дееспособностью.⁸ Признание несовершеннолетних обучающихся субъектами, имеющими ограниченную дееспособность в образовательных отношениях, означало бы, что их недостающая правоспособность должна восполняться родителями или другими законными представителями, как это имеет место в гражданском праве. Однако непонятно, чем конкретно должна ограничиваться дееспособность обучающихся и каким образом ее могут восполнить родители (законные представители) обучающихся? Образовательные программы дошкольного и начального общего образования составлены таким образом, что их в состоянии освоить любой здоровый ребенок. Не требуется, чтобы

⁸ См.: Основные положения Концепции кодекса Российской Федерации об образовании/Под ред. В.М.Сырых, Ю.А.Кудрявцева. М.2001, с. 11.

законные представители осваивали необходимые компетенции, заложенные в федеральном государственном стандарте.

В образовательных отношениях обучающийся всегда самостоятельно, своими действиями реализует предоставленные ему права и исполняет свои обязанности.

Кроме того, особенность правоспособности субъекта состоит в том, что ее прекращение надо связывать не со смертью, как это имеет место в отношении общей административной, гражданской и другой правоспособности, а с момента возникновения определенных фактических обстоятельств, ведущих к частичной потере правоспособности, например, наступлением предельного возраста получения основного общего образования, прекращением трудовой деятельности (при повышении квалификации, обучении в вузе по заочной форме и т.д).

В возрасте до 7 лет родители создают условия для реализации права несовершеннолетнего на образование. В связи с введением федерального государственного стандарта дошкольного образования появляется необходимость реализовать все заложенные в нем требования как обязательные. Став школьником, субъект в рамках выбранной законными представителями организационной формы обучения своими силами, исходя из собственных способностей и соответствующих возрасту возможностей, участвует в процессе обучения и воспитания. Его дееспособность в образовательных правоотношениях ограничена, так как реализуется в рамках обязанности получения образования. Это, во-первых, означает, что обучающийся не может, с юридической точки зрения, «самостоятельно», то есть без согласия законных представителей и «правомерно», то есть, не нарушая обязательства получать общее образование, прекратить обучение. Во-вторых, самостоятельность ограничена вышеупомянутыми правами и обязанностями родителей. Есть точка зрения о том, что полная дееспособность, которая характеризуется не только способностью своими действиями реализовывать свое право на образование, но и создавать по

своему усмотрению своими действиями новые права и обязанности, наступает в области образования ранее наступления совершеннолетия, а именно с 14-15 лет.⁹ Это положение обосновывается тем, что современное законодательство предоставляет 14-15 летним подросткам, получившим основное общее образование, возможность самостоятельно решать вопрос о выборе образовательного учреждения, формы получения дальнейшего образования или прекратить обучение.

Анализируя правовой статус участников образовательного процесса, нельзя не отметить особое значение для его установления наличия гарантий права на образование. Фактически общепринято считать, что конституционные права человека предполагают обязанность государства своими действиями обеспечивать создание необходимых предпосылок для полной и всесторонней реализации гражданами этих прав. Соответственно и праву на образование, как конституционному праву, а также как элементу правового статуса гражданина корреспондируют обязанности государства по созданию условий, гарантирующих реализацию этого права. Правовой статус несовершеннолетнего в области образования, рассматриваемый изолированно, вне связи с обеспечением государством, без реальных гарантий, может остаться формальным лозунгом.

Соединение в лице педагогического работника, а также органа управления образовательного учреждения обязанной и одновременно обладающей властными полномочиями стороны образовательного правоотношения составляет его характерную особенность.¹⁰ Указанные выше черты образовательных правоотношений определяются особенностями правового положения обучающихся как их субъектов.

Составляющей частью правового статуса несовершеннолетних является право на поступление в общеобразовательное учреждение, которое в настоящее время затрудняется в отдельных случаях многочисленными

⁹ См.: Куров С.В. Образование и гражданское право. М. 2004 и др.

¹⁰ См.: Основные положения Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании(Общая часть)/ Под общ.ред. В.М.Сырых, Ю.А.Кудрявцева.-М.-2001.

препятствиями со стороны некоторых образовательных учреждений, «отбирающих» для обучения контингент детей. На наш взгляд, установление на уровне локальных актов, распоряжений органов управления на местах подобных ограничений по приему школьников в образовательное учреждение не только противоречит федеральному законодательству, но и нарушает конституционную норму (в частности, ст.43 Конституции РФ о праве каждого на образование). Очевидно, что и государственные гарантии обеспечения получения образования детьми, закрепленные в федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» должны быть распространены и на лиц школьного возраста, не являющихся гражданами, но проживающих в России.

В настоящее время требуется закрепление на уровне законов субъектов федерации конкретных прав школьников на конкретные дополнительные льготы, виды и нормы материального обеспечения, на обжалование результатов и процедуры государственной аттестации, на продолжение образования в зависимости от профильной подготовки, на возмещение ущерба, причиненного некачественным образованием. Необходимо развить и конкретизировать права школьника и родителей на участие в управлении образовательным учреждением, что позволит реализовать принцип государственно-общественного (демократического) характера управления образованием.

Важнейшим компонентом правового статуса школьников в области образования являются не только их права, но и юридические обязанности. Определенность и четкость перечня обязанностей в образовательном законодательстве являются важнейшим условием их реализации.

В настоящее время права и обязанности субъектов образовательных отношений конкретизируются в большинстве своем подзаконными актами, в том числе локальными актами образовательных организаций. Среди общих обязанностей выделяют учебные и дисциплинарные обязанности. К учебным относятся обязанности освоения соответствующих образовательных программ,

добросовестного выполнения всех видов работ, предусмотренных всеми учебными планами и программами. Учитывая, что социально-правовая активность является основой формирования правосознания, в юридическом закреплении нуждаются требования к школе формировать социально-правовую активность учащихся, способность овладения навыками самообразования. Общие дисциплинарные обязанности обучающихся нуждаются в уточнении. Большинство требований к поведению школьников, в том числе выполнять определенные задания по учебным предметам, вправе устанавливать само образовательное учреждение.

Юридическая ответственность, реализуемая в сфере образовательных отношений, должна быть направлена на стимулирование активного и сознательного начала в исполнении обязанностей. Этот подход особенно важен для образования, так как очевидно, что добиться сознательного активного творческого поведения в этой сфере только государственно-правовыми средствами и правовым принуждением невозможно. Ответственность обучающихся за неисполнение дисциплинарных и учебных обязанностей, как правило, устанавливается каждым образовательным учреждением в Уставе, что свидетельствует об определенном усилении воздействия норм локальных актов на школьников.

Наведение порядка в законодательной деятельности в сфере образования, несомненно, должно подкрепляться установлением дисциплины в подготовке различных по форме, юридической силе, предмету регулирования подзаконных нормативных актов. нормодатель должен обладать высокой профессиональной квалификацией, определенными умениями и навыками, чтобы сформулировать правило поведения с максимальной точностью и ясностью. Поэтому такое

пристальное внимание сегодня уделяется требованиям, предъявляемым к юридической технике¹¹.

По нашему мнению, юридическая техника при подготовке нормативных актов в сфере образования должна быть ориентирована на следующие требования:

1. Выбор правильной формы нормативного акта и унификация данных форм.

Из данного требования следует, что нормодателю необходимо опираться на нормы законодательства при выборе той или иной формы нормативного акта.

В условиях реализации правовой реформы важное значение имеет унификация форм образовательных нормативных актов на уровне федерального закона, а не подзаконных актов, как это существует ныне. Так, например, согласно Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным постановлением Правительства России 13 августа 1997 г. № 1009,¹² нормативные акты Министерства образования и науки РФ могут издаваться в форме постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

¹¹ Юридической технике посвящены следующие фундаментальные работы: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999; Бойко Л.М. Теоретические проблемы законодательной техники: Проблемы совершенствования современного законодательства. – М., 1997; Власенко Н.А. Язык права. – Иркутск, 1997; Губаева Т.В. Словесность в юриспруденции. – Казань, 1995; Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1998; Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2000; Керимов Д.А. Законодательная техника. – М., 1998; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С.Пиголкина. – М., 2000; Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. – М., 1994; Хабибуллина Н.И. Язык закона и его постижение в процессе языкового толкования права: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996; Хижняк С.П. Юридическая терминология: формирование и состав. – Саратов, 1997; Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. – Екатеринбург, 1993; Шугрина Е.С. Техника юридического письма: Учебно-практ. пособие. – М., 2000; Юридическая техника: природа, основные приемы, значение / Сост. В.М. Баранов. – Н. Новгород, 1999.

¹² Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (ред. от 27.03.2013)

"Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (с изм. и доп. от 01.07.2013)// «Собрание законодательства РФ», 18.08.1997, N 33, ст. 3895

Актуальной проблемой является разработка и принятие общих, унифицированных для всех органов государственной власти образцов основных нормативных актов, с помощью которых исполнители могут определить нужную форму проекта подготавливаемого акта и правильно его построить.

2. Требования, предъявляемые к стилю нормативных актов.

Нормативный материал должен быть правильно и логично изложен. Присутствие логики в нормотворчестве как бы "негласно", но обязательно, ибо ее законы и правила подчиняют операции нормодателя единицам русского языка, образуя внешне невидимую, но крайне важную логическую основу текста¹³.

Данное требование должно соблюдаться автором проекта нормативного акта на всем протяжении создания документа, как в начале текста, так и в конце. Соблюдение данного требования выражается в соблюдении запретов на использование алогизмов, тавтологии, перескакивания смысла и других противоречий, приводящих к смысловому разнобою. Чтобы избежать подобных ошибок, нормодатель должен использовать весь набор средств юридической техники. Особую роль здесь играет нормативное построение. Оно предполагает, что внутренняя структура правовой нормы должна содержать не только сами правила поведения (описательные диспозиции) и те жизненные условия, при которых эти правила начинают действовать (гипотезы), но и предусматривать наличие определенных юридических последствий, иными словами санкций. Нормативное построение способствует тому, чтобы в нормативном акте не было коллизий и других юридических ошибок.

Кроме этого, логичному изложению норм права с точки зрения юридической техники способствуют юридическая терминология, а именно нормы-дефиниции, раскрывающие значение специфических, не понятных обывателям юридических терминов и отраслевая типизация, ориентирующая

¹³ См.: Власенко Н.А. Основы законодательной техники // Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы: Информационно-методический бюллетень Аппарата Государственной Думы. – 1997. – № 1 (4). – С. 81.

юристов, куда, т. е. к какой отрасли права следует отнести тот или иной нормативный документ.

Текст любого нормативного акта должен быть четким, без лишних рассуждений, научных дискуссий и без эмоциональных характеристик. Например, нельзя использовать такие термины, как: тесное взаимодействие, высокая эффективность и т. п., которые широко могут применяться в отчетах и других ненормативных документах.

Текст любого нормативного акта должен быть не только ясен и доступен, но и краток. В данном случае краткость – это оптимальный результат применения правил юридической техники, одно из главных требований, предъявляемых к нормативным актам. Чем лаконичнее изложен текст нормативного акта, тем проще и понятнее он для правоприменителей. Поэтому, нормодателям необходимо выражать свои мысли более четко, используя ограниченное количество юридических терминов и фраз. Кроме этого, следует также избегать при построении норм права применения сложных предложений, состоящих из множества составных компонентов, избыточных причастными и деепричастными оборотами, сложноподчиненными предложениями, которые образуют несколько частей грамматического подчинения, что приводит только к загромождению нормативного материала и вызывает трудности при его прочтении.

Важным для развития образовательного законодательства является унификация юридической терминологии. С помощью юридических терминов конкретные понятия приобретают словесное выражение в тексте нормативного акта. В развивающем нормотворчестве, то есть в нормотворческой деятельности, направленной на конкретизацию и детализацию нормативных актов парламента, Президента, либо Правительства следует применять только те дефиниции, которые были использованы в федеральных конституционных законах и федеральных законах. Разработка и применение в подзаконных актах новых дефиниций, отличных от дефиниций, используемых в законах, является

серьезной ошибкой, которая может привести к возникновению противоречий (коллизий) нормативных актов.

3. Для развития образовательного законодательства важна конкретность.

Декларативные нормы помещать вместе с нормативным материалом не представляется целесообразным, поэтому нормодатели используют правовые конструкции, состоящие из основной, то есть нормативной части документа и его вступительной части (преамбулы), в которой и закрепляются декларативные предписания.

На практике нормы-декларации, помещенные в нормативную часть документов тормозят развитие и регулируемую динамичность норм права, поскольку лозунговый, декларативный характер нормативных предписаний способствует дальнейшей работе нормодателей различных уровней и официальному толкований предписаний данных актов.

Помимо этого в проектах законов и подзаконных актов нет места пожеланиям, советам и различным рассуждениям. Проект нормативного акта, являясь определенным жанром языкового произведения, должен быть написан на общепринятом государственном языке.

4. Непротиворечивость нормативного документа – это одно из главных требований, предъявляемых к тексту нормативного акта. Противоречивость нормативного акта является серьезной ошибкой нормодателя, так как способствует возникновению коллизий норм, нарушает логическое построение нормативного материала, что в итоге не только затрудняет толкование и применение этого акта, но и может привести к тому, что акт полностью либо частично будет признан незаконным.

В большинстве своем, сферу образования регулируют ведомственные нормативные акты, которые и оказывают преимущественное воздействие на субъектов образовательных отношений. По-нашему мнению, можно выделить конкретные требования, которые необходимо предъявлять к ведомственным

нормативным актам, регулирующим сферу образования и оказывающим воздействие на обучаемых:

1. Соответствие общепризнанным международным документам о правах ребенка. Контроль за реализацией данного требования может осуществлять Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. А экспертиза ведомственных актов, регулирующих образование, по вопросу о соблюдении данного требования возможна специальной группой экспертов Минобрнауки РФ, в задачу которых входит проверка соответствия ведомственных актов международным стандартам. Отсутствие, например, требований общеобязательной регистрации стандарта общего образования в Минюсте РФ, приводит к тому, что подобные документы, утверждаемые приказом министра образования и науки РФ, не проходят специальную экспертизу на соответствие указанному критерию, что на наш взгляд, не совсем правильно.

2. В ведомственных актах, регулирующих образование, не могут содержаться нормы, ущемляющие или умаляющие, а также ограничивающие права школьников. В соответствии со ст. 55 Конституции РФ федеральным законом могут быть ограничены права граждан только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности. Значит, акты Минобрнауки РФ не могут ограничивать права и свободы школьников.

3. Соответствие ведомственных актов Конституции РФ, федеральным законам, актам высших органов государственной власти. Наличие многочисленных коллизий в актах, издаваемых Минобрнауки РФ, требует разработки мер контроля над ведомственным нормотворчеством в целом.

4. Соответствие ведомственных актов в сфере образования тенденциям объективного развития образовательных отношений, а также нормам морали. Нормотворческий процесс, противоречащий указанному критерию, может

вызвать факты социального недовольства, с которыми общество сталкивалось в последние годы.

5. Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, разрабатывающие и принимающие большинство ведомственных актов в сфере образования, должны строго соблюдать установленные для них полномочия и не выходить за рамки своей компетенции. Министерство образования и науки РФ может издавать акты, содержание нормы образовательного права только в случаях и пределах, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. В сфере образования, на наш взгляд, не допустима в условиях правового государства практика принятия ведомственных нормативных актов, по своему содержанию, имеющих значение законодательных.

6. Соответствие правилам юридической техники. В первую очередь, речь идет о выборе правильной формы нормативного акта (постановление, приказ, распоряжение, правила, инструкции, положения), логичность изложения нормативного материала и его нормативного построения. В настоящее время требуется унификация образовательных терминов, употребляемых в нормативных актах, регулирующих сферу образования, более широкое использование норм-дефиниций, таких как «воспитание», «правовое информирование», «правовая компетентность», «правовая образованность», «формирование правосознания», «правосознание школьников».

Правовое поведение несовершеннолетних определяется в значительной мере локальными актами образовательных учреждений. Но практика показывает, что до настоящего времени не сложился целостный механизм разработки локальных нормативных актов общеобразовательных учреждений, не определены и их виды. На наш взгляд, для образовательных учреждений системы общего образования должны быть предусмотрены как обязательные следующие локальные нормативные акты: Устав школы; Положение о переводе обучаемых из класса в класс; Положение о воспитательном центре по

работе со школьниками; Положение о текущей аттестации в школе; Кодекс правил поведения школьников; Положение о центре школьного самоуправления.

Определенные трудности возникают в юридической практике при наличии коллизий в нормативных и правоприменительных актах в образовательной сфере. В первую очередь, это касается вопросов заключения и расторжения договоров на оказание платных образовательных услуг. Противоречия ведомственных актов федеральным законам создают проблемы в реализации права на образование.¹⁴

Поскольку образовательное право выполняет присущие праву функции, например, регулятивную и охранительную, обратим внимание на те функции, которые имеют особенность именно у образовательного права. Среди них, прежде всего, выделяются воспитательная функция и функция развития личности средствами обучения. Они реализуются именно с помощью общего (то есть, школьного) образования, которое направлено на формирование общего и правового сознания личности. Воспитательная функция образовательного права, на наш взгляд, может рассматриваться как его ведущая, в силу того, что обеспечивает главное направление его системного воздействия на образовательные отношения. Данный постулат исходит из того, что само право обладает важной воспитательной функцией, на которую обратили внимание еще в советской юриспруденции¹⁵.

¹⁴ Решением коллегии Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 24 ноября 1999 года признано в качестве нарушения прав обучающегося и противоречащим законодательству включение в договоры об оказании образовательных услуг условий о праве образовательной организации в одностороннем порядке расторгать соглашение в случае неоплаты, просрочки оплаты образовательных услуг, а также в случаях, когда обучающийся отчисляется в связи с невыполнением учебного плана. Эти условия противоречат нормам ГК РФ, в соответствии с которыми односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий допускаются только в случаях, предусмотренных законами. Такие условия, учитывающие особенности образовательного процесса, в законодательстве отсутствуют.

¹⁵ См.: Берченко А.Я. Воспитательная роль советского права. - М., Мысль, 1970; Головченко В.В. Эффективность правового воспитания. Киев, «Наукова думка». 1985; Личность и уважение к закону (Социологический аспект). М.: Наука.1979; Роль правового воспитания в предупреждении правонарушений. М., 1985; Рябко И.Ф. Правосознание и правовое воспитание масс. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1969.

В образовательном законодательстве проявляется неразрывная связь функций государства и права с воспитанием. Это обуславливается, прежде всего, тем, что законодательство выступает в качестве правовой основы осуществления государственных функций. В этой связи в нормативных правовых актах необходимо четко обозначать основные направления работы по формированию правового сознания. На наш взгляд, применительно к школьной молодежи к ним можно отнести: обеспечение необходимой правовой ориентации путем правового информирования об основных началах и принципах государственно-правовой жизни; формирование социально-активного, правомерного поведения; включение в законодательство (в первую очередь, гражданское, гражданско-процессуальное) норм, способствующих эффективной защите законных интересов и прав школьников; профилактику правонарушений. В настоящее время законодателем на органы управления образованием и образовательные учреждения возложены функции контроля за соблюдением законодательства в области образования несовершеннолетних, осуществления мер по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, образовательных учреждений, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении, участия в организации их досуга и занятости, учета тех, кто пропускает занятия в образовательных учреждениях (ст. 14 ФЗ от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁶). Реализация воспитательной функции права, как нам представляется, более полно проявляется в том случае, если на соответствующие органы государственной власти и управления, в частности на органы управления образованием, возложена задача разработки и реализации проектов по формированию правосознания обучающихся. Механизм решения такой проблемы требует нормативно-

¹⁶ Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

правового обеспечения на нескольких уровнях: федеральном, региональном, локальном (в рамках конкретного образовательного учреждения). Отсутствие федеральных программ по формированию правосознания школьников превращают нормы (в частности, зафиксированные в ст. 14 указанного закона) в фикции. К сожалению сегодня, не реализуется возложенная на органы управления образованием и образовательные учреждения обязанность «разрабатывать и внедрять в практику работы программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних» (п.5 ст. 14 указанного федерального закона). Кроме многочисленных причин, в том числе отсутствия финансирования подобных программ, это связано с тем, что правоустановителем не определен механизм разработки и реализации подобных программ. На уровне федерального законодательства необходимо указать, что образовательные учреждения обязаны осуществлять деятельность по правовому воспитанию школьников, которая является составляющей образовательного процесса. В федеральное законодательство, регулирующее сферу образования, должны быть введены критерии оценки образовательных учреждений по высокой результативности правовой воспитанности школьников, распространению опыта правового воспитания, использованию современных технологий, участию в конкурсах, способствующих росту правосознания.

Использование термина «формирование законопослушного поведения» в образовательном законодательстве, также, на наш взгляд, требует корректировки. Формирование правосознание школьной молодежи направлено, в первую очередь, на выработку социально-правовой активности несовершеннолетних, обучению их правообразному поведению, позволяющему вести правообразный образ жизни, что с точки зрения теории права, не одно и тоже. По нашему мнению, правообразное поведение школьников следует понимать как совокупность их поступков, совершаемых с чувством уважения права, а не из-за страха наказания. Ограничение задач органов управления образованием и школ исключительно вопросами

формирования законопослушного поведения не только сужает сферу воспитательной функции государства, но и не совсем верно определяет ориентиры конкретных мероприятий в этой работе, что дезориентирует субъектов правового воспитания, принуждая их ожидать от государственных органов программ и концепций формирования правосознания граждан. В случае их отсутствия, что зачастую и было в последние годы, образовательные учреждения занимают выжидательную позицию. На наш взгляд, современные школы могут быть наделены специальной компетенцией по разработке программ правового воспитания школьной молодежи. Безусловно, такие программы требуют научной экспертизы. С их учетом могут разрабатываться локальные правовые акты, определяющие субъективные права и обязанности участников образовательного процесса, требующие от них правовой активности в реализации.

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

1. Приведение норм образовательного законодательства в соответствие с международными стандартами по защите прав детей и их развитию. Представляется целесообразным включение в федеральный комплексный закон «Об образовании в Российской Федерации» специального раздела: «Формирование правосознания школьников», где были бы сведены в единое целое основные положения и нормы воспитательного процесса и этики школьников. Построение иерархической структуры подсистемы ведомственных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения, должно опираться на такие основополагающие факторы, как:

статус федерального органа исполнительной власти, кодифицированный характер нормативных актов, значимость регулируемых ведомственным нормативным актом отношений, надведомственный и вневедомственный характер регулируемых отношений;

2. Разработка норм, обеспечивающих стабильность институтов правового воспитания и требований к лицам, осуществляющим педагогическую и юридическую деятельность, которые выделяются нами в системе права. К таким нормам, на наш взгляд, могли бы быть отнесены нормы федеральных законов по социальной поддержке и защите школьников, оказавшихся в статусе беспризорных, сирот; по профилактике правонарушений через правовое просвещение детей, образовательные программы;

3. Сокращение количества бланкетных норм в федеральном законодательстве, устанавливающих права и обязанности школьников и вменение в обязанности образовательных учреждений обеспечивать защиту прав и интересов школьников, проводить работу по правовому воспитанию детей и консультированию их родителей (законных представителей) по вопросам охраны прав детей;

4. Повышение ответственности негосударственных образовательных учреждений и организаций за оказание образовательных услуг, в перечень которых должно быть включено формирование правосознания обучающихся;

5. Включение в образовательное законодательство норм, обеспечивающих защиту собственности государственных и муниципальных образовательных учреждений, что позволит ограничить влияние негативных факторов социального окружения на школьную молодежь;

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

Задача осуществления правового воспитания школьников должна быть закреплена как одна из первоочередных в федеральных законах, а механизм ее реализации - в подзаконных нормативных актах. В настоящее время необходимо обеспечить системное регулирование отношений в сфере образования, привести законодательство и подзаконное нормотворчество в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного права. Решение этих задач невозможно без закрепления в Конституции РФ конституционно-правового статуса ребенка, обеспечивающего его социальную и правовую поддержку, включающего более четкое закрепление основных прав и обязанностей лиц, не достигших полной дееспособности. Это дает возможность эффективного правового регулирования поведения учащейся молодежи с учетом основных принципов правового статуса детей и способствует разработке необходимых норм ювенального права. Важно учитывать опыт ряда зарубежных стран, а также субъектов Российской Федерации, исходя из того, что образовательное законодательство воздействует на правовое сознание несовершеннолетних, формируя именно правомерный образ их жизни.