

РЕФОРМЫ
В ОБРАЗОВАНИИ

А.И. Рожков

Правовые подходы к модернизации типологии образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы существующей типологии образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы, а именно: чрезмерная дробность типов и особенно видов образовательных учреждений общего образования, их классификация по многим основаниям, недостаточная четкость критериев типологизации. На основе выявленных недостатков существующей типологии обосновываются новые подходы к модернизации типологии, предлагаются правовые критерии классификации образовательных учреждений общего образования, обеспечивающие учет потребностей участников образовательного процесса и эффективное функционирование образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования

Ключевые слова: модернизация типологии образовательных учреждений, типы и виды образовательных учреждений, основные общеобразовательные программы, типовое положение, классификация образовательных учреждений общего образования

В настоящее время серьезные проблемы в типологии образовательных учреждений (организаций) наблюдаются в отношении образовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования. Если в сфере профессионального образования (начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования) выстроена довольно четкая и модернизированная новыми типовыми положениями типология, то множество типовых положений об учреждениях общего образования приняты достаточно давно и не подвергались существенным изменениям.

По федеральному законодательству об образовании образовательные учреждения в Российской Федерации подразделяются на гражданские и военные различных типов, видов и категорий. Законодательство не содержит определений понятий «тип образовательного учреждения», «вид образовательного учреждения», «категория образовательного учреждения», но постоянно использует эти понятия. Отсутствие единой терминологии приводит к нечеткости правового регулирования классификации образовательных учреждений на типы и виды.

Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹ (далее – Закон РФ «Об образовании») устанавливает следующие типы образовательных учреждений:

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья;
- 6) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 7) учреждения дополнительного образования детей.

Представленный перечень типов образовательных учреждений закреплен в п. 4 ст. 12 Закона РФ «Об образовании» и свидетельствует о том, что основные образовательные программы общего образования (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего) реализуют общеобразовательные учреждения, специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья и учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей). При этом критерии отнесения данных образовательных учреждений к самостоятельным типам совершенно разные: уровень реализуемых образовательных программ, особенности контингента образовательного учреждения (лица с ограниченными возможностями здоровья, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей). Использование различных критериев классификации типов образовательных учреждений приводит к тому, что отдельно взятое образовательное учреждение может одновременно относиться к нескольким типам. Например, к какому типу отнести специальную (коррекционную) школу-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья²?

Содержащийся в Законе РФ «Об образовании» перечень типов не является исчерпывающим, поскольку пп. 9 п. 4 ст. 12 предусматривается возможность (*какая возможность – наличия, создания, существования???* – курсив мой А. Р.)

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

² По Типовому положению об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденному постановлением Правительства РФ от 01.07.1995 № 676 (с послед. изм.) это образовательное учреждение – *вид* образовательного учреждения для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

«других учреждений, осуществляющих образовательный процесс». Такие новые типы образовательных учреждений вводятся соответствующими типовыми положениями, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, а с 1 января 2009 г. – уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти³. При этом принимаются постановления об утверждении типовых положений не только о типах, но и о *видах* образовательных учреждений.

На сегодняшний день утверждено 13 типовых положений об образовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования:

Типовое положение о вечернем (сменном) общеобразовательном учреждении – утверждено постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1237⁴ (с последующими изменениями);

Типовое положение о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением – утверждено постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. № 420⁵ (с последующими изменениями);

Типовое положение об общеобразовательной школе-интернате – утверждено постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 612⁶ (с последующими изменениями);

Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – утверждено постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 676⁷ (с последующими изменениями);

Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья – утверждено постановлением Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 288⁸ (с последующими изменениями);

Типовое положение об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении – утверждено постановлением Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1117⁹ (с последующими изменениями);

³ Ст. 7 Федерального закона от 23.07.2008 № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 3050.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1681.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2671.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2693.

⁸ СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1326.

⁹ СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4191.

Типовое положение об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста – утверждено постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. № 1204¹⁰ (с последующими изменениями);

Типовое положение о кадетской школе (кадетской школе-интернате) – утверждено постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1427¹¹ (с последующими изменениями);

Типовое положение об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи – утверждено постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 867¹² (с последующими изменениями);

Типовое положение об общеобразовательной школе-интернате с первоначальной летней подготовкой – утверждено постановлением Правительства РФ от 5 сентября 1998 г. № 1046¹³ (с последующими изменениями);

Типовое положение о межшкольном учебном комбинате – утверждено постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1999 г. № 1437¹⁴ (с последующими изменениями);

Типовое положение об общеобразовательном учреждении – утверждено постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196¹⁵ (с последующими изменениями);

Типовое положение о суворовских военных, нахимовских военноморских, военно-музыкальных училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах – утверждено постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2008 г. № 328¹⁶.

Однако анализ перечисленных типовых положений показывает, что практически ни в одном из них нет прямого указания на то, регламентируется ли деятельность типа или вида образовательного учреждения. Так, в п. 2 Типового положения о вечернем (сменном) общеобразовательном учреждении указывается: «Настоящее положение является *типовым* для вечерних (сменных) общеобразовательных школ, открытых (сменных) общеобразовательных школ, центров образования, вечерних (сменных) общеобразовательных школ при исправительно-трудовых учреждениях (ИТУ) и воспитательно-трудовых колониях, а также примерным для негосударственных общеобразовательных учреждений этого *вида*».

¹⁰ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4542.

¹¹ СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5411.

¹² СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3911.

¹³ СЗ РФ. 1998. № 37. Ст. 4623.

¹⁴ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 222; 2009.

¹⁵ СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1252.

¹⁶ СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2169.

Из приведенного текста названного типового положения можно сделать два противоположных вывода:

1) вечернее (сменное) общеобразовательное учреждение является одним из типов образовательных учреждений, а вечерняя (сменная) общеобразовательная школа, открытая (сменная) общеобразовательная школа, центр образования, вечерняя (сменная) общеобразовательная школа при исправительно-трудовом учреждении (ИТУ) или воспитательно-трудовой колонии – виды вечернего (сменного) общеобразовательного учреждения;

2) вечернее (сменное) общеобразовательное учреждение является видом общеобразовательного учреждения как типа образовательных учреждений. Но в таком случае, чем являются перечисленные образовательные учреждения? Подвидами, а может быть категориями? Ответа на этот вопрос мы в названном типовом положении не найдем.

Типовое положение о кадетской школе (кадетской школе-интернате) регулирует деятельность государственных, муниципальных *общеобразовательных учреждений* – кадетских школ и кадетских школ-интернатов (п. 1). Такая формулировка позволяет сделать вывод, что данное типовое положение регулирует деятельность двух видов одного из типов образовательных учреждений – общеобразовательного учреждения: кадетской школы и кадетской школы-интерната.

Однако в этом случае происходит так сказать «конкуренция типов» образовательных учреждений, что усматривается из содержания п. 1 Типового положения об общеобразовательной школе-интернате: «Положение является типовым для следующих *видов общеобразовательных школ-интернатов*: общеобразовательных школ-интернатов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе с углубленным изучением отдельных предметов, гимназий-интернатов, лицеев-интернатов».

Следовательно, исходя из текстов рассматриваемых типовых положений, формально общеобразовательная школа-интернат – это самостоятельный тип образовательных учреждений, но кадетская школа-интернат – вид общеобразовательного учреждения, а не общеобразовательной школы-интерната.

Кроме того, проблему типологизации упомянутых выше образовательных учреждений обостряет и тот факт, что в самом Типовом положении об общеобразовательном учреждении закреплен исчерпывающий перечень общеобразовательных учреждений, деятельность которых регулирует указанное типовое положение (п. 2) и, соответственно, эти учреждения можно считать видами общеобразовательного учреждения. Кадетская школа и кадетская школа-интернат в этом перечне отсутствуют.

Таким образом, в действующем правовом порядке выделяются более 10 типов образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования. При этом терминологическое словосочетание «общеобразовательное учреждение» обозначает только один, отдельный тип образовательных учреждений.

Нечеткость правового регулирования типологии образовательных учреждений (организаций) общего образования приводит к многочисленным коллизиям на практике. Приведем некоторые из них.

Согласно Положению о формах получения выпускниками образовательных учреждений золотой и серебряной медалей «За особые успехи в учении», утвержденному приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 9 января 2007 г. № 1 (зарегистрирован Минюстом России 8 февраля 2007 г., регистрационный № 8920)¹⁷, золотой и серебряной медалями «За особые успехи в учении» награждаются независимо от формы получения образования выпускники XI (XII) классов *общеобразовательных учреждений*, имеющих свидетельство о государственной аккредитации, а также независимо от формы получения образования выпускники учреждений начального профессионального образования, имеющих свидетельство о государственной аккредитации, получившие соответствующий уровень квалификации и среднее (полное) общее образование (п. 1 Положения). Таким образом, получается, что формально выпускники, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования и прошедшие государственную (итоговую) аттестацию в образовательных учреждениях, не относящихся ни к одному из типов общеобразовательных учреждений (а, следовательно, и не являющихся таковыми), не могут быть награждены медалями (например, выпускники общеобразовательных школ-интернатов, иных учреждений для детей-сирот, образовательных учреждений профессионального образования, которые согласно п. 1 ст. 17 Закона РФ «Об образовании» вправе реализовывать общеобразовательные программы при наличии соответствующей лицензии). Хотя на практике применяется расширительное толкование словосочетания «общеобразовательное учреждение», в данном случае это выражение понимается как обозначение всех образовательных учреждений, реализующих соответствующие образовательные программы.

Особенно ярко коллизии в типологии образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы, проявились при реализации *Приоритетного национального проекта «Образование»*. Так, использование словосочетания «*общеобразовательная школа*» в первоначальном тексте

¹⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 11.

постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 854 «О порядке предоставления в 2006 году финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных общеобразовательных школ субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных школ»¹⁸ привело к тому, что классные руководители, работающие в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы, но формально относящиеся к другим видам образовательных учреждений, были лишены соответствующего вознаграждения. Для исправления сложившегося положения потребовалось принятие специального постановления Правительства Российской Федерации от 10 июня 2006 № 366 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 854»¹⁹, в котором было закреплено четкое положение о порядке выплаты соответствующего вознаграждения классным руководителям образовательных учреждений определенных типов. Кстати, согласно данному постановлению самостоятельными *типами* образовательных учреждений являются:

- общеобразовательные учреждения;
- вечерние (сменные) общеобразовательные учреждения;
- кадетские школы и кадетские школы-интернаты;
- общеобразовательные школы-интернаты;
- образовательные учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста;
- специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии (кроме специальных (коррекционных) профессиональных училищ);
- специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным поведением (специальные общеобразовательные школы и специальные (коррекционные) общеобразовательные школы);
- образовательные учреждения для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи;
- образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- оздоровительные образовательные учреждения санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении;
- общеобразовательные школы-интернаты с первоначальной летней подготовкой (п. 1 Правил предоставления в 2006 году финансовой помощи бюдже-

¹⁸ СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 217.

¹⁹ СЗ РФ. 2006. № 25. Ст. 2726.

там субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, утвержденных указанным постановлением Правительства РФ)²⁰.

Установленная в указанном постановлении Правительства РФ типология образовательных учреждений не вполне соответствует нормам соответствующих типовых положений. Например, как уже было отмечено в обзоре нормативных правовых актов, кадетская школа и кадетская школа-интернат по тексту соответствующего Типового положения относятся к *видам* общеобразовательных учреждений.

Проблемная ситуация сложилась и с конкурсным отбором общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы. Правоприменительная практика по данному мероприятию приоритетного национального проекта «Образование» крайне непоследовательна. В 2006 г. в число победителей конкурсного отбора вошли специальные (коррекционные) общеобразовательные школы (например, приказ Минобрнауки России от 23 июня 2006 г. № 162 содержит в списке победителей конкурса общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы муниципальное образовательное учреждение «Специальная (коррекционная) общеобразовательная школа № 32 для глухих, плохослышащих и позднооглохших г. Чебоксары Чувашской Республики»)²¹.

Очевидно, что по существующей типологии специальные (коррекционные) образовательные учреждения не относятся к общеобразовательным учреждениям. В связи этим в 2007–2008 гг. Министерством образования и науки РФ при утверждении списков учреждений-победителей такие образовательные учреждения уже исключались по тому основанию, что они не относятся ни к одному из типов общеобразовательных учреждений.

Кроме того, Законом РФ «Об образовании» предусматривается возможность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления «нетиповых образовательных учреждений высшей категории для

²⁰ Такая же норма содержится и в Правилах предоставления в 2008–2009 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.12.2007 № 860 // СЗ РФ. 2007. № 51. Ст. 6372.

²¹ http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d_06/m162.html

детей, подростков и молодых людей, проявивших выдающиеся способности» (п. 13 ст. 50). Одновременно устанавливается, что критерии отбора таких детей, подростков и молодых людей в указанные образовательные учреждения производятся учредителем и доводятся до сведения общественности. Данная норма при буквальном ее толковании должна означать возможность создания соответствующими органами власти образовательных учреждений особого статуса, не подпадающих ни под один из типов образовательных учреждений («нетиповые»). На практике норма о «нетиповых» образовательных учреждениях была воспринята во многих субъектах РФ как основание для создания общеобразовательных учреждений таких видов, как лицей, гимназия, в которые принимались дети на основании конкурсного отбора. При этом такие образовательные учреждения имели свидетельства о государственной аккредитации, в которых, несмотря на «нетиповой» статус, значились указания на соответствующий тип и вид образовательного учреждения.

Типология образовательных учреждений с учетом ее использования в рамках процедуры государственной аккредитации не должна включать в себя «нетиповые» учреждения, статус которых выводится за рамки этой типологии и определяется по усмотрению учредителя. Создание таких образовательных учреждений приводит к умалению прав и законных интересов обучающихся в них граждан (при чем как при установлении правил приема в такие учреждения, так и при проведении государственной (итоговой) аттестации и выдаче документов об образовании). Кроме того, часто используемые в таких случаях оригинальные наименования образовательных учреждений приводят к нарушению прав работающих в них педагогических работников, связанных с соответствующим наименованием и статусом образовательного учреждения (например, права на досрочное назначение трудовой пенсии).

В связи с этим, по нашему мнению, необходимо либо отказаться от самой возможности создания особых образовательных учреждений для детей, подростков и молодых людей, проявивших выдающиеся способности, либо предусмотреть такие образовательные учреждения в типологии образовательных учреждений в качестве особого вида общеобразовательных учреждений.

Таким образом, типология образовательных учреждений, реализующих основные образовательные программы общего образования (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования), вызывает многочисленные коллизии при применении на практике и нуждается в существенной модернизации. Среди таких образовательных учреждений сегодня выделены более 10 типов (а в их рамках – более 30 видов). Приходится констатировать чрезмерную дробность типов и видов образовательных учреждений, реализующих образовательные программы общего образования, их классифи-

кации в законодательстве по многим основаниям, полное отсутствие единой критериальной базы.

По нашему мнению, выделение типов образовательных учреждений (организаций) следует производить по единому основанию – в зависимости *от характера и уровня реализуемых ими образовательных программ*.

В соответствии со ст. 9 Закона РФ «Об образовании» образовательная программа определяет содержание образования определенных уровня и направленности. В Российской Федерации реализуются образовательные программы, которые подразделяются на:

- 1) общеобразовательные (основные и дополнительные);
- 2) профессиональные (основные и дополнительные).

Основные общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ. К основным общеобразовательным относятся программы:

- 1) дошкольного образования;
- 2) начального общего образования;
- 3) основного общего образования;
- 4) среднего (полного) общего образования.

Основные профессиональные образовательные программы направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. К основным профессиональным относятся программы:

- 1) начального профессионального образования;
- 2) среднего профессионального образования;
- 3) высшего профессионального образования (программы бакалавриата, программы подготовки специалиста и программы магистратуры);
- 4) послевузовского профессионального образования.

При этом одно образовательное учреждение вправе реализовывать несколько основных образовательных программ. Так, образовательные учреждения высшего профессионального образования (высшие учебные заведения) вправе реализовывать все восемь из указанных выше основных образовательных программ при наличии соответствующей лицензии (п. 1 ст. 17, п. 2 ст. 22, п. 3 ст. 23, ст. 24, п. 2 ст. 25 Закона РФ «Об образовании»), а образовательные учреждения среднего профессионального образования – все общеобразовательные программы, образовательные программы начального профессионального и среднего профессионального образования (п. 1 ст. 17, п. 2 ст. 22, п. 3 ст. 23 Закона РФ «Об образовании»).

Существующая правоприменительная практика свидетельствует, что тип образовательного учреждения, реализующего разноуровневые образовательные программы, определяется по самому высокому уровню реализуемой образовательной программы. Очевидно, что этот принцип следует сохранить при модернизации типологии, придав ему соответствующее юридическое оформление.

Предложение о выделении типов образовательных учреждений по уровню реализуемых ими образовательных программ не следует рассматривать как механическое выделение типов образовательных учреждений (организаций) в соответствии с указанными восемью основными образовательными программами. Однако перечень типов образовательных учреждений должен быть закрытым.

В качестве единого типа предлагается выделить *образовательные учреждения, реализующие образовательные программы общего образования*, включающие в себя в соответствии со ст. 19 Закона РФ «Об образовании» образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

Аналогично действующему основанию выделения типа «общеобразовательные учреждения», для включения в новый единый тип достаточно реализации образовательным учреждением *хотя бы одной из трех* образовательных программ общего образования: начального общего или основного общего или среднего (полного) общего образования. Однако образовательное учреждение данного типа не должно реализовывать профессиональные образовательные программы. В противном случае такое учреждение (организация) будет отнесено к соответствующему типу образовательных учреждений (организаций) профессионального образования.

Встает вопрос, какой термин предложить для обозначения образовательных учреждений данного типа? На наш взгляд, возможны два варианта.

Первый. Использовать терминологическое словосочетание из существующей типологии – «общеобразовательное учреждение», расширив его содержание в соответствии с указанными признаками. Преимуществом такого подхода является всеобщность и устойчивость данного словосочетания как в нормотворческой, так и в правоприменительной практике. Тем не менее, необходимо отметить и один терминологический недостаток. В соответствии с упоминавшейся выше ст. 9 Закона РФ «Об образовании» к общеобразовательным программам отнесены и дошкольные программы, реализация которых является основанием для выделения отдельного типа – «дошкольные образовательные учреждения».

Вторым вариантом может быть введение нового термина. Наиболее точным будет сочетание, используемое в ст. 17 Закона РФ «Об образовании» – «образовательное учреждение начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования». Использование совершенно нового терминологического словосочетания приведет к необходимости вносить изменения в большинство нормативных правовых актов (в том числе законодательных), регулирующих различные правоотношения с использованием отраслевой типологии образовательных учреждений (организаций). Кроме того, данное словосочетание более громоздко, нежели «общеобразовательное учреждение». Хотя с точки зрения норм Закона РФ «Об образовании» о классификации образовательных программ второй вариант выглядит более точным.

Проанализировав оба возможных варианта, предлагаем остановиться на традиционном – «общеобразовательное учреждение».

При модернизации типологии образовательных учреждений предлагается рассматривать *вид образовательного учреждения* (организации) как эталонную модель, образец, которым в рамках одного типа соответствует группа образовательных учреждений (организаций), отличающихся определенными специфическими чертами, характеризующими особенности организации образовательного процесса и другие существенные элементы их функционирования.

Если предложенное выделение типов образовательных учреждений (организаций) по единому основанию направлено на придание «жесткости» классификации образовательных учреждений, то дифференциация образовательных учреждений по видам призвана обеспечить «гибкость» классификации. В связи с этим критерии выделения видов образовательных учреждений (организаций) могут быть разными и отличаться в зависимости от типа образовательного учреждения, к которому относится вид. К числу критериев выделения видов образовательных учреждений можно отнести: степень (уровень) образования, уровень и направленность реализуемых образовательных программ, особенности контингента обучающихся, особые условия реализации образовательных программ и т.д. Причем в рамках одного типа виды могут выделяться как по одному, так и по нескольким критериям.

В качестве общего принципа выделения видов образовательных учреждений, исключающего чрезмерную дробность классификации, предлагается следующее. Виды выделяются в тех случаях, когда та или иная совокупность образовательных учреждений (организаций) имеет выраженные особенности, требующие особой регламентации их правового статуса. По нашему мнению, нет оснований для выделения видов общеобразовательных учреждений (организаций) в зависимости от профиля обучения. В существующей типологии в

качестве типа (или вида, в соответствующем Типовом положении не определено) рассматривается общеобразовательная школа-интернат с первоначальной лётной подготовкой. По характеру деятельности данное образовательное учреждение относится к группе кадетских школ-интернатов. И те, и другие учреждения реализуют соответствующие общеобразовательные программы общего образования и дополнительные образовательные программы, *имеющие целью военную подготовку несовершеннолетних граждан*. Особенности общеобразовательной школы-интерната с первоначальной лётной подготовкой касаются, прежде всего, характера организации образовательного процесса, связанного с осуществлением лётной подготовки. Однако такие же особенности, несомненно, присутствуют и у кадетских школ (школ-интернатов), осуществляющих военную подготовку любой другой направленности.

Кроме того, в случае выделения достаточно большого количества видов в рамках одного типа «образовательное учреждение» возможно создание комбинированных видов образовательных учреждений, включающих в себя признаки нескольких видов образовательных учреждений одного типа.

Следует отметить, что одной из целей выделения видов образовательных учреждений является предоставление информации для обучающихся и их родителей (законных представителей) о характере и особенностях образовательного процесса уже исходя только из одного наименования образовательного учреждения, в котором должен быть отражен его вид.

В рамках модернизации типологии образовательных учреждений необходимо провести упорядочение видов образовательных учреждений, установив еще один важный принцип: перечень видов образовательных учреждений должен содержаться в соответствующем типовом положении об образовательном учреждении данного типа.

Видами общеобразовательного учреждения в модернизированной типологии станут образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, которые в Законе РФ «Об образовании» выделены в качестве самостоятельных типов.

Образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, существуют в двух совершенно различных с точки зрения организации образовательного процесса вариантах:

1) дети только проживают в данном учреждении, а весь образовательный процесс ведется в находящемся рядом другом самостоятельном общеобразовательном учреждении иного вида (например, средней общеобразовательной школе);

2) в таком учреждении дети не только проживают, но и обучаются по соответствующим основным общеобразовательным программам.

Первый вариант организации образовательного процесса свидетельствует о том, что такое учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, фактически не является образовательным учреждением (поскольку в нем не реализуются соответствующие основные и (или) дополнительные образовательные программы), а является учреждением социальной защиты, обеспечивающим проживание и воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до их устройства в семьи или достижения возраста 18 лет.

В первом случае такие учреждения именуются в действующем Типовом положении об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детскими домами, а во втором – это детский дом-школа, школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

По нашему мнению, детские дома нельзя рассматривать в качестве образовательных учреждений, их необходимо отнести к учреждениям социальной защиты, обеспечивающим проживание и воспитание соответствующей категории несовершеннолетних граждан.

Что касается образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализующих основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, то в отношении таких образовательных учреждений предлагается выделить отдельный вид общеобразовательных учреждений, который следует обозначить как *общеобразовательная школа для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей*.

Выделение специальной (коррекционной) школы для данной категории обучающихся в отдельный вид образовательных учреждений, равно как и таких учреждений по уровням (ступеням) общего образования, представляется нецелесообразным с учетом предложенного подхода к признанию комбинированных видов общеобразовательных учреждений, сочетающих в себе черты нескольких видов общеобразовательных учреждений.

Специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья реализуют образовательные программы, которые разрабатываются на базе основных общеобразовательных программ с учетом особенностей психофизического развития и возможностей обучающихся, воспитанников (п. 2 ст. 17 Закона РФ «Об образовании»).

Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 288, предусматривает выделение трех видов таких учреждений:

- специальная (коррекционная) начальная школа-детский сад;
- специальная (коррекционная) общеобразовательная школа;
- специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат.

При этом сам характер ограничений возможностей здоровья (патологии) обучающихся лежит в основе иной классификации по восьми видам, обозначаемым соответствующей римской цифрой (от I до VIII), проводимой на практике и не предусмотренной данным типовым положением²². Указанная классификация по восьми видам не определена и в каком-либо другом нормативном правовом акте, хотя существует и используется на практике в наименовании и при государственной аккредитации специальных (коррекционных) образовательных учреждений.

Такая классификация содержится в письме Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 4 сентября 1997 г. № 48 «О специфике деятельности специальных (коррекционных) образовательных учреждений I–VIII видов». Очевидно, что указанное письмо не носит нормативного правового характера и не может считаться правовой основой классификации специальных (коррекционных) образовательных учреждений на виды. Между тем это единственный правовой источник такой «видологии» специальных (коррекционных) образовательных учреждений.

По нашему мнению, три вида специальных (коррекционных) образовательных учреждений, выделенных типовым положением, можно объединить в один вид – *специальная (коррекционная) общеобразовательная школа*, а остальные виды рассматривать как комбинированные. Характер патологии следует рассматривать как внутреннюю особенность организации образовательного процесса в таких общеобразовательных учреждениях одного вида, характеризующую контингент обучающихся. Указание на ограничение возможностей здоровья обучающихся может быть отражено в наименовании таких учреждений.

Всего в рамках типа общеобразовательных учреждений, объединяющего все образовательные учреждения (организации), реализующие основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и

²² В пункте 1 рассматриваемого типового положения указывается только, что «специальные (коррекционные) образовательные учреждения создаются для глухих, слабослышащих и позднооглохших, слепых, слабовидящих и поздноослепших детей, детей с тяжелыми нарушениями речи, с нарушением опорно-двигательного аппарата, с задержкой психического развития, для умственно отсталых и других детей с ограниченными возможностями здоровья».

среднего (полного) общего образования, но не реализующие профессиональные образовательные программы, предлагается выделить следующие 15 видов образовательных учреждений:

начальная общеобразовательная школа (реализует основную общеобразовательную программу начального общего образования);

основная общеобразовательная школа (реализует основные общеобразовательные программы начального общего и основного общего образования);

средняя общеобразовательная школа (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования);

средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающие дополнительную (углубленную) подготовку обучающихся по одному или нескольким предметам);

гимназия (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающие дополнительную (углубленную) подготовку обучающихся по предметам гуманитарного профиля);

лицей (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающие дополнительную (углубленную) подготовку обучающихся по предметам технического или естественно-научного профиля);

общеобразовательная школа для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в отношении проживающих в ней детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей);

специальная (коррекционная) общеобразовательная школа (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования с учетом особенностей психофизического развития обучающихся с различными по характеру ограничениями возможностей здоровья);

общеобразовательная школа при исправительном учреждении (реализует основные общеобразовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования в отношении лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях и тюрьмах уголовно-исполнительной системы);

общеобразовательная школа-интернат (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в режиме круглосуточного пребывания обучающихся);

общеобразовательная школа военного профиля (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и дополнительные общеобразовательные программы, имеющие целью военную подготовку несовершеннолетних граждан);

оздоровительная общеобразовательная школа (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования для детей, нуждающихся в длительном лечении, в особых условиях проведения реабилитационных и лечебно-оздоровительных мероприятий);

открытая общеобразовательная школа для детей с девиантным поведением (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования для детей в возрасте от 8 до 18 лет, нуждающихся в социальной реабилитации и индивидуальной профилактической работе с ними и принятых на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, заключения психолого-медико-педагогической комиссии и с согласия несовершеннолетних, достигших возраста четырнадцати лет, их родителей или иных законных представителей);

закрытая общеобразовательная школа для детей с девиантным поведением (реализует основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования для детей в возрасте от 11 до 18 лет, совершивших опасное деяние, предусмотренное Уголовным кодексом Российской Федерации, нуждающихся в особых условиях воспитания и обучения и требующих специального педагогического подхода);

общеобразовательная школа для одаренных детей (реализует основные общеобразовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования повышенного уровня для обучающихся, проявивших выдающиеся способности).

Общеобразовательные учреждения могут реализовывать основные общеобразовательные программы одной, двух либо всех трех ступеней общего образования.

Конкретное общеобразовательное учреждение может быть отнесено к *комбинированному виду* (например, оздоровительная общеобразовательная школа-интернат, кадетская школа-интернат, основная специальная (коррекци-

онная) школа-интернат). В случае комбинированного вида общеобразовательное учреждение (организация) должно соответствовать показателям деятельности, необходимым для отнесения к каждому из видов, составляющих определенную комбинацию. Конечно же, при этом комбинации могут быть составлены не из всех видов. Так, очевидно, невыполнимыми являются специальная (коррекционная) гимназия, оздоровительная кадетская школа, общеобразовательная школа для одаренных детей при исправительном учреждении.

Л.А. Букалерева, И.А. Иванова

Введение ЕГЭ требует правового регламентирования отдельных категорий выпускников

Аннотация. В статье анализируются проблемы установления ЕГЭ выпускникам общеобразовательных учреждений, обладающих определенными особенностями: членам сборных международных олимпиад школьников, иных международных соревнований и конкурсов; лицам, имеющим ограниченные возможности здоровья; лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и т.д. Авторы обосновывают вывод, что для данных категорий выпускников должны быть нормативно закреплены иные формы прохождения государственной (итоговой) аттестации.

Ключевые слова: ЕГЭ; категории выпускников; члены сборных международных олимпиад школьников; лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы

Единый государственный экзамен (далее – ЕГЭ) введен в феврале 2007 г. Федеральным законом № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹. Согласно п. 4.1 ст. 15 Закона РФ «Об образовании» единый государственный экзамен представляет собой форму объективной оценки качества подготовки лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, с использованием заданий стандартизированной формы (контрольных измерительных материалов), выполнение которых позволяет установить уровень освоения ими федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования.

На территории Российской Федерации, а также для российских образовательных учреждений, расположенных за пределами Российской Федерации, единый государственный экзамен вводится в качестве обязательной процедуры в полном объеме с 2009 г. Результаты ЕГЭ признаются общеобразовательными учреждениями и учитываются как результаты государственной (итоговой) аттестации, а ссузами и вузами – в качестве результатов вступительных испытаний. Таким образом, принятие и вступление в силу Федерального закона завершили проведение на территории Российской Федерации эксперимента по введению единого государственного экзамена, что означает также прекращение действия всех нормативных правовых и инструктивно-методических материалов, регламентировавших проведение ЕГЭ в период эксперимента.

Эти обстоятельства повлекли за собой необходимость разработки новых нормативных правовых актов по вопросам организации и проведения

¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 838.

единого государственного экзамена, как в переходный период, так и после его введения в качестве регулярной процедуры.

В целях осуществления организованного проведения государственной (итоговой) аттестации в 2008 г. как в переходный период утвержден приказ Минобрнауки России от 05 февраля 2008 г. № 36 «Об установлении форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в 2007/2008 учебном году, и утверждении Положения о проведении единого государственного экзамена в 2008 году»², зарегистрированный Минюстом России 29.02.2008, регистрационный № 11251.

Проблема заключается в том, что установленные в настоящее время модель и порядок проведения единого государственного экзамена не позволяют обеспечить прохождение государственной (итоговой) аттестации в этой форме всех категорий выпускников общеобразовательных учреждений (например, членов сборных международных олимпиад школьников, иных международных соревнований и конкурсов; лиц, имеющих ограниченные возможности здоровья; лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и т.д.), а также по всем общеобразовательным предметам, которые осваиваются в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом среднего (полного) общего образования (физическая культура, мировая художественная культура и пр.). В связи с этим для данных категорий выпускников должны быть закреплены иные формы прохождения государственной (итоговой) аттестации.

При этом важно учитывать, что единый государственный экзамен, как и государственная (итоговая) аттестация выпускников в целом, является важным элементом формирующейся в настоящее время единой независимой системы оценки качества образования. ЕГЭ изначально разрабатывался и вводился как форма независимой оценки знаний выпускников общеобразовательных учреждений. Поэтому иные формы государственной (итоговой) аттестации также должны иметь сопоставимые с ЕГЭ характеристики объективности при оценке качества подготовки выпускников, необходимые в условиях формирования единой независимой системы оценки качества образования.

Следует заметить, что в настоящее время не существует единых подходов к определению моделей проведения государственной (итоговой) аттестации в иных формах, что указывает на значительный правовой пробел в регламентации вопросов и формировании общих правил проведения государственной (итоговой) аттестации в рамках модернизации образования.

² См.: Российская газета. 2008. № 55. 14 марта.

До принятия Федерального закона № 17-ФЗ вопросы государственной (итоговой) аттестации выпускников были закреплены на законодательном уровне в самом общем виде, с его введением положение изменилось в лучшую сторону. В частности, в Законе уточнено, что в образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию, освоение указанных образовательных программ завершается обязательной государственной (итоговой) аттестацией обучающихся. При этом установлено, что государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, проводится в форме единого государственного экзамена.

Проведенный анализ показал, что большинство подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников, либо устарели, либо носят временный характер, либо дублируют друг друга.

Между тем, введение единого государственного экзамена как основной формы государственной (итоговой) аттестации, а также потребность в получении объективных данных о качестве предоставляемого в аккредитованных образовательных учреждениях образования требуют принципиально нового подхода к определению моделей и форм государственной (итоговой) аттестации для различных категорий обучающихся, издания комплекта соответствующих нормативных правовых актов качественно нового уровня. Кроме того, анализ практики проведения ЕГЭ дает основания сделать вывод о необходимости корректировки модели государственной (итоговой) аттестации в форме ЕГЭ, совершенствования его организационной схемы, технологии проведения и подготовки соответствующих изменений в нормативные правовые акты, в том числе, при необходимости, в законодательные.

Как усматривается из Положения о формах и порядке проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования³ в рамках государственной (итоговой) аттестации проверяется уровень освоения выпускниками основных общеобразовательных программ среднего (полного) общего образования в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта, на основе которого строится образовательный процесс на соответствующей ступени образования. Это определяет необходимость создания единых контрольных измерительных материалов, разработка и экспертиза которых ведется на федеральном уровне.

³ Утверждено приказом Минобрнауки России от 28.11.2008 № 362 // Российская газета. 2009. № 15. 30 янв.

В условиях активного развития информационных технологий и информационных систем особое значение придается их использованию при государственной (итоговой) аттестации и защите информации в сфере образования, в том числе экзаменационных материалов, персональных данных обучающихся.

Еще одной задачей, поставленной при разработке новых форм государственной (итоговой) аттестации, является преемственность общего и профессионального образования. В настоящее время только одна форма государственной (итоговой) аттестации позволяет использовать ее результаты для приема в учреждения профессионального образования – единый государственный экзамен. Представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, и представителями образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования, осуществляющих прием на базе основного общего образования, многократно обсуждался вопрос о возможности учета результатов государственной (итоговой) аттестации выпускников IX классов в новой форме в качестве результатов вступительных испытаний в указанные учреждения. Однако ввиду отсутствия нормативных документов, регулирующих порядок проведения в новой форме государственной (итоговой) аттестации выпускников IX классов, этот вопрос до настоящего времени остается открытым.

Также не решены проблемы одновременного получения образования по различным формам, в различных учреждениях. Кроме того, до настоящего времени остаются неразрешенными проблемы учета индивидуальных особенностей обучающихся. Наличие ограничений по состоянию здоровья, в том числе связанных с сохранностью интеллекта; обучение в образовательных учреждениях закрытого типа, в том числе исполняющих наказания; разница в программах обучения в вечерних и заочных школах и др., наличие которых не может не отразиться на условиях проведения государственной (итоговой) аттестации для разных категорий обучающихся.

Совершенно очевидно, что в условиях перехода от традиционной формы государственной (итоговой) аттестации к новым независимым формам выявляются определенные пробелы и противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих разные формы проведения государственной (итоговой) аттестации. К числу таковых можно отнести:

- несогласованность с действующими федеральными государственными образовательными стандартами, различия в наименовании предметов, по которым проводятся экзамены в той или иной форме;
- неопределенность в сроках завершения учебного года и проведения экзаменов;

- различные уровни преподавания отдельных предметов и уровни сложности экзаменационных материалов (базовый, профильный);
- различие в языках преподавания предмета и проведения экзамена по этому предмету (преподавание на родном (нерусском) языке, экзамены только на русском языке);
- отсутствие единого подхода к определению итоговых оценок, которые выставляются в документы о соответствующем уровне образования;
- неопределенность в вопросе учета результатов заключительного и региональных этапов Всероссийской олимпиады школьников, Международного бакалавриата и т.д. в качестве результатов государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и многое другое.

Обозначенные проблемы, на наш взгляд, должны найти свое отражение в соответствующих нормативных правовых актах, при подготовке которых следует уделить особое внимание формированию рекомендаций по нормативному правовому обеспечению различных форм государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, а также предусмотреть различные правовые возможности реализации процедуры государственной (итоговой) аттестации.

В связи с тем, что в настоящее время при определении формы и модели проведения аттестации необходимо учитывать потребность в объективной и независимой оценке знаний выпускников IX классов, в преемственности аттестации IX и XII классов, на наш взгляд, представляется необходимым при разработке нового документа учесть накопившийся опыт и практику проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников.

Министерством образования и науки России, как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, могут быть установлены иные формы проведения государственной (итоговой) аттестации для обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, или для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования.

Нельзя не отметить и положительные стороны нововведений, закрепленных Федеральным законом от 09.02.2007 г. № 17-ФЗ, к числу которых следует отнести положение о том, что результаты ЕГЭ являются не только резуль-

татами государственной (итоговой) аттестации по завершении освоения образовательных программ среднего (полного) общего образования, но и признаются в качестве результатов вступительных испытаний в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования.

Правовые отношения, касающиеся проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений, урегулированы упомянутым ранее Положением о формах и порядке проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования. Согласно п. 4 этого Положения освоение основных общеобразовательных программ среднего (полного) общего образования в образовательном учреждении, имеющем государственную аккредитацию, завершается обязательной государственной (итоговой) аттестацией выпускников по русскому языку и математике.

Заметим, что государственный характер итоговой аттестации обусловлен выдачей документа государственного образца о получении соответствующего уровня общего образования, который предоставляет право продолжить обучение на следующем уровне образования (начального, среднего или высшего профессионального образования).

Лица, осваивавшие общеобразовательные программы в не аккредитованных образовательных учреждениях, в форме семейного образования и самообразования, вправе пройти государственную (итоговую) аттестацию в общеобразовательном учреждении, имеющем государственную аккредитацию. Заявление на участие в государственной (итоговой) аттестации подается в аккредитованное образовательное учреждение, реализующее основные общеобразовательные программы, не позднее чем за три месяца до начала ее проведения. Решение о допуске вышеуказанных лиц к государственной (итоговой) аттестации принимается при условии получения ими отметок не ниже удовлетворительных на промежуточной аттестации, проводимой образовательным учреждением, в которое они подали заявление, по всем общеобразовательным предметам инвариантной части учебного плана образовательного учреждения (п. 16 Положения).

Согласно пункту 17 Положения государственная (итоговая) аттестация проводится по завершении учебного года, но не ранее 25 мая текущего года. Однако в соответствии с п. 20 этого же Положения аттестация выпускников вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений, призываемых на военную службу, выпускников, выезжающих на российские или международные спортивные соревнования, конкурсы, смотры, олимпиады и тренировочные

сборы, на постоянное место жительства или для продолжения обучения в иностранное государство или направляемых по медицинским показаниям в лечебно-профилактические и иные учреждения для проведения лечебно-оздоровительных и реабилитационных мероприятий в период проведения государственной (итоговой) аттестации, а также выпускников российских общеобразовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в государствах со сложными климатическими условиями, может проводиться досрочно, но не ранее 20 апреля текущего года.

Для выпускников, пропустивших государственную (итоговую) аттестацию по уважительным причинам, предусматриваются дополнительные сроки проведения государственной (итоговой) аттестации. При ее проведении в форме ЕГЭ эти сроки устанавливаются Рособрнадзором, в форме государственного выпускного экзамена – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования (п. 19 Положения).

Несовершеннолетние обучающиеся IX классов, не допущенные к государственной (итоговой) аттестации, а также выпускники, не прошедшие государственную (итоговую) аттестацию, по усмотрению родителей (законных представителей) оставляются на повторное обучение или получают справку установленного образца об обучении в общеобразовательном учреждении (п. 31 Положения).

Такая же справка выдается выпускникам, не завершившим среднего (полного) общего образования, не прошедшим государственной (итоговой) аттестации или получившим на государственной (итоговой) аттестации неудовлетворительные результаты по русскому языку и математике, либо получившим повторно неудовлетворительный результат по одному из этих предметов на государственной (итоговой) аттестации в дополнительные сроки. Указанным выпускникам предоставляется право пройти государственную (итоговую) аттестацию по соответствующим общеобразовательным предметам не ранее чем через год (п. 31 Положения).

Учитывая приведенные нормы, на наш взгляд, представляется необходимым установить иные формы аттестации для отдельных категорий выпускников, к которым следует отнести:

- обучающихся с ограниченными возможностями здоровья;
- обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Для указанных категорий обучающихся предлагается ввести, кроме прохождения государственной (итоговой) аттестации в форме ЕГЭ, дополнительно по их желанию, сдачу государственного выпускного экзамена. При этом допустить возможность сочетания обеих форм государственной (итоговой) аттестации. Предусмотреть, что выбранные выпускником форма (формы) государственной (итоговой) аттестации и общеобразовательные предметы, по которым он планирует сдавать экзамены, должны указываться им в заявлении.

Государственный выпускной экзамен для выпускников с ограниченными возможностями здоровья следует организовать с учетом особенностей психофизического развития, индивидуальных возможностей выпускников и состояния их здоровья. Это означает, что создавая щадящий режим прохождения итоговой аттестации, общеобразовательное учреждение исходит из заболевания каждого выпускника, может организовывать для него сдачу экзаменов в другой аудитории, в другое время, а также по согласованию с его родителями (законными представителями) на дому. Решение о необходимости проведения итоговой аттестации для конкретного выпускника в щадящей форме при наличии всех необходимых документов, в том числе заключения о состоянии его здоровья (по Международной классификации болезней десятого пересмотра (МКБ 10), принятой 43-ей Всемирной ассамблеей здравоохранения) с рекомендациями для общеобразовательного учреждения о проведении итоговой аттестации по щадящему режиму, принимает общеобразовательное учреждение по согласованию с муниципальным (местным) органом управления образованием.

При разработке нового документа, нам представляется необходимым учесть и тот факт, что существует также категория обучающихся, которые в связи с определенными заболеваниями нуждаются не только в щадящем режиме при проведении государственной (итоговой) аттестации, но и в освобождении от нее, так как в процессе проведения итоговой аттестации возможен рост психологического дискомфорта обучающихся, что приводит к ухудшению физического состояния.

В соответствии со статьей 7 Закона РФ «Об образовании», а также Типовым положением о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии обучение в таких образовательных учреждениях (классах) для данной категории обучающихся должно вестись в соответствии со специальным федеральным государственным образовательным стандартом общего образования, который, к сожалению, до сих пор не принят.

Государственная (итоговая) аттестация выпускников специальных (коррекционных) образовательных учреждений I–VII видов и специальных (коррекционных) классов при общеобразовательных учреждениях проводится на осно-

вании Положения о государственной (итоговой) аттестации выпускников IX и XI (XII) классов общеобразовательных учреждений Российской Федерации, введенного приказом Минобрнауки РФ от 3 декабря 1999 г. № 1075⁴ и письмом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 27 марта 2007 г. № 01-151/08-01. При организации проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников указанных учреждений и классов учитываются возможности и особенности психофизического развития обучающихся.

Важно отметить, что в образовательных учреждениях V, VII и VIII вида ввиду особенностей психофизиологического развития обучающихся в них детей обучение ведется по специальным учебным планам, утвержденным приказом Минобрнауки России от 10 апреля 2002 г. № 29/2065-п. Образовательные учреждения V и VII вида осуществляют образование в объеме начального и основного общего образования. Учебный план таких образовательных учреждений предусматривает овладение знаниями в объеме базового ядра обязательных учебных курсов, единых для общеобразовательных учреждений России.

Соответственно, государственная (итоговая) аттестация выпускников специальных (коррекционных) образовательных учреждений V и VII вида может проводиться на основании Положения о государственной (итоговой) аттестации выпускников IX и XI (XII) классов общеобразовательных учреждений Российской Федерации с учетом индивидуального характера развития обучающихся.

Базисный учебный план таких образовательных учреждений включает общеобразовательные предметы, содержание которых приспособлено к возможностям умственно отсталых обучающихся, специфические коррекционные предметы, трудовое обучение, имеющее профессиональную направленность, а также индивидуальные и групповые коррекционные занятия.

Государственная (итоговая) аттестация выпускников специальных (коррекционных) образовательных учреждений VIII вида (для умственно отсталых детей, без сохранности интеллекта) проводится в соответствии с Рекомендациями о порядке проведения экзаменов по трудовому обучению выпускников специальных (коррекционных) образовательных учреждений VIII вида⁵. В соответствии с указанным документом выпускники специальных (коррекционных) образовательных учреждений VIII вида на государственной (итоговой) аттестации сдают один экзамен по трудовому обучению (технологии) в форме практической экзаменационной работы и устных ответов по билетам.

⁴ См.: Российская газета. 2000. № 129. 05 июля.

⁵ См.: Письмо Минобрнауки России от 14.03.2001 № 29/1448-6 // Вестник образования. 2001. № 11.

В целях реализации прав лиц с ограниченными возможностями здоровья в 2008 г. была продолжена апробация организации проведения единого государственного экзамена для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. Разъяснения по вопросу проведения ЕГЭ для лиц с ограниченными возможностями здоровья с описанием организационно-технологических условий, которые должны быть обеспечены при сдаче единого государственного экзамена данной категорией выпускников, содержатся в письме Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 15 апреля 2008 г. № 01-186/08-01⁶.

Особое внимание, на наш взгляд, необходимо обратить на такие категории выпускников, как лица, освоившие образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Порядок получения образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением определен Типовым положением о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. № 420⁷.

Согласно приказу Минюста России № 61 и Минобрнауки России от 27 марта 2006 г. № 70⁸ организация получения среднего (полного) общего образования лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы, осуществляется на основании уголовно-исполнительного и образовательного законодательства РФ и в соответствии с Положением об организации получения основного общего и среднего (полного) общего образования лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях и тюрьмах уголовно-исполнительной системы.

В период с 1999 г. по 2008 г. государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, проводилась на основании Положения о государственной (итоговой)

⁶ См.: Официальные документы в образовании. 2008. № 13.

⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1681.

⁸ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 17.

аттестации выпускников IX и XI (XII) классов общеобразовательных учреждений Российской Федерации в форме письменных и устных экзаменов.

Сокращение количества экзаменов, отклонение от общего порядка проведения экзаменов, щадящий или иной режим проведения экзаменов и другие изменения в проведении государственной (итоговой) аттестации для данной категории обучающихся не предусматривались.

Как известно, с принятием Федерального закона от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ основной формой проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников XI классов общеобразовательных учреждений стал единый государственный экзамен.

Однако в 2008 г. участие в едином государственном экзамене обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, предусмотрено не было в связи с наличием ряда сложностей в организации единого государственного экзамена, обусловленных условиями содержания указанных категорий обучающихся.

Вместе с тем анализ законодательства и правоприменительной практики показал, что предусмотренные законодательством формы аттестации не охватывают не только все категории выпускников, но и делают невозможным проведение итоговой аттестации по некоторым общеобразовательным предметам.

Это, на наш взгляд, во многом обусловлено особенностями существующих в настоящее время модели и технологии проведения ЕГЭ, который, как полагал законодатель, должен стать основной и наиболее массовой формой государственной (итоговой) аттестации. В частности, перечень общеобразовательных предметов, по которым сейчас может проводиться ЕГЭ, весьма ограничен и не включает в себя некоторые общеобразовательные предметы, которые изучаются на третьей ступени общего образования и по которым может быть проведена итоговая аттестация. К таким предметам относятся физическая культура, МХК, ОБЖ и некоторые другие.

Сложность заключается также в разнице используемых школами образовательных программ. В настоящее время действует как Обязательный минимум содержания среднего (полного) общего образования, утвержденный приказом Минобразования России 30 июня 1999 г. № 56⁹, так и федеральный компонент государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, утвержденный

⁹ См.: Вестник образования России. 1999. № 9.

приказом Минобразования России от 05 марта 2004 г. № 1089¹⁰. Они не только значительно отличаются друг от друга, но и внутри себя предусматривают вариативность общеобразовательных предметов, изучаемых на третьей ступени обучения. Это усугубляется еще и тем, что в рамках федерального компонента 2004 г. предусмотрены базовый и профильный уровень изучения некоторых предметов, например, как самостоятельные учебные дисциплины на базовом уровне изучается «Обществознание», а на профильном – «Экономика и право».

Проведенный анализ нормативно-правовой базы дает основания сделать вывод, что существующая модель проведения ЕГЭ не позволяет обеспечить проведение итоговой аттестации по всем общеобразовательным предметам.

Кроме того, законодательно закрепленные формы итоговой аттестации по результатам освоения образовательных программ среднего (полного) общего образования не учитывают все возможности и реальные потребности некоторых категорий выпускников.

К ним, в частности, относятся обучающиеся, которые традиционно проходят государственную (итоговую) аттестацию в щадящем режиме: это выпускники, обучавшиеся по состоянию здоровья на дому, в оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, находившихся в лечебно-профилактических учреждениях более четырех месяцев, и детей-инвалидов государственная (итоговая) аттестация должна проводиться в обстановке, исключающей влияние негативных факторов на состояние их здоровья, и в условиях, отвечающих физиологическим особенностям и состоянию здоровья выпускников.

Формально они не относятся к лицам с ограниченными возможностями здоровья, но при этом при проведении аттестации, в том числе в форме ЕГЭ, им требуются особые условия ее организации и обстановка проведения экзаменов.

Следует отметить, что одновременно с этим существует категория выпускников, для которых требуется проведение итоговой аттестации в более ранние сроки. К ним относятся:

- выпускники вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений, призванные в ряды Российской Армии, а также выпускники, выезжающие на учебно-тренировочные сборы кандидатов в сборные команды Российской Федерации, на российские или международные спортивные соревнования, конкурсы, смотры, олимпиады и тренировочные сборы, на постоянное место жительства или для продолжения обучения за рубежом;

- выпускники общеобразовательных учреждений, созданных при учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы (в воспитательных

¹⁰ См.: Вестник образования России. 2004. № 12–15.

и исправительных колониях и тюрьмах уголовно-исполнительной системы), освобождаемые от отбывания наказания за три месяца до начала государственной (итоговой) аттестации;

- выпускники общеобразовательных учреждений, расположенных за пределами Российской Федерации в государствах с жарким климатом, где по объективным причинам невозможно проведение экзаменов в обычные сроки.

В то же время ЕГЭ проводится в четко установленные, конкретные сроки по единому расписанию, установленному Рособрнадзором, в период с середины мая по середину июля.

Как нам видится, в этом отношении существует два возможных пути решения проблемы проведения досрочной итоговой аттестации: закрепление более гибких сроков проведения ЕГЭ либо установление для этих выпускников иной формы прохождения государственной (итоговой) аттестации.

Нельзя оставить без внимания и такую проблему, как учет различных олимпиад и конкурсов, проводимых для школьников третьей ступени обучения, в частности Всероссийской олимпиады школьников, а также результатов независимой аттестации школ, входящих в систему Международного бакалавриата, поскольку на законодательном уровне для победителей и призеров регионального и заключительного этапов Всероссийской олимпиады школьников, а также победителей и призеров иных олимпиад школьников (в зависимости от уровня олимпиады) не установлена возможность выставления высшего бала (в системе оценивания единого государственного экзамена) по предмету, профильному олимпиаде.

Кроме того, не решен вопрос об освобождении победителей и призеров регионального и заключительного этапов Всероссийской олимпиады школьников, а также победителей и призеров иных олимпиад школьников (в зависимости от уровня олимпиады) от прохождения государственной (итоговой) аттестации по общеобразовательным предметам, соответствующим профилю олимпиады. Некоторая сложность в решении этой проблемы заключается еще и в том, что до сих пор в целом не определен статус победителей и призеров регионального этапа олимпиады.

Образовательные программы, предлагаемые Международным бакалавриатом, включают также аттестацию, форма проведения и содержание которой отличаются от традиционно принятой в нашей стране. В выпускном классе учащиеся пишут дипломную работу по одному из предметов, эссе по теории познания, а также направляют экзаменаторам, живущим в различных странах мира, аудиозаписи устных презентаций и комментариев, письменные работы, а по практическим предметам (компьютерные технологии, искусство) – художественные произведения или программный продукт. Программа завершается

шестью экзаменами (май второго года обучения). Выпускные испытания проводятся по унифицированным материалам и идентичной, детально прописанной процедуре в одни и те же дни во всех школах Международного бакалавриата по всему миру.

Таким образом, при определении возможных форм и моделей государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, на наш взгляд, необходимо учитывать следующее:

- наличие ограниченного перечня форм итоговой аттестации по завершении среднего (полного) общего образования, закрепленного Законом РФ «Об образовании»;

- возможность установления любой формы итоговой аттестации по завершении основного общего образования в связи с неурегулированностью этого вопроса в законодательстве;

- обеспечение принципов независимости и объективности оценивания знаний выпускников, в этих целях должны быть предусмотрены возможности формирования независимых экзаменационных и предметных комиссий;

- ограниченные возможности проведения ЕГЭ в рамках существующей технологии;

- признание необходимости проведения итоговой аттестации в различные сроки и по наибольшему числу предметов, которые изучаются в рамках второй и третьей ступени общего образования;

- обеспечение возможности признания аттестатов государственного образца о среднем (полном) общем образовании по результатам государственной (итоговой) аттестации при поступлении в вузы других стран.

Исходя из этих положений, предлагается закрепить на уровне подзаконных нормативных правовых актов следующие формы государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений:

- 1) для выпускников, освоивших образовательные программы основного общего образования, – в форме устных и письменных экзаменов, иных видов испытаний, организуемых и проводимых независимыми комиссиями по экзаменационным материалам, разработанным на федеральном уровне;

- 2) для выпускников, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования:

- в форме единого государственного экзамена по установленному перечню общеобразовательных предметов с использованием заданий стандартизированной формы;

- в форме государственного выпускного экзамена, организуемого и проводимого независимыми комиссиями, по не включенным в перечень ЕГЭ общеобразовательным предметам и для отдельных категорий выпускников, в

том числе нуждающихся в щадящем режиме прохождения аттестации или в ее прохождении досрочно, с использованием экзаменационных материалов, разработанных на федеральном уровне.

Кроме того, особые формы проведения государственной (итоговой) аттестации в соответствии с законом могут быть установлены:

- для обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

- для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования.

При этом таким группам выпускников необходимо установить еще одну специальную форму прохождения государственной (итоговой) аттестации и предусмотреть право выбора формы прохождения государственной (итоговой) аттестации (при наличии возможностей у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, по обеспечению соответствующих условий проведения ЕГЭ).

При подготовке нормативного правового обеспечения проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений предлагается разработать комплект подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих как общие вопросы проведения государственной (итоговой) аттестации, так и специфические вопросы ее проведения в конкретных формах.

С учетом изложенного полагаем возможным предложить следующий состав нормативных правовых актов:

- 1) Положение о формах и порядке проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования. Данное положение должно быть базовым документом, в котором следует урегулировать общие вопросы проведения государственной (итоговой) аттестации в любых формах: как в форме ЕГЭ, так и в форме письменных и устных экзаменов;

- 2) Положение о порядке проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования. Данное положение должно отражать решение общих вопросов проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования в форме письменных и устных экзаменов и иных видов испытаний, в том числе общие правила проведения государственной (итоговой) аттестации, функции

органов власти разных уровней в части организации проведения государственной (итоговой) аттестации, права и обязанности обучающихся, требования к формированию комиссий для проведения экзаменов, а также заполнения и выдачи документов государственного образца об образовании;

3) Положение о порядке проведения единого государственного экзамена. В этом Положении должен быть закреплён круг лиц, которые допускаются к сдаче ЕГЭ; установлен порядок проведения единого государственного экзамена, в том числе общие правила его организации, права и обязанности участников, процедура проведения; порядок проверки экзаменационных работ, подачи и рассмотрения апелляций; выдачи свидетельств о его результатах, а также организация системы общественного наблюдения и контроля. Кроме этого необходимо отразить вопрос соотнесения результатов ЕГЭ (и соответственно, свидетельств о результатах ЕГЭ), полученных в прошлом и текущем году при передаче ЕГЭ по одному или нескольким предметам. В это же Положение могут быть включены отдельные вопросы организации приема и зачисления по результатам ЕГЭ, если эти вопросы не будут достаточно полно урегулированы в Порядке приема в образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования;

4) Положение о порядке проведения государственного выпускного экзамена. В данном Положении следует установить условия и порядок проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, образовательных учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования. В этом Положении должны быть определены правила организации и процедуры проведения экзаменов, а также требования, предъявляемые к специалистам, привлекаемым к их проведению. Необходимо также учесть возможность привлечения системы общественного наблюдения к проведению испытаний (аттестационных мероприятий) для данных категорий выпускников. В Положении должны быть закреплены права и обязанности выпускников, порядок ознакомления с результатами экзаменов, а также подачи и рассмотрения апелляций по результатам испытаний (аттестационных мероприятий).

Полагаем необходимым выделить в данном Положении самостоятельный раздел, отражающий особенности проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях V, VII и VIII видов, поскольку обучающиеся в этих образователь-

ных учреждениях не осваивают образовательные программы среднего (полного) общего образования, а обучаются в рамках программ основного общего образования. С учетом этого обстоятельства порядок организации и проведения для них государственной (итоговой) аттестации должен предусматривать некоторые особенности, в том числе в части количества и перечня экзаменов.

В заключении хотелось бы отметить, что в рамках настоящей статьи были выявлены предоставляемые системой законодательства об образовании правовые возможности по установлению различных форм государственной (итоговой) аттестации, обеспечивающие потребности и особенности в ее проведении для различных категорий выпускников. С учетом этого следует разработать нормативные подходы к установлению иных (помимо единого государственного экзамена) форм государственной (итоговой) аттестации особых категорий выпускников общеобразовательных учреждений, а также необходимо разработать модели различных форм государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, в том числе для отдельных категорий выпускников и (или) по отдельным общеобразовательным предметам.

На основе таких моделей могут быть подготовлены и обоснованы предложения по правовому закреплению различных форм проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников IX и XI (XII) классов общеобразовательных учреждений, в том числе для обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, равно как обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, с учетом их психофизиологических особенностей. Эти предложения послужат основой для разработки Рекомендаций по установлению общих правил проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений в различных (предложенных) формах, предусматривающих в том числе и возможности учета результатов региональных этапов Всероссийской олимпиады школьников, Международного бакалавриата и др. в качестве результатов государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений.

Е.М. Ибрагимова, Е.В. Кобчикова

**Некоторые проблемы гражданско-правового регулирования
деятельности дошкольных и школьных образовательных
учреждений**

Аннотация. В статье на основе анализа законодательства рассматриваются наиболее актуальные вопросы, связанные с гражданско-правовым регулированием деятельности дошкольных и школьных образовательных учреждений, приводится иллюстрация действия норм гражданского права в сфере дошкольного и школьного образования, а также выявлены пробелы и противоречия в области гражданско-правового регулирования образовательной деятельности. В статье большое внимание уделяется особенностям правового статуса образовательных учреждений и специфике правового статуса автономных образовательных учреждений. Исходя из особенностей статуса дошкольных и школьных образовательных учреждений, затрагиваются вопросы уставной деятельности этих учреждений.

Ключевые слова: автономное учреждение, дошкольное образовательное учреждение, общеобразовательное учреждение, платные дополнительные образовательные услуги

С 1 января 2007 г. вступили в силу федеральные законы № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹ и № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях»², который соответствующим образом скорректировал положения Закона Российской Федерации «Об образовании»³ (далее – Закон РФ «Об образовании», Закон об образовании), Гражданского, Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации и иных законодательных актов.

Предполагается, что данные законы позволят автономным учреждениям использовать более гибкие формы финансово-хозяйственной деятельности, изменять способы управления имуществом, приобретенным за счет собственных средств, и, соответственно, приобретать расширенные права в отношении такого имущества.

¹ См.: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

² См.: Федеральный закон от 03.11.2006 № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4627.

³ См.: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

Эти законы неоднозначно были восприняты российским образовательным сообществом и вызвали огромное количество дискуссий в связи с объективно возникающими вопросами: выгодно ли появление автономных учреждений обществу, образовательной системе и как это скажется на управлении, финансировании, процессе обучения, работниках и обучающихся?

Ранее образовательные учреждения делились в зависимости от собственника их имущества – они могли быть частными, государственными, муниципальными. Теперь появилось новое деление: государственные и муниципальные образовательные учреждения могут быть либо бюджетными, либо автономными. При этом основы правового статуса бюджетных и частных учреждений сходны, и данные виды учреждений являются классическим вариантом учреждения. Правовой статус автономного учреждения существенно отличается от статуса и частных, и бюджетных учреждений.

Основы правового статуса учреждений определены нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), в соответствии с которыми учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично (ст. 120).

В ГК РФ речь идет об учреждениях как организационно-правовой форме безотносительно к государственной или муниципальной собственности. Это означает, что собственником имущества учреждения может выступать любое лицо. В сфере образования данная форма юридических лиц характерна, прежде всего, для государственных и муниципальных организаций образования.

Специфика правового статуса учреждений проявляется в двух сферах – целевой и имущественной. С одной стороны, учреждение выступает инструментом реализации целей собственника в отношении поставленных им задач. С другой – учреждение является юридическим лицом со строго очерченной специальной правоспособностью. Учреждение напрямую не наделяется правом собственности в отношении закрепляемого за ним имущества. Имущество передается учреждению собственником и закрепляется за ним на праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ).

В то же время законодательство устанавливает право самостоятельного распоряжения денежными средствами и имуществом, приобретенным на доходы от разрешенной уставом деятельности (п. 2 ст. 298 ГК РФ). Законом РФ «Об образовании» установлен перечень видов разрешенной предпринимательской деятельности (п. 2 ст. 47).

На первый взгляд данное положение открывает значительные возможности для экономической самостоятельности образовательных учреждений.

В то же время образовательное учреждение, получая право на предпринимательскую деятельность, не утрачивает своего специального статуса, поскольку эта деятельность имеет ряд ограничений. Во-первых, предпринимательская деятельность бюджетного образовательного учреждения носит вспомогательный по отношению к основной деятельности характер и осуществляется только с разрешения учредителя как собственника, закрепленного в учредительных документах бюджетного учреждения. Во-вторых, предпринимательская деятельность бюджетных образовательных учреждений осуществляется под собственную ответственность, хотя такая ответственность носит ограниченный характер, поскольку бюджетное учреждение по своим обязательствам отвечает только находящимися в его управлении денежными средствами. В-третьих, если речь идет о доходах от оказания платных дополнительных образовательных услуг, то такие доходы могут использоваться только в соответствии с уставными целями. В-четвертых, как показывает практика, если речь идет о дошкольных и школьных образовательных учреждениях, то объем доходов, приносимых предпринимательской деятельностью и деятельностью от оказания платных дополнительных образовательных услуг, весьма невелик. В результате экономическая самостоятельность и активность на рынке образовательных услуг дошкольных и школьных образовательных учреждений весьма невысоки и не способствуют привлечению в сферу образования дополнительных к бюджетным затратам средств, что в конечном счете отрицательно влияет на качество образования.

Сложившаяся схема финансирования образовательных учреждений позволяет рассматривать их как некую государственную структуру, которая финансируется не полностью, а частично по отношению к реальным потребностям. Одновременно образовательные учреждения, решая важные государственные задачи, находясь в ограниченных законодательством рамках, вынуждены осуществлять самофинансирование, восполняя недостаток бюджетных средств, что не всегда удается. Очевидно, для совершенствования сформированной схемы финансирования необходима разработка дополнительных правовых гарантий для бюджетных учреждений, обеспечивающих комплексное решение проблем их функционирования и финансирования⁴.

При этом сфера общего образования, в рамках которой государство гарантирует общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного образовательного стандарта, роль образовательных организаций, имеющих организационно-правовую форму бюджетного учреждения, пред-

⁴ Селюков А.Д. Правовые аспекты финансового обеспечения бюджетных учреждений // Право и образование. 2002. № 3. С. 75.

ставляется исключительно важной. В этой области бюджетные учреждения по-прежнему сохраняют доминирующее положение.

В настоящее время переход бюджетных образовательных учреждений в автономные учреждения – одно из приоритетных направлений государственной политики. Республика Татарстан также ведет такую работу, в том числе и в области дошкольного и школьного образования. В настоящее время в Республике Татарстан из 1931 дошкольного образовательного учреждения 47 являются автономными, что составляет 2,43 %. Подавляющее большинство из них расположены в двух крупнейших городах республики – в Казани и Набережных Челнах. Так, в г. Казани действуют 24 автономных дошкольных образовательных учреждения. Из них 13 – это детские сады комбинированного вида (3 из которых ведут воспитание и обучение на татарском языке); 9 – это центры развития ребенка; 2 являются прогимназиями. В г. Набережные Челны действуют 17 автономных дошкольных образовательных учреждений. Из них 7 – это детские сады комбинированного вида; 9 – это детские сады общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением интеллектуального направления развития воспитанников и один – центр развития ребенка. В Республике Татарстан (далее – РТ) из 2313 общеобразовательных учреждений 31 являются автономными, что составляет 1,34 %.

В Казани и Набережных Челнах уже развита практика нормативно-подушевого финансирования, что является основой для автономных учреждений. В настоящее время Министерство образования и науки РТ совместно с Центром экономических и социальных исследований разрабатывает рекомендации для школ по ценам на дополнительные образовательные услуги. Между тем, как отмечают в Министерстве образования и науки РТ, далеко не все татарстанские школы в настоящее время готовы к преобразованию в автономные учреждения. 60 % школ республики являются малокомплектными и не смогут работать на средства, выделяемые автономным учреждениям на основе нормативно-подушевого финансирования. Поэтому Министерство образования и науки РТ рекомендует создавать автономные образовательные учреждения прежде всего в райцентрах и городах Татарстана. По мнению министерства, наиболее подготовленными для перевода в автономные являются учреждения дошкольного образования. Наличие постоянного притока родительских средств позволяет им иметь постоянный внебюджетный доход.

Ранее организационно-правовая форма образовательных учреждений была единой, и все они, обладая одинаковым статусом, имели равные права и возможности. Такая ситуация не позволяла успешным образовательным учреждениям в полной мере проявить себя, а также сковывала их инициативу. При принятии Закона «Об автономных учреждениях» предполагалось дать возмож-

ность образовательным учреждениям быть более самостоятельными, включиться в деятельность на рынке образовательных услуг, активнее использовать свои конкурентные преимущества. Несомненно, что автономное учреждение – новый тип учреждения, предоставляющий необходимую свободу и инициативу для эффективного развития. Появление автономных учреждений способствует созданию конкурентной среды в образовании и, как следствие, способствует повышению качества предоставляемых образовательных услуг. Для эффективной работы у автономного учреждения будет несколько больше возможностей для этого.

В соответствии с Законом «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно п. 4 ст. 4 Закона об автономных учреждениях финансовое обеспечение образовательной деятельности такого учреждения осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Автономные учреждения несут самостоятельную имущественную ответственность по всем своим обязательствам и получают лишь частичное бюджетное финансирование, обеспечивая остальное финансирование своей деятельности с помощью доходов, получаемых от заранее разрешенных им собственником-учредителем платных услуг, оставаясь при этом государственными или муниципальными организациями – юридическими лицами-несобственниками, подконтрольными своим учредителям-собственникам⁵.

С имущественно-правовой точки зрения важнейшая особенность статуса автономных учреждений заключается в наличии у них самостоятельной имущественной ответственности по своим обязательствам при отсутствии субсидиарной ответственности их учредителей-собственников (абз. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ, п. 4 и 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях).

⁵ См.: Суханов Е. А. Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования / Материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.). Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 7.

В то же время автономное учреждение, хотя и несет самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам, однако не всем своим имуществом. Оно отвечает по долгам перед кредиторами, во-первых, всеми имеющимися у него денежными средствами; во-вторых, всем имуществом (включая недвижимость), приобретенным на доходы от разрешенной ему предпринимательской деятельности; в-третьих, полученными от учредителя-собственника или приобретенными за счет выделенных им средств движимыми вещами, не относящимися к особо ценным (абз. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ, п. 4 и 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях).

Иначе говоря, государство (или иной публичный собственник) заранее бронирует от взыскания кредиторов наиболее ценное движимое и все недвижимое имущество своего автономного учреждения, оставляя его собственником даже при недостаточности иного имущества автономного учреждения для погашения имеющихся у него обязательств перед кредиторами⁶.

Расширение правосубъектности автономного учреждения произошло благодаря установленной Законом об автономных учреждениях возможности самостоятельно распоряжаться следующим имуществом:

любым имуществом, в том числе и недвижимым, которое было приобретено за счет доходов от разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенное автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, если это имущество не является недвижимым или особо ценным.

Согласно Закону «Об автономных учреждениях», автономное учреждение может иметь только одного учредителя и возникает в качестве юридического лица на базе публичной собственности. Автономное учреждение может быть создано либо путем его учреждения либо путем изменения организационно-правовой формы уже существующего государственного или муниципального (бюджетного) учреждения (п. 1 ст. 5 Закона об автономных учреждениях).

При этом последний вариант не является реорганизацией, поэтому в Устав таких образовательных учреждений будут внесены соответствующие изменения и им не потребуется переоформление лицензии, свидетельства о государственной аккредитации и других разрешительных документов.

⁶ См.: Суханов Е. А. Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования / Материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.). Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 8.

Автономное учреждение может быть создано только публичным образованием, однако в настоящее время высказываются предложения допустить к участию в создании автономного учреждения частных лиц⁷. В то же время допуск частного лица к созданию автономного учреждения будет означать и допуск такого лица к управлению недвижимым и особо ценным движимым имуществом, находящимся у автономного учреждения в оперативном управлении. Но устанавливать разный режим участия публичного и частного учредителя нецелесообразно, так как это, во-первых, не будет создавать заинтересованности частных лиц выступать соучредителем, во-вторых, будет приводить к конфликту интересов и другим проблемам.

И у бюджетного, и у автономного образовательных учреждений основной деятельностью признана реализация соответствующих образовательных программ. Механизм ее финансирования для бюджетного учреждения сложился и сравнительно ясен: учредитель финансирует из бюджета деятельность учреждения из расчета установленных нормативов на обучающегося в соответствии с утвержденной им сметой доходов и расходов. В отношении автономного учреждения наибольшие опасения вызвало именно то, что учредители не будут финансировать деятельность автономных учреждений, и тем придется зарабатывать самим, т. е. образование станет коммерческим, платным для родителей, а оплатить образование смогут не все, следовательно, нарушаются конституционные права граждан. В соответствии с Законом об автономных учреждениях учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в т. ч. земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

⁷ Лескова Ю. Г. Некоторые проблемы правового положения учреждений по новому законодательству // Юрист. 2007. № 4. С. 7.

Таким образом, публичный собственник не собирается отказываться от финансирования образования – изменяются принципы финансирования. Финансироваться будет не столько деятельность учреждения, сколько выполнение им государственного и муниципального задания, но с учетом расходов на содержание необходимого для этого имущества. Это даст возможность учесть качество предоставляемых учреждением услуг при финансировании, обеспечит более эффективные бюджетные затраты за счет конкуренции между отдельными учреждениями.

При этом Закон «Об автономных учреждениях» отдельно оговаривает, что объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем образовательному учреждению, не может зависеть от типа такого учреждения. Следовательно, снижение размеров финансирования заданий автономным учреждениям по сравнению с бюджетными учреждениями будет незаконно.

В то же время экспертами высказывались опасения относительно того, что государственные и муниципальные органы, распределяющие задания между учреждениями, смогут более свободно распоряжаться финансовыми средствами, увеличивая задания одному и уменьшая другому учреждению, а следовательно, возникнет еще одна возможность для коррупции и субъективного улучшения положения одних учреждений за счет других. Это тем более актуально, если при разработке порядка финансирования учреждений не будет установлено, каким образом будут определяться объемы заданий каждому учреждению, какие объективные критерии должны быть достаточны для уменьшения объемов существующих заданий.

Хочется остановиться также на следующем моменте. В Законе об автономных учреждениях не предусмотрено четкое правило о том, допустима ли и в каком порядке может быть осуществлена обратная смена типа учреждения с автономного на бюджетное. Пункт 3 ст. 9 Закона об автономных учреждениях относит к компетенции учредителя вопрос о смене типа автономного учреждения. При этом отсутствует регламентация такой процедуры. Если предположить, что Закон допускает изменение типа автономного учреждения на бюджетное, тогда необходимо предусмотреть и процедуру этого процесса, и условия, при которых возможно возвращение учреждению статуса бюджетного.

Несомненно, Закон «Об автономных учреждениях» имеет и недостатки, и достоинства. Среди положительных сторон Закона можно отметить:

- 1) сохраняется бюджетное финансирование;
- 2) доходы поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения;

3) преобразование бюджетного учреждения в автономное не является реорганизацией; сохраняется действия лицензии и свидетельства о государственной аккредитации;

4) возможно открытие счета в кредитных организациях;

5) исключение субсидиарной ответственности публичного собственника по обязательствам учреждений и выведение из государственного сектора тех учреждений, финансирование в полном объеме которых государством нецелесообразно;

6) возможность формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления, соответствующие экономическим и социальным потребностям их деятельности;

7) изменение организационно-правовой формы может быть использовано как средство решения задач реструктуризации сложившейся сети учреждений.

Среди недостатков Закона можно отметить:

1) возможное сокращение уровня доступности образовательных услуг для потребителей из-за предполагаемого замещения бесплатных услуг платными вследствие намеренного сокращения объемов бесплатных услуг;

2) снижение уровня качества бесплатных услуг;

3) сокращение объема государственных заданий при снижении наполняемости бюджета; по этой же причине возможно недофинансирование необходимых расходов учреждения;

4) неравномерное финансовое обеспечение государственных заданий среди различных учреждений;

5) сокращение доходов при невостребованности услуг учреждений по различным, в том числе и демографическим причинам;

6) неготовность банков кредитовать автономные учреждения при отсутствии субсидиарной ответственности, так как кредиты фактически будут необеспеченными;

7) возможное банкротство и отсутствие механизмов регулирования деятельности учреждений, оказавшихся на грани банкротства;

8) отсутствие субсидиарной ответственности, являющееся, с одной стороны, положительным фактором, может, с другой стороны повлечь недоверие со стороны контрагентов (если юридическое лицо не несет полной ответственности за свою деятельность, то ее должны нести другие лица, которые в соответствии с Законом об автономных учреждениях отсутствуют).

Необходимо констатировать, что статус автономного учреждения позволяет более свободно распоряжаться определенными видами имущества и потому выгоден и удобен тем образовательным учреждениям, которые ведут

приносящую доход деятельность в большом объеме и получают от нее существенные доходы. Все это в большей степени касается учреждений высшего образования, а не дошкольных и школьных образовательных учреждений. Тем учреждениям, которые не изыскали возможности получать дополнительные доходы, удобнее оставаться бюджетными.

Основной целью деятельности и бюджетного, и автономного образовательного учреждения как некоммерческих организаций является оказание образовательных услуг и не может выступать получение прибыли (п. 1 ст. 50 ГК РФ).

Оказание платных образовательных услуг потребителям является в настоящее время неотъемлемой частью деятельности любого образовательного учреждения.

В соответствии с Законом «Об автономных учреждениях» автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами. Автономное учреждение вправе также осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе.

Согласно пункту 1 ст. 45 Закона об образовании государственное и муниципальное образовательные учреждения вправе оказывать платные дополнительные образовательные услуги. Также учреждения образования вправе вести предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, предусмотренную его уставом (п. 1 ст. 47 Закона об образовании). Как видно, Закон об образовании разделяет понятия «платные образовательные услуги» и «предпринимательская и иная приносящая доход деятельность». Данное различие проводит и Гражданский кодекс Российской Федерации, разделяя понятия «предпринимательская деятельность» (п. 1 ст. 2) и «приносящая доход деятельность» (п. 2 ст. 298). Е.А. Суханов справедливо отмечает, что образовательное учреждение «создается для решения социальных (образовательных) задач и потому относится к числу некоммерческих организаций, его основная – образовательная – деятельность, в том числе и осуществляемая на возмездных договорных началах, не может рассматриваться в качестве предпринимательской. В ином случае речь просто идет о неправомерном использовании организационно-правовой формы некоммерческой организации для профессионального участия в предпринимательских отношениях... Для государственных и муниципальных образовательных учреждений любая образовательная деятель-

ность не является предпринимательской»⁸. Несомненно, что вышесказанное относится в полной мере и к автономному образовательному учреждению. Согласно Типовому положению о дошкольном образовательном учреждении, утвержденному постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. № 666⁹, в соответствии с целями и задачами, определенными уставом, дошкольное образовательное учреждение может реализовывать дополнительные образовательные программы и оказывать дополнительные образовательные услуги за пределами определяющих его статус образовательных программ с учетом потребностей семьи и на основе договора, заключаемого между дошкольным образовательным учреждением и родителями (законными представителями) (п. 22). Платные образовательные услуги – реальность сегодняшнего дня и существенное подспорье для образовательных учреждений в условиях дефицита бюджетного финансирования. Договор возмездного оказания образовательных услуг не получил специальной правовой регламентации в Законе РФ «Об образовании». Данный пробел частично восполняется в Правилах оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505¹⁰. На договор возмездного оказания образовательных услуг правила главы 39 ГК РФ «Возмездное оказание услуг» распространяются в силу прямого указания на услуги по обучению в п. 2 ст. 779 ГК РФ, хотя в законодательстве об образовании и в правовой литературе используется преимущественно термин «образовательные услуги». Одним из наиболее дискуссионных вопросов является вопрос о возможности регулирования правоотношений по оказанию возмездных образовательных услуг Законом о защите прав потребителей. Так, решением коллегии МАП РФ от 24 ноября 1999 г. «О соблюдении законодательства о защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг»¹¹ было признано, что договор между образовательным учреждением и лицом, получающим образование на платной основе, должен соответствовать ГК РФ и Закону РФ «О защите прав потребителей»¹². Реализуя решение коллегии Министерства, его территориальные

⁸ Суханов Е.А. О правовом статусе образовательных учреждений // Вестник ВАС РФ. 2002. № 11. С. 69.

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 12.09.2008 № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении»// СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4432.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 «Об утверждении Правил об оказании платных образовательных услуг»// СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3016.

¹¹ См.: Решение коллегии МАП РФ от 24.11.1999 «О соблюдении законодательства о защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг» // Бюллетень Министерства образования РФ. 2000. № 4. С. 52.

¹² См.: Закон РФ от 07.02.1992. № 2300-1. «О защите прав потребителей» (послед. ред. от 25.10.2007. № 234-ФЗ) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140

управления предписывают образовательным учреждениям отменять положения их уставов, а также пункты договоров, заключаемых между образовательными учреждениями и лицами, получающими образование на платной основе, противоречащие гражданскому законодательству и Закону РФ «О защите прав потребителей». Ряд исследователей также предлагают распространить действие Закона «О защите прав потребителей» на все правоотношения по оказанию возмездных образовательных услуг (В.А. Куров, Л.В. Санникова)¹³. На наш взгляд, действие норм гражданского законодательства и Закона «О защите прав потребителей» однозначно можно распространять только на оказание платных дополнительных образовательных услуг, т.е. услуг, которые не предусмотрены соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами. К таким услугам Закон об образовании относит обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися углубленным изучением предметов и др.

В соответствии с примерным Уставом муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения г. Казани детский сад по согласованию с учредителем имеет право:

- 1) реализовывать дополнительные образовательные программы и оказывать дополнительные образовательные услуги, в том числе за плату, за пределами основных воспитательно-образовательных программ;
- 2) привлекать дополнительные источники финансовых и материальных средств, включая использование банковского кредита;
- 3) арендовать и сдавать в аренду объекты собственности;
- 4) выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату;
- 5) оказывать посреднические услуги, приобретать акции, иные ценные бумаги и получать по ним доходы, вести другую предпринимательскую деятельность.

Аналогичный перечень содержит и примерный Устав муниципального автономного общеобразовательного учреждения г. Казани.

Согласно примерному Уставу муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения г. Казани детский сад имеет право оказывать следующие дополнительные платные услуги:

¹³ Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999; Санникова Л.В. Основные черты договора возмездного оказания образовательных услуг по российскому законодательству // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования / Материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.). Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008.

1) образовательные услуги: подготовка детей к школе, обучение изобразительной деятельностью, театрализованной деятельностью, обучение певческим навыкам, хореографии, художественной гимнастике, иностранному языку и др.;

2) оздоровительные услуги: массаж, ЛФК, физиотерапия, ароматерапия и др.;

3) иные услуги: организация групп кратковременного, вечернего, выходного дня, консультативно-профилактическая работа по запросам населения, организация летнего отдыха и др.

При этом деятельность детского сада в данной области регламентируется такими локальными актами, как Положение о платных дополнительных образовательных услугах и Положение о предпринимательской деятельности Детского сада.

Так, муниципальное автономное дошкольное образовательное учреждение «Центр развития ребенка – детский сад № 25» Приволжского района г. Казани оказывает такие дополнительные образовательные и оздоровительные услуги, как английский язык, шахматы, обучение чтению по методике Н.А. Зайцева, занятия в автоклассе, развивающие занятия с психологом, изостудия, фортепиано, спортивная гимнастика, бальные танцы, восточные единоборства, коррегирующая гимнастика, массаж. Здесь же действует Субботняя Школа Раннего Развития, где проводятся занятия по логоритмике, детскому фитнесу, логике, английскому языку.

Муниципальное автономное образовательное учреждение для детей дошкольного и младшего школьного возраста «Прогимназия № 29» Советского района г. Казани оказывает такие дополнительные образовательные услуги, как хореография, лечебно-оздоровительные процедуры, развитие творческих способностей, развивающее обучение, детский вокал, театрализованная деятельность.

Федеральное законодательство устанавливает ряд условий, при наличии которых дошкольные и школьные образовательные учреждения вправе оказывать платные дополнительные образовательные услуги.

Во-первых, в уставе образовательного учреждения должно быть указано наличие платных образовательных услуг и установлен порядок их предоставления на договорной основе (пп. 5 «ж» п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об образовании»).

Типовое положение об общеобразовательном учреждении требует к тому же, чтобы в уставе школы были определены «виды и типы дополнительных образовательных услуг, в том числе платных» (ч. 2 п. 38). Аналогичное требование содержится и в п. 3 Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505.

Во-вторых, оказание отдельных видов платных дополнительных образовательных услуг возможно только при наличии соответствующей лицензии.

Согласно Положению о лицензировании образовательной деятельности, утвержденному постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796¹⁴ не подлежит лицензированию «образовательная деятельность не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации». Исходя из буквального толкования указанной нормы, можно прийти к выводу, что дополнительные образовательные услуги, не сопровождающиеся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации, не подлежат лицензированию. В то же время п. 2 Типового положения об общеобразовательном учреждении устанавливает в качестве обязательного условия наличие «соответствующей лицензии» при реализации общеобразовательным учреждением дополнительных образовательных программ, хотя очевидно, что такие программы не сопровождаются итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации.

Закон об образовании прямо требует наличие лицензии в случае, когда общеобразовательные учреждения по договорам и совместно с предприятиями, учреждениями, организациями проводят профессиональную подготовку обучающихся в качестве дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг (п. 8 ст. 19).

Требование «наличия лицензии» не означает, что школа должна получить отдельную лицензию на дополнительные образовательные программы и профессиональную подготовку. Такие образовательные программы должны быть указаны в приложении к лицензии школы на осуществление образовательной деятельности.

В-третьих, платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счет средств бюджета. К платным образовательным услугам, предоставляемым государственными и муниципальными образовательными учреждениями, не относятся: снижение установленной наполняемости классов (групп), деление их на подгруппы при реализации основных образовательных программ; реализация основных общеобразовательных, общеобразовательных программ повышенного уровня и направленности общеобразовательными школами (классами) с углубленным изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями в соответствии с их статусом; факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счет часов, отведенных в основных общеобразовательных программах (п. 4 Правил оказания платных образовательных услуг).

¹⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 18.10.2000 № 796 «Об утверждении положения о лицензировании образовательной деятельности» // СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4249

По данным Министерства образования и науки РТ, образовательными учреждениями всех уровней Республики Татарстан на 1 января 2008 г. было привлечено 1 106 621 тыс. рублей внебюджетных средств, из них 195 774 тыс. рублей (что составляет 17,6 % от общей суммы) – благотворительная помощь спонсоров и родителей.

Образовательными учреждениями республики всех уровней на 1 января 2008 г. на свои нужды было израсходовано 1 068 955 тыс. рублей, в том числе на оплату и стимулирование труда работников – 106 476 тыс. рублей (9,9 % от общей суммы), на укрепление материально-технической базы – 81 132 тыс. рублей (7,5 % от общей суммы), на коммунальные и хозяйственные расходы – 188 943 тыс. рублей (17,7 % от общей суммы), на прочие нужды – 692 251 тыс. рублей (64,7 % от общей суммы).

В 2007/2008 учебном году 584 образовательных учреждения Республики Татарстан оказывали платные образовательные услуги, которыми были охвачены 85797 детей. Получено от данного вида деятельности свыше 113 миллионов рублей. Израсходовано на оплату и стимулирование труда работников 68 миллионов 176 тыс. рублей, на укрепление учебно-материальной базы – 22 миллиона 441 тыс. рублей.

Анализ показывает, что в настоящее время 80 % учебных заведений Республики Татарстан занимаются различными видами внебюджетной деятельности, доходы от которой в основном состоят из средств от платной образовательной деятельности, спонсорской помощи, аренды помещений, уборки овощей, сбора металлолома и макулатуры, деятельности мастерских и др. Однако несмотря на наличие постоянной тенденции к их росту, внебюджетные средства в общем объеме финансирования образовательных учреждений занимают долю, равную 5,7 %, а без учета родительской платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях (это 35 % от внебюджетных средств) – 3,6 %. Доля платных образовательных услуг в объеме внебюджетных средств равна 20 %.

Объем оказываемых дошкольными и школьными образовательными учреждениями платных образовательных услуг составляет примерно 34 % от услуг, установленных государственными образовательными стандартами. Как показывает практика, наиболее востребованными платными образовательными услугами, предоставляемыми дошкольными образовательными учреждениями являются хореография, изобразительное искусство, английский язык и оздоровительная гимнастика. Наиболее востребованными платными образовательными услугами, предоставляемыми школьными образовательными учреждениями являются подготовка к ЕГЭ, языковые кружки и спортивные кружки.

Предложения по изменению федеральной нормативной базы:

1. Пункт 2 статьи 47 Закона РФ «Об образовании», в котором установлен закрытый перечень видов разрешенной предпринимательской деятельности, изменить, сделав этот перечень открытым.

2. В Законе РФ «Об образовании» более детально регламентировать вопросы оказания платных дополнительных образовательных услуг.

3. В Законе РФ «Об образовании» заложить основы регулирования платной образовательной деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, в том числе и автономных.

4. Законодательно закрепить перечень критериев, при наличии которых перевод образовательного учреждения в автономное учреждение не допускается.

Литература

1. *Селюков А.Д.* Правовые аспекты финансового обеспечения бюджетных учреждений // *Право и образование.* 2002. № 3. С. 75.

2. *Суханов Е.А.* Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования / Материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.). Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 7

3. *Лескова Ю.Г.* Некоторые проблемы правового положения учреждений по новому законодательству // *Юрист.* 2007. № 4. С. 7.

4. *Суханов Е.А.* О правовом статусе образовательных учреждений // *Вестник ВАС РФ.* 2002. № 11. С. 69.

5. *Куров С.В.* Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999;

6. *Санникова Л.В.* Основные черты договора возмездного оказания образовательных услуг по российскому законодательству // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования / Материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.). Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008.

Л.А. Дорофеева, А.В. Тимашева

**Методические рекомендации
по внедрению нормативно-правовых моделей организации
учета несовершеннолетних, не получающих общего образования
и обеспечению условий для получения ими общего образования¹**

Аннотация. Методические рекомендации разработаны для работников органов управления образования, в чьи обязанности входит осуществление учета несовершеннолетних, не получающих общего образования, включая детей беженцев и вынужденных переселенцев. Рассмотрены источники сведений о детях подлежащих обучению, системы учета несовершеннолетних, действующие в субъектах Российской Федерации. В рекомендациях представлен макет нормативного правового акта федерального уровня по затрагиваемой проблеме.

Ключевые слова: конституционное право на получение общего образования; государственные гарантии права граждан на образование; учет несовершеннолетних, не получающих общего образования; несовершеннолетние

Статьей 43 Конституции Российской Федерации предусмотрена общедоступность и бесплатность основного общего образования.

Сравнивая провозглашенную действующей Конституцией Российской Федерации государственную гарантию права граждан на образование, ранее обеспечиваемым объемом государственных гарантий конституционного права граждан на общее образование в соответствии с Конституциями СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г., очевидно, что действующую норму следует расценивать как шаг назад, поскольку из последовательно перечисляемых уровней образования, гарантируемых государством своим гражданам, была исключена ступень среднего (полного) общего образования. И достаточно продолжительный период времени указанное ограничение являлось существенным препятствием для обеспечения реализации права несовершеннолетних граждан на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее образование, при этом государственные органы и общество в целом на вполне законных основаниях оставляли без внимания проблему детей, находящихся вне образования, предпринимая лишь отдельные разрозненные меры по профилактике детской беспризорности и безнадзорности и вовлечению детей в процесс обучения.

¹ Методические рекомендации подготовлены в рамках проекта Федеральной целевой программы развития образования «Разработка управленческих, технических и нормативно-правовых моделей организации учета несовершеннолетних, не получающих общего образования и обеспечения условий для получения ими общего образования, а также рекомендаций по их внедрению в субъектах Российской Федерации» в 2008 году

Так, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² определил основные направления деятельности государственных органов, подведомственных им учреждений и организаций по реализации комплекса мер, направленных на снижение детской беспризорности и безнадзорности, профилактики правонарушений несовершеннолетних, однако их эффективной реализации препятствовало отсутствие соответствующих правовых механизмов.

Кроме того, устанавливая обязанности органов управления образованием и образовательных учреждений в области осуществления работы по организации учета, воспитания и обучения несовершеннолетних, Федеральный закон одновременно ограничивал эту деятельность узкой категорией таких несовершеннолетних, характеризуя их как «находящиеся в социально опасном положении, не посещающие или систематически пропускающие занятия в образовательных учреждениях».

Отдельные субъекты Российской Федерации (Республика Алтай, город федерального значения Москва), пытавшиеся реализовать принцип обязательности среднего (полного) общего образования в соответствующих субъектах РФ, при отсутствии на то правового основания в федеральном законодательстве, сталкивались с непреодолимым противоречием норм законодательных актов субъектов Российской Федерации статье 43 Конституции РФ.

Указанное противоречие было частично разрешено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, где сказано, что «Конституция Республики Алтай... в статье 59, по существу, исходит из положений Федерального закона «Об образовании», согласно которому государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность среднего (полного) общего образования (пункт 3 статьи 5). Устанавливая, что родители должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, оспариваемая норма – в соответствии с целями социального государства – дополнительно гарантирует более широкие возможности для несовершеннолетних, которые хотели бы продолжить свое обучение. Тем самым Республика Алтай принимает на себя обязательства по финансовому, материально-техническому и иному обеспечению права на образование в указанном объеме и возлагает на родителей несовершеннолетних содействие в его реализации и защите. Такое регули-

² См.: СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

³ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

рование не нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий, поскольку защита прав и свобод граждан, а также общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов».

Такое толкование Конституционным Судом Российской Федерации нормы Конституции Республики Алтай, а также принятие Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» послужило определенным стимулом к активизации нормотворческой деятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области регулирования отношений по созданию условий для реализации права граждан на общее образование.

Однако проведенный анализ этой деятельности показал, что в период с 1999 г. по 2002 г. было принято лишь пять нормативных правовых актов, направленных на обеспечение условий для получения общего образования несовершеннолетними, не получившими такого образования, в том числе, посредством проведения учета детей, подлежащих обучению в общеобразовательных учреждениях.

Спустя три года, Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁴ ч. 2 ст. 31 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁵ (далее – Закон РФ «Об образовании», Закон об образовании) была дополнена п. 12, установившим полномочия органов местного самоуправления по учету детей, подлежащих обучению в образовательных учреждениях основного общего образования.

Практически в то же время Государственным комитетом по статистике Российской Федерации (постановление от 19 марта 2002 г. № 21⁶) утверждена единовременная форма федерального государственного статистического наблюдения № 1 – дети «Сведения о численности детей в возрасте 7–15 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях, и детей, не имеющих постоянного места жительства, по состоянию на 1 июня 2002 г.», а Министерством образования Российской Федерации направлено письмо от 21 марта 2002 г. № 419/28-5 «О мерах по выявлению и учету детей в возрасте 6–15 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях»⁷, содержащее рекомендации,

⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2517.

⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

⁶ См.: Вопросы статистики. 2002. № 5.

⁷ Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

направленные на организацию работы по проведению учета детей школьного возраста, подлежащих обучению.

Еще год спустя, Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ отнес к компетенции органов местного самоуправления организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

За период с 2003 г. по 2006 г. субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями принимается уже 16 правовых актов, направленных на обеспечение работы по проведению учета детей, подлежащих обучению в общеобразовательных учреждениях.

И лишь после внесения Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»⁹ соответствующих изменений в Закон РФ «Об образовании», объявившем, наконец, обязательным общее образование, включающее три ступени – начальное общее, основное общее и среднее (полное) общее образование, и установившем, что требование обязательности общего образования по отношению к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста 18 лет, в 2007–2008 гг. субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями принято уже 22 нормативных правовых акта, регулирующих деятельность по организации учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования.

Несмотря на очевидность того, что проблема обучения детей, оказавшихся вне образования, носит межведомственный характер и может быть решена лишь при условии эффективного взаимодействия не только органов, осуществляющих управление в сфере образования и подведомственных им образовательных учреждений, но и активного включения в эту работу всех органов и организаций, в первую очередь, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, с обеспечением координации и контроля этой деятельности со стороны органов государственной власти, однако и в настоящее время нормативные правовые акты в указанной сфере деятельности приняты лишь в 26 субъектах Российской Федерации. Следует отметить, что из 41 акта, размещенных для открытого ознакомления в

⁸ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ См.: СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3808.

информационно-правовой базе «Консультант плюс» и в сети Интернет по состоянию на 25–26 сентября 2008 г. и изученных в целях настоящего исследования, лишь 6 принято на уровне субъектов Российской Федерации, остальные 35 – муниципальными образованиями.

В основу анализа нормативного правового обеспечения условий для получения общего образования несовершеннолетними, не получившими такого образования, был положен ряд критериев, результаты исследования которых позволили выработать оптимальную модель организации работы по выявлению и учету детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования.

В первую очередь, необходимо определить оптимальный возрастной диапазон детей, подлежащих учету в целях обеспечения их права на общее образование.

Проведенный анализ показал отсутствие единого подхода к определению указанного возраста. Так, в 41 исследованном нормативно правовом акте возраст подлежащих учету детей определен следующим образом:

от 6 до 15 лет	4
от 6 лет 6 месяцев до 15 лет	7
от 6 лет 6 месяцев до 15 лет, дополнительно – учет выпускников ступени основного общего образования	1
от 5 до 15 лет	1
от 7 до 15 лет	1
от 2 месяцев до 6 лет и от 7 до 18 лет	1
от 0 до 15 лет	1
от 0 до 16 лет	1
от 6 до 18 лет	6
от 6 лет 6 месяцев до 18 лет	5
от 0 до 18 лет	8
возраст не определен	5

Очевидно, что в большинстве случаев (24) нижний предел возрастного диапазона подлежащих учету детей ограничен 6–7 годами, в одном случае этот

предел снижен до 5-летнего возраста, и лишь в десяти постановка детей на учет предусматривается с момента их рождения, а в одном – с момента достижения ими возраста 2-х месяцев (минимальный возраст для реализации права на дошкольное образование).

Рассматривая в качестве основной цели проведения учета детей решение проблемы «всеобуча», и принимая во внимание, с одной стороны, установленную Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования» обязательность общего образования до достижения ребенком возраста 18 лет, с другой стороны, определенный ст. 19 Закона РФ «Об образовании» возраст приема на ступень начального общего образования 6 лет 6 месяцев, очевидно, что возрастные границы подлежащих учету детей должны быть установлены как минимум в диапазоне от 6 лет 6 месяцев до 18 лет.

Однако данный диапазон не является оптимальным с точки зрения обеспечения своевременности учета, в том числе и в целях обеспечения безусловного приема ребенка, достигшего возраста 6 лет 6 месяцев, на обучение.

Так, в соответствии со ст. 16 Закона РФ «Об образовании» учредитель образовательного учреждения обязан обеспечить прием всех граждан, проживающих на данной территории и имеющих право на получение образования данного уровня, тем не менее, хотя и единственной, но допускаемой законодательством причиной отказа в приеме ребенка на обучение является отсутствие в образовательном учреждении свободных мест (п. 46 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196¹⁰).

Очевидно, что в целях обеспечения безусловного приема ребенка, достигшего возраста 6 лет 6 месяцев, в первый класс образовательного учреждения, расположенного в непосредственной близости от места его постоянного или преимущественного проживания, необходимо прогнозирование количества детей, подлежащих приему в первый класс в соответствующем учебном году.

Кроме того, следует учитывать, что законом, при соблюдении установленных им условий, – по заявлению родителей (законных представителей) и с разрешения учредителя общеобразовательного учреждения – допускается прием ребенка в первый класс с более раннего возраста.

Таким образом, нижний предел диапазона возраста, с которого ребенок подлежит постановке на учет в целях безусловного обеспечения реализации его права на общее образование, должен быть установлен максимально

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1252.

ранее достижения им установленного законом возраста приема в первый класс. Оптимальным представляется установить величину такого предела от 0 до трех лет.

Снижение возраста постановки ребенка на учет является обоснованным и с той точки зрения, что, как показал проведенный анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок учета детей, подлежащих обучению по общеобразовательным программам, в ряде регионов (8) в целях проведения такого учета используются сведения о воспитанниках дошкольных образовательных учреждений, в том числе отдельно учитываются дети, завершающие в текущем году ступень дошкольного образования, и, соответственно, подлежащие приему в первый класс, затем указанные сведения используются органами, осуществляющими управление в сфере образования, в целях прогнозирования количества детей, подлежащих приему в первый класс, а также в целях оптимизации сети образовательных учреждений, реализующих программы соответствующего уровня общего образования.

Кроме того, необходимо учитывать, что воспитанники дошкольных образовательных учреждений относятся к наиболее «благополучной» категории детей, в отношении которых с большой степенью вероятности возможно предположить продолжение ими обучения по программам общего образования, хотя здесь следует заметить, что данный источник сведений о детях, подлежащих учету в целях получения общего образования, может быть признан основным и наиболее полным и достоверным по объему содержащихся в нем сведений.

За пределами такой системы учета могут оказаться все дети, не получающие дошкольное образование в дошкольных образовательных учреждениях, в том числе, дети из семей, не имеющих регистрации по месту жительства (пребывания), семей беженцев и вынужденных переселенцев, семей, находящихся в социально опасном положении, дети родителей без определенного места жительства, наркоманов, токсикоманов, алкоголиков, дети-инвалиды, дети с ограниченными возможностями здоровья, иные категории детского населения, по тем или иным причинам не пользующиеся услугами дошкольных образовательных учреждений.

Таким образом, необходимо предусмотреть учет всех категорий детей, для которых территория данного общеобразовательного учреждения является постоянным (преимущественным) местом проживания, для чего использовать максимальное количество источников достоверных сведений о них.

Так, по частоте использования источники сведений о детях распределились следующим образом:

1.	Сведения текущего учета образовательных учреждений (данные образовательного учреждения о детях, проживающих на закрепленной территории, в т.ч. об: 1) обучающихся в данном ОУ; 2) обучающихся в других ОУ или негосударственных образовательных организациях; 3) о подлежащих приему в ОУ в связи с достижением 6–7 лет, а также 4) о не обучающихся в нарушение закона; 5) не обучающихся по состоянию здоровья; 6) отчисленных из данного образовательного учреждения; 7) систематически не посещающих занятия; 8) не обучающихся и не работающих; 9) о выпускниках ступени основного общего образования)	35
2.	Данные регистрационного учета, в том числе, учета по месту жительства, осуществляемого органами и организациями жилищно-коммунального (городского) хозяйства (копии карточек регистрации, домовые (поквартирные) книги и др.), переписи детского населения, осуществляемого местными администрациями, данные администраций муниципальных образований о детях из отдаленных населенных пунктов	26
3.	Данные участковых педиатров учреждений здравоохранения (данные переписи детского населения, диспансеризации детского населения, фактически проживающих на территории учреждения здравоохранения независимо от регистрации по месту жительства (пребывания)	23
4.	Сведения участковых уполномоченных ОВД, полученные в результате поквартирных (подворовых) обходов, в том числе о детях, не зарегистрированных, но фактически проживающих на административном участке	15
5.	Сведения органов социальной защиты населения о семьях, находящихся в социально опасном положении, семьях «группы риска», имеющих несовершеннолетних детей, о детях из неполных или многодетных семей, о детях, нуждающихся в государственной защите	12
6.	Сведения поквартирных (подворовых) обходов, осуществляемых администрациями поселений, органами управления образованием, иными уполномоченными органами, образовательными учреждениями	10
7.	Сведения о детях, находящихся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, центрах размещения беженцев и вынужденных переселенцев, центрах временной изоляции несовершеннолетних ОВД, лечено-профилактических и иных детских учреждениях	10

8.	Сведения дошкольных образовательных учреждений о своих воспитанниках, в том числе, завершающих в текущем году дошкольное образование и подлежащих приему в 1 класс в связи с достижением возраста 6-7 лет	8
9.	Сведения органов опеки и попечительства о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей, в том числе, на исключение которых из общеобразовательного учреждения данным органом давалось согласие	8
10.	Сведения органов и учреждений здравоохранения о детях-инвалидах, детях с ограниченными возможностями здоровья, наркоманах, токсикоманах, алкоголиках, выявленных в ходе медицинского обслуживания населения	7
11.	Сведения иных органов, организаций, а также граждан, обладающих информацией о детях, не получающих общее образование	6
12.	Сведения органов службы занятости населения о детях из семей безработных граждан и детях, обратившихся за содействием во временном трудоустройстве	5
13.	Сведения ОВД о безнадзорных детях, несовершеннолетних правонарушителях, детях из асоциальных семей, детях родителей без определенного места жительства, детях из семей беженцев и вынужденных переселенцев	5
14.	Информация органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе, о местах неорганизованных скоплений несовершеннолетних	6
15.	Пункты приема информации о детях, не получающих общее образование	4
16.	Данные учета органов Федеральной миграционной службы о несовершеннолетних, зарегистрированных при войсковых частях, а также незарегистрированных из семей беженцев и вынужденных переселенцев	3
17.	Сведения Органов по делам молодежи, дворовых клубов, клубов по месту жительства о детях, нуждающихся в психолого-педагогической и правовой помощи	3
18.	Данные органов ЗАГС	2
19.	Данные сверки баз данных, содержащих сведения о детях	2
20.	Данные органов статистики	1

Проведенный анализ также показал, что в регионах используются различные как по видам, так и по их числу, источники сведений о детях, подлежащих обучению, но наиболее распространенными источниками, безусловно, являются традиционные данные образовательных учреждений, данные регистрационного учета по месту жительства и данные переписи и (или) диспансеризации детского населения, составленные участковыми педиатрами учреждений здравоохранения о детях, фактически проживающих на территории учреждения здравоохранения независимо от регистрации по месту жительства (пребывания).

Хотя регионами используются не менее двух источников сведений о детях, максимальное их количество (Свердловская область) достигает девяти, а среднее колеблется в интервале от четырех до шести.

Самым «непопулярным» источником, вероятнее всего ввиду «обезличенности» содержащихся в нем сведений, являются данные органов статистики. Хотя указанный источник может быть использован в качестве вспомогательного, например, при сверке общего количества детей, выявленных на конкретной территории в ходе персонализированного учета, с данными органов статистики за тот же период на той же территории.

Низкая степень использования сведений органов ЗАГС объяснима с точки зрения неполноты сведений о ребенке (отсутствие точного адреса места жительства (преимущественного пребывания)).

Следующим по редкости использования являются результаты сверки различных баз данных, содержащих сведения о детях, что, с одной стороны, объяснимо с точки зрения неравной и недостаточной технической оснащенности органов и организаций, участвующих в собирании, обмене и иных способах использования информации о детях, подлежащих обучению, с другой стороны, с точки зрения отсутствия необходимости соблюдения ограничений, установленных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹¹ (ранее – Федеральным законом от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»¹²), для обработки персональных данных с использованием средств автоматизации.

Вызывает, по меньшей мере, недоумение достаточно низкий уровень использования участковых уполномоченных милиции (в 15 из 41) в работе по учету детей, несмотря на то, что в соответствии с приказом Министерства внутренних дел РФ от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции»¹³ в непосредствен-

¹¹ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1) Ст. 3451.

¹² См.: СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

¹³ См.: Российская газета. 2002. 25 нояб.

ные обязанности участкового уполномоченного входит проведение не реже одного раза в полугодие поквартирных (подворных) обходов административного участка, с занесением полученной в соответствии с законодательством информации в паспорт на жилой дом (жилые дома) по улице (в населенном пункте) для последующего ее анализа и систематизации (п. 7.3. приложения 1 к приказу). При этом участковый уполномоченный, осуществляющий поквартирный обход жилого дома (подворный обход жилых домов), обязан установить и занести в паспорт жилого дома (жилых домов) с обязательным указанием даты обхода **фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, ... место учебы, адрес... всех проживающих в квартире (доме) лиц.**

Указанный источник обладает, с одной стороны, высокой степенью достоверности содержащейся в нем информации, поскольку данная информация формируется в процессе непосредственного общения с лицами, проживающими на данной территории, с другой стороны, высокой степенью актуальности, поскольку уточнение этой информации производится с периодичностью не реже двух раз в год.

Подтверждением данного вывода является и то, что практически следующим источником сведений о детях, подлежащих обучению, являются сведения поквартирных (подворных) обходов, осуществляемых администрациями поселений, органами управления образованием, иными уполномоченными органами, образовательными учреждениями, в т.ч. педагогами. Таким образом, обязанности участковых принимают на себя органы, организации, а в отдельных случаях, квалифицированные специалисты (педагогические работники), для которых указанная функция несвойственна.

Более того, из 41 подвергнутых анализу нормативных правовых актов только в одном (город Лабытнанга Ямало-Ненецкого автономного округа) прямо предусмотрены обязанности участковых уполномоченных милиции по установлению необходимых для осуществления учета сведений о каждом ребенке, проживающем на территории административного участка, представлении их в установленный срок в общеобразовательное учреждение, находящееся на территории данного участка; более того, дополнительно предусмотрено незамедлительное представление в управление образования города сведений о несовершеннолетних, не получающих общего образования, выявленных в ходе проведения плановых, профилактических, оперативных мероприятий городского отдела внутренних дел.

Таким образом, в целях охвата системой учета максимального количества различных категорий детей, подлежащих обучению, на наш взгляд, представляется целесообразным в качестве основных источников сведений о детях обозначить следующие:

1) данные регистрационного учета, в том числе, учета по месту жительства, осуществляемого органами и организациями жилищно-коммунального (городского) хозяйства (копии карточек регистрации, домовые (поквартирные) книги и др.);

2) данные переписи и (или) диспансеризации детского населения, составленные участковыми педиатрами учреждений здравоохранения о детях, фактически проживающих на территории учреждения здравоохранения независимо от регистрации по месту жительства (пребывания);

3) данные участковых уполномоченных милиции, полученные в результате поквартирных (подворовых) обходов, в том числе о детях, не зарегистрированных, но фактически проживающих на административном участке.

В качестве дополнительных источников сведений о детях предлагается использовать:

1) данные органов социальной защиты населения о семьях, находящихся в социально опасном положении, семьях «группы риска», имеющих несовершеннолетних детей, о детях из неполных или многодетных семей, о детях, нуждающихся в государственной защите;

2) данные органов и учреждений здравоохранения о детях-инвалидах, детях с ограниченными возможностями здоровья, наркоманах, токсикоманах, алкоголиках, выявленных в ходе медицинского обслуживания населения;

3) данные органов опеки и попечительства о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей;

4) данные учета органов Федеральной миграционной службы о несовершеннолетних, зарегистрированных при войсковых частях, а также незарегистрированных из семей беженцев и вынужденных переселенцев;

5) сведения ОВД о безнадзорных детях, несовершеннолетних правонарушителях, детях из асоциальных семей, детях родителей без определенного места жительства, детях из семей беженцев и вынужденных переселенцев; детях, находящихся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, центрах размещения беженцев и вынужденных переселенцев, центрах временной изоляции несовершеннолетних при ОВД, лечебно-профилактических и иных детских учреждениях;

6) сведения органов службы занятости населения о детях из семей безработных граждан и детях, обратившихся за содействием во временном трудоустройстве;

7) информация органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе, о местах неорганизованных скоплений несовершеннолетних;

8) сведения *иных* органов, организаций, негосударственных образовательных организаций, а также граждан, *обладающих информацией о детях*, в т.ч. полученные специально организованными пунктами приема информации о детях, не получающих общее образование.

Перечисленные одиннадцать источников представляются достаточными для составления полного первичного банка данных о детях, подлежащих обучению, который впоследствии будет формироваться путем накопления, сверки и обобщения в координирующем данную работу центре – органе, осуществляющем управление в сфере образования, органе местного самоуправления, ином уполномоченном органе (в зависимости от административно-территориального деления и структуры органов управления (местного самоуправления) на конкретной территории, далее – уполномоченный орган).

При этом использование перечисленных выше трех основных источников представляется обязательным. Конкретное количество дополнительных источников должно определяться уполномоченным органом в зависимости от наличия и деятельности на территории конкретного муниципального образования тех или иных органов или организаций.

Организация работы на данном этапе, на наш взгляд, должна включать в себя:

а) представление органами и организациями, обладающими информацией о тех или иных категориях детей, сведений в уполномоченный орган по установленной им форме и в сроки, определяемые нормативным правовым актом муниципального образования или по запросу уполномоченного органа;

б) формирование этим органом полного первичного банка данных о детях, подлежащих обучению, по возможности, исключение дублирования данных, полученных из различных источников;

в) распределение данных о детях по признаку «закрепленной территории» в отношении каждого общеобразовательного учреждения.

На следующем этапе в работу по учету детей следует включать дошкольные и общеобразовательные учреждения с уже имеющимися у них сведениями о контингенте, соответственно, воспитанников и обучающихся.

Учитывая, что прием в первые классы общеобразовательных учреждений, как правило, начинается с 1 апреля каждого года, полагаем целесообразным передавать в общеобразовательное учреждение общие сведения о детях, проживающих на конкретной территории, ориентировочно в сроки с 1 по 15 марта, в целях обеспечения образовательному учреждению возможности провести сверку полученных общих сведений о детях, проживающих на конкретной территории, со сведениями о контингенте обучающихся данного обра-

зовательного учреждения, в том числе, со сведениями дошкольных образовательных учреждений о воспитанниках, завершающих в текущем году дошкольное образование и подлежащих приему в первый класс, в связи с достижением возраста 6–7 лет.

На этом этапе формируется внутришкольный банк данных о детях, проживающих на закрепленной территории, в котором, как нам видится, необходимо выделить следующие разделы:

1. Общие сведения о детях, проживающих на закрепленной территории;
2. Сведения о детях, обучающихся в данном образовательном учреждении;
3. Сведения о детях, завершающих в текущем году дошкольное образование и подлежащих приему в образовательное учреждение в связи с достижением 6–7 лет;
4. Сведения о выпускниках ступени основного общего образования, подлежащих приему на ступень среднего (полного) общего образования;
5. Сведения о детях, обучающихся в других образовательных учреждениях или негосударственных образовательных организациях;
6. Сведения о детях, не обучающихся по состоянию здоровья;
7. Сведения о детях, не посещающих или систематически пропускающих занятия;
8. Сведения о детях, отчисленных из данного образовательного учреждения;
9. Сведения о детях, не обучающихся в нарушение закона;
10. Сведения о детях, не обучающихся и не работающих;
11. Сведения о детях, информацию о которых не удалось установить.

Ориентировочно по состоянию на 10–20 сентября нового учебного года, с учетом итогов приема в первый класс, итогов окончания учебного года, комплектования 10-х классов, по итогам явки обучающихся после летних каникул, а также по итогам принятия мер по организации обучения обучающихся категорий «е» и «ж» (детей, не обучающихся по состоянию здоровья, и обучающихся, не посещающих или систематически пропускающих занятия) в рамках своей компетенции, образовательное учреждение уточняет имеющиеся данные и направляет их в уполномоченный орган для уточнения первичных сведений, а также для принятия мер к устройству на обучение либо трудоустройству тех категорий детей, принятие мер в отношении которых находится вне компетенции образовательного учреждения.

Уполномоченный орган в отношении каждого ребенка, не приступившего к обучению, принимает предусмотренные законом меры в рамках своей компетенции, либо направляет сведения о таком ребенке в орган, уполномоченный на принятие соответствующих мер воздействия в соответствии с законодательством.

Таким образом, организация работы по учету детей на территории муниципального образования должна включать в себя следующие этапы:

I этап – предварительный сбор данных о детях, проживающих на данной территории, с использованием сведений из всех источников, осуществляющих на данной территории свою деятельность в этом направлении, коими являются уполномоченные органы, определяемые с учетом административно-территориального деления и структуры органов управления (местного самоуправления) на конкретной территории.

II этап – сверка, обобщение, по возможности, исключение дублирования данных, формирование первичного банка данных о детях, подлежащих обучению, в уполномоченном органе, с распределением данных по признаку «закрепленной территории» в отношении каждого общеобразовательного учреждения.

При наличии соответствующих технических возможностей и дополнительных баз данных по контингенту обучающихся и воспитанников расположенных на подведомственной уполномоченному органу территории общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждений, возможно уже на этом этапе сопоставление данных первичного банка со сведениями о контингенте обучающихся, в том числе о воспитанниках, завершающих в текущем году дошкольное образование и подлежащих приему в первый класс, в связи с достижением возраста 6–7 лет.

III этап – направление сведений первичного банка данных в общеобразовательное учреждение для проведения сверки полученных сведений со сведениями о контингенте обучающихся данного образовательного учреждения, в том числе, со сведениями дошкольных образовательных учреждений о воспитанниках, завершающих в текущем году дошкольное образование и подлежащих приему в первый класс, в связи с достижением возраста 6–7 лет. Формирование (уточнение) по разделам 1–11 внутришкольного банка данных о детях, проживающих на закрепленной территории.

IV этап – уточнение внутришкольного банка данных по итогам приема в первый класс, итогам окончания учебного года, комплектования 10-х классов, итогам явки обучающихся после летних каникул, а также по итогам принятия мер по организации обучения детей, не обучающихся по состоянию здоровья, и обучающихся, не посещающих или систематически пропускающих занятия в

рамках своей компетенции, и направление уточненных данных в уполномоченный орган.

V этап – уточнение уполномоченным органом первичных сведений, принятие мер к устройству на обучение либо трудоустройству тех категорий детей, принятие мер в отношении которых находится в его компетенции, либо направление сведений о таких детях, в том числе о детях, информацию о которых не удалось установить, в иные органы или учреждения для принятия необходимых мер в соответствии с законодательством.

VI этап – осуществление контроля за устройством несовершеннолетних на обучение и/или их трудоустройством и продолжением ими обучения в иных (кроме очной) формах, независимо от того, принимались ли меры к устройству уполномоченным органом самостоятельно либо переданы по подведомственности в другой орган (организацию).

VII этап – анализ причин и условий, способствующих непосещению или оставлению обучающимися образовательных учреждений, анализ эффективности мер, принимаемых образовательными учреждениями, для вовлечения детей в процесс обучения. Выработка комплекса мер, направленных на устранение причин, способствующих непосещению или оставлению обучающимися образовательных учреждений, и на проведение мероприятий, направленных на вовлечение детей в процесс обучения. Создание условий для получения детьми образования в различных формах при наличии объективных препятствий в получении ими образования в очной форме. Организация комплексной системы индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, не посещающих образовательное учреждение, их родителей (законных представителей). Подготовка предложений по вопросам обеспечения необходимых мер, направленных на реализацию принципа всеобщего среднего (полного) общего образования.

Таким образом, все организационные вопросы, на наш взгляд, должны быть отнесены **к компетенции уполномоченного органа**, в примерный перечень функций которого в рассматриваемой сфере отношений целесообразно отнести:

- распределение и закрепление территорий (жилых секторов, микрорайонов) за образовательными учреждениями;
- обеспечение устройства детей, нуждающихся в государственной поддержке;
- организация работы по учету детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;
- определение органов, участвующих в этой работе, обеспечение их взаимодействия, установление форм и сроков представления информации;

- формирование банка данных о детях, подлежащих обучению;
- создание условий для получения детьми образования в различных формах при наличии объективных препятствий в получении ими образования в очной форме;

- организация комплексной системы индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, не посещающих образовательное учреждение, их родителей (законных представителей);

- проведение анализа полученной информации, подведение итогов работы по учету и обучению детей, подлежащих обучению, подготовка предложений по вопросам обеспечения необходимых мер, направленных на реализацию принципа всеобщего среднего (полного) общего образования.

К компетенции образовательных учреждений целесообразно отнести функции, непосредственно связанные с основной целью их деятельности, а именно:

- проверка фактического обучения в образовательном учреждении детей, проживающих на закрепленной территории и подлежащих обучению по основным образовательным программам общего образования;

- обеспечение приема на обучение детей, проживающих на закрепленной территории и подлежащих обучению по основным образовательным программам общего образования, организация образовательного процесса, контроль за посещением детьми учебных занятий;

- принятие мер по организации обучения детей, не обучающихся по состоянию здоровья, и обучающихся, не посещающих или систематически пропускающих занятия, проведение с ними индивидуальной профилактической работы, в рамках своей компетенции;

- ведение документации по учету и движению обучающихся, направление в уполномоченный орган сведений по учету детей в соответствии с установленными формами и сроками, а также информации о детях, оставивших обучение и/или выбывающих из образовательного учреждения, принятие мер по организации обучения и/или трудоустройства которых находится вне компетенции образовательного учреждения;

- анализ причин и условий, способствующих непосещению или оставлению обучающимися образовательных учреждений, реализация в рамках своей компетенции мер, направленных на их устранение и вовлечение детей в процесс обучения.

Приведенная схема взаимодействия и примерное разграничение полномочий представляется оптимальными для построения двухуровневой системы учета, организация которой возможна на территории муниципального образования.

здесь картинка

Указанная модель позволяет максимально освободить образовательные учреждения и педагогических работников от несвойственных им функций по непосредственному участию в проведении учета, в том числе, обходах закрепленного за образовательными учреждениями жилого сектора, решении организационных вопросов, связанных с истребованием и получением сведений о детях.

Однако очевидно, что, несмотря на распространенность именно муниципальных систем учета детей, проблема обеспечения реализации всеми гражданами конституционного права на общее образование не может быть решена муниципальными образованиями без вмешательства государства в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти, направленного на активизацию, координацию и контроль за деятельностью органов и организаций системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и иных органов и организаций, в сферу деятельности которых входит решение вопросов, связанных с созданием условий для обеспечения государственных гарантий реализации права граждан на общее образование, выработку стратегических направлений деятельности по повышению образовательного уровня населения и единых подходов к организации работы по обеспечению условий для реализации принципа обязательности всеобщего среднего (полного) общего образования.

В связи с чем предлагается подключить к работе по организации выявления и учета детей, подлежащих обучению по основным образовательным программам общего образования, в первую очередь, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и выстроить так называемую трехуровневую систему учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования, включающую в себя уже вышеприведенную схему двухуровневой системы, и дополнительно – органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования.

К полномочиям органов государственной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, представляется целесообразным отнести:

- формирование единой (централизованной) базы данных субъекта Российской Федерации о детях, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;

- анализ информации о результатах работы по выявлению и учету детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования, выявление тенденций роста/сокращения численности де-

тей, не обучающихся по программам общего образования, в целом на территории субъекта Российской Федерации;

- определение общих подходов к организации работы по выявлению и учету детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования, с определением компетенции и ответственности органов и организаций, участвующих в этой деятельности, по возможности, исключающим дублирование или выполнение органами и организациями несвойственных им функций;

- координацию и контроль деятельности всех структур, участвующих в проведении работы по выявлению и учету детей, подлежащих обучению;

- анализ предложений муниципальных образований о мерах по устранению причин и условий, способствующих непосещению или оставлению обучающимися образовательных учреждений, и оценка эффективности проведения муниципальными образованиями мероприятий по вовлечению детей в процесс обучения;

- разработка и принятие необходимых распорядительных актов по вопросам обеспечения конституционного права граждан на получение общего образования, а также профилактических мер по предотвращению оставления обучающимися образовательных учреждений;

- подготовка проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, направленных на реализацию принципа всеобщего среднего (полного) общего образования.

Однако, для обеспечения включения в процесс выявления и учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования, представляется необходимым, в первую очередь, разработать ряд федеральных нормативных правовых актов, в том числе, федеральных законов.

Следует отметить, что в последние годы, в связи с проведением административной реформы, перераспределением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями, с одновременным проведением реформирования системы образования, связанного, с одной стороны, с изменением структуры государственных образовательных стандартов, с другой, с изменением системы контроля качества образования, сама проблема обеспечения условий для реализации конституционного права граждан на образование осталась за пределами государственного регулирования.

Между тем очевидно, что проблему выявления и учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего обра-

зования, невозможно решить саму по себе, отдельно или вне решения проблемы организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в целях реализации принципа всеобщего среднего (полного) общего образования, поскольку именно обеспечение реализации этого принципа является основной целью учета детей.

При этом согласно ст. 72 Конституции РФ общие вопросы образования относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в соответствии со ст. 76 Конституции РФ, подлежат урегулированию федеральными законами.

Одновременно ст. 3 Закона РФ «Об образовании» определяет, что федеральные законы в области образования разграничивают компетенцию и ответственность в области образования федеральных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, и регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации и вводят общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации.

Статьи 28, 29 и 31 Закона РФ «Об образовании» распределяют компетенцию федеральных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления следующим образом.

Обеспечение государственных гарантий прав граждан на образование отнесено к компетенции Российской Федерации.

Обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в части финансового обеспечения образовательного процесса отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации.

Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования и учет детей, подлежащих обучению по перечисленным общеобразовательным программам отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

Статья 5 Закона РФ «Об образовании», раскрывая понятие государственных гарантий права на образование, одновременно устанавливает, что государство гарантирует общедоступное и бесплатное дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование... .

Очевидно, что, несмотря на передачу полномочий по финансовому обеспечению гарантий прав граждан на общее образование субъектам Россий-

ской Федерации, а по организации его предоставления – органам местного самоуправления, обеспечение государственных гарантий права граждан на общедоступное и бесплатное начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование, относится, тем не менее, к компетенции Российской Федерации, и отношения, связанные с реализацией гражданами своего права на общее образование, должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации и, соответственно, подлежат урегулированию в федеральном законодательстве.

Отнесение Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и учету детей, подлежащих обучению, к компетенции органов местного самоуправления, утверждение Государственным комитетом по статистике Российской Федерации (постановление от 21 марта 2002 г. № 21) единовременной формы федерального государственного статистического наблюдения № 1 – дети «Сведения о численности детей в возрасте 7–15 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях, и детей, не имеющих постоянного места жительства, по состоянию на 1 июня 2002 г.», и направление Министерством образования Российской Федерации письма от 21 марта 2002 г. № 419/28-5 «О мерах по выявлению и учету детей в возрасте 6–15 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях» явно недостаточно для полноценного решения указанной проблемы в отсутствие четкого государственного регулирования отношений в области обеспечения условий для реализации права детей на общее образование.

Проведенный анализ нормативного правового регулирования указанной проблемы органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации достаточно убедительно показал отсутствие единого подхода к ее решению, в связи с чем, представляется целесообразным определение общих требований к порядку учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования, отнести к компетенции федеральных органов государственной власти.

Отнесение полномочий на принятие указанного нормативного правового акта к сфере регулирования федерального законодательства представляется обоснованным с точки зрения необходимости «легализации» баз данных о детях, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам. Кроме того, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» четко установлено, что перечень персональных данных, включаемых в состав федеральных информационных ресурсов, информацион-

ных ресурсов субъектов Российской Федерации, информационных ресурсов органов местного самоуправления, а также получаемых и собираемых органами местного самоуправления, должны быть закреплены на уровне федерального закона.

Изложенное, на наш взгляд, дает основания для внесения предложения о принятии нормативного правового акта федерального уровня, в котором необходимо определить:

возраст детей, подлежащих учету в целях обеспечения реализации ими права на общее образование;

компетенцию федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области организации и проведения учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;

органы, в обязательном порядке участвующие в проведении учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;

категории детей, в отношении которых предоставляются сведения;

обязательность предоставления необходимых сведений о детях, подлежащих учету;

органы, ответственные за создание и поддержание актуальности баз данных о детях, подлежащих учету, за координацию деятельности по учету детей и контроль за ее проведением;

требования к содержанию баз данных.

Примерная структура нормативного правового акта

1. Общие положения (определяются правовые основания, цели проведения учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования; возраст детей, подлежащих учету в целях обеспечения права на общее образование).

Правовыми основаниями, с учетом комплекса взаимосвязанных задач, направленных, с одной стороны, обеспечение государственных гарантий права граждан на начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование, с другой стороны, на сокращение числа детей «вне образования» и ликвидацию детской безнадзорности, бесспорно, являются Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Целью проведения учета детей, безусловно, является обеспечение реализации права несовершеннолетних граждан на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее образование.

Возраст подлежащих учету детей определить от 0 до 18 лет.

2. Компетенция федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области организации и проведения учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования.

К компетенции федеральных органов государственной власти относится определение общих требований к порядку учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования.

К компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует отнести:

установление порядка проведения учета детей в соответствующем субъекте Российской Федерации;

формирование единой (централизованной) базы данных субъекта Российской Федерации о детях, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;

анализ информации о результатах работы по выявлению и учету детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования, выявление тенденций роста/сокращения численности детей, не обучающихся по программам общего образования, в целом на территории субъекта Российской Федерации;

координацию и контроль деятельности всех структур, участвующих в проведении работы по выявлению и учету детей, подлежащих обучению;

анализ предложений муниципальных образований о мерах по устранению причин и условий, способствующих непосещению или оставлению обучающимися образовательных учреждений, и оценка эффективности проведения муниципальными образованиями мероприятий по вовлечению детей в процесс обучения;

разработку и принятие необходимых распорядительных актов по вопросам обеспечения конституционного права граждан на получение общего образования, предотвращения фактов оставления обучающимися образовательных учреждений;

подготовку проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, направленных на реализацию принципа всеобщего среднего (полного) общего образования.

К компетенции органов местного самоуправления можно отнести:

разработку и принятие необходимых распорядительных актов, регулирующих организацию учета детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования, на территории муниципального образования с учетом административно-территориального деления и структуры органов управления (местного самоуправления) на конкретной территории;

распределение и закрепление территорий (жилых секторов, микрорайонов) за образовательными учреждениями;

обеспечение устройства детей, нуждающихся в государственной поддержке;

организацию работы по учету детей, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;

определение органов, участвующих в этой работе, обеспечение их взаимодействия, установление форм и сроков представления информации;

формирование банка данных о детях, подлежащих обучению;

создание условий для получения детьми образования в различных формах при наличии объективных препятствий в получении ими образования в очной форме;

организацию комплексной системы индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, не посещающих образовательное учреждение, их родителей (законных представителей);

проведение анализа полученной информации, подведение итогов работы по учету и обучению детей, подлежащих обучению, подготовка предложений по вопросам обеспечения необходимых мер, направленных на реализацию принципа всеобщего среднего (полного) общего образования.

3. Источники сведений о детях, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования; категории детей, в отношении которых предоставляются сведения; обязательность предоставления сведений о детях.

Основные источники:

1) данные регистрационного учета о детях, фактически проживающих на данной территории независимо от регистрации по месту жительства (пребывания);

2) данные переписи и (или) диспансеризации детского населения, составленные участковыми педиатрами учреждений здравоохранения о детях, фактически проживающих на территории учреждения здравоохранения независимо от регистрации по месту жительства (пребывания);

3) данные участковых уполномоченных милиции, полученные в результате поквартирных (подворовых) обходов о детях, фактически проживающих на территории административного участка.

Дополнительные источники:

1) данные органов социальной защиты населения о семьях, находящихся в социально опасном положении, семьях «группы риска», имеющих несовершеннолетних детей, о детях из неполных или многодетных семей, о детях, нуждающихся в государственной защите;

2) данные органов и учреждений здравоохранения о детях-инвалидах, детях с ограниченными возможностями здоровья, наркоманах, токсикоманах, алкоголиках, выявленных в ходе медицинского обслуживания населения;

3) данные органов опеки и попечительства о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей;

4) данные учета органов Федеральной миграционной службы о несовершеннолетних, зарегистрированных при войсковых частях, а также незарегистрированных из семей беженцев и вынужденных переселенцев.

5) данные ОВД о безнадзорных детях, несовершеннолетних правонарушителях, детях из асоциальных семей, детях родителей без определенного места жительства, детях из семей беженцев и вынужденных переселенцев; детях, находящихся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, центрах размещения беженцев и вынужденных переселенцев, центрах временной изоляции несовершеннолетних при ОВД, лечебно-профилактических и иных детских учреждениях;

6) данные органов службы занятости населения о детях из семей безработных граждан и детях, обратившихся за содействием во временном трудоустройстве;

7) данные органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе, о местах неорганизованных скоплений несовершеннолетних;

8) данные иных органов, организаций, негосударственных образовательных учреждений, а также граждан, обладающих информацией о детях, в т.ч. полученные специально организованными пунктами приема информации о детях, не получающих общее образование.

4. Органы и организации, участвующие в проведении учета детей, их полномочия, обязанности и ответственность.

К числу таких органов и организаций в обязательном порядке относятся:

- органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные им образовательные учреждения, реализующие программы начально-

го общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дошкольные образовательные учреждения;

- органы, осуществляющие управление в сфере здравоохранения, подведомственные им учреждения здравоохранения;

- органы внутренних дел в лице подразделений, осуществляющих регистрационный учет граждан, и участковых уполномоченных милиции общественной безопасности.

В рамках установленной компетенции в проведении учета детей участвуют:

органы социальной защиты населения, подведомственные им учреждения и организации;

органы опеки и попечительства;

органы Федеральной миграционной службы;

органы службы занятости населения;

иные органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

иные органы, организации, в том числе, негосударственные, а также граждане, обладающие информацией о детях.

Обязанности органов, в обязательном порядке участвующих в проведении учета детей, проживающих на территории, закрепленной за соответствующим органом / организацией (независимо от наличия / отсутствия регистрации по месту жительства):

- сбор, обработка, систематизация сведений о детях;

- предоставление сведений о детях в установленные сроки и по установленным формам.

В обязанности органов, осуществляющих управление в сфере образования, образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, кроме того, входят:

- формирование банка данных о детях, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;

- принятие мер по обеспечению обучения ребенка, не получающего общего образования, если принятие таких мер находится в компетенции данного органа / учреждения; направление сведений о ребенке, не получающем общего образования, принятие мер в отношении которого находится в компетенции иных органов / организаций, в соответствующие органы / организации;

- контроль за обеспечением прав несовершеннолетних на получение общего образования.

В обязанности иных органов и организаций, участвующих в проведении учета детей в рамках установленной компетенции, входит предоставление имеющихся у них сведений о детях в установленные сроки и по установленным формам.

Органы и организации, участвующие в проведении учета детей, несут ответственность:

- за полноту, достоверность и своевременность предоставления сведений о детях, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам общего образования;

- за обеспечение информационной безопасности в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федерального закона от 27 июня 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

5. Основные этапы организации работы по учету детей:

I этап – предварительный сбор данных о детях, проживающих на данной территории, с использованием сведений из всех источников, осуществляющих деятельность на данной территории.

II этап – сверка, обобщение, по возможности, исключение дублирования данных, формирование первичного банка данных о детях, подлежащих обучению, с распределением данных по признаку «закрепленной территории» в отношении каждого общеобразовательного учреждения.

III этап – направление сведений первичного банка данных в общеобразовательное учреждение для проведения сверки полученных сведений со сведениями о контингенте обучающихся данного образовательного учреждения, в том числе, со сведениями дошкольных образовательных учреждений о воспитанниках, завершающих в текущем году дошкольное образование и подлежащих приему в первый класс, в связи с достижением возраста 6–7 лет.

Формирование (уточнение) «внутришкольного» банка данных о детях, проживающих на закрепленной территории.

IV этап – уточнение «внутришкольного» банка данных по итогам приема в первый класс, итогам окончания учебного года, комплектования 10-х классов, итогам явки обучающихся после летних каникул, а также по итогам принятия мер по организации обучения детей, не обучающихся по состоянию здоровья, и обучающихся, не посещающих или систематически пропускающих занятия, и направление уточненных сведений о детях в первичный банк данных, в рамках своей компетенции.

V этап – уточнение первичного банка данных о детях, принятие мер к устройству на обучение либо трудоустройству тех категорий детей, принятие мер в отношении которых находится в его компетенции, либо направление

сведений о таких детях, в том числе о детях, информацию о которых не удалось установить, в иные органы или учреждения для принятия необходимых мер в соответствии с законодательством.

VI этап – осуществление контроля за устройством несовершеннолетних на обучение и/или их трудоустройством и продолжением ими обучения в иных (кроме очной) формах, независимо, принимались ли меры к устройству уполномоченным органом самостоятельно либо были переданы по подведомственности в другой орган (организацию).

VII этап – анализ причин и условий, способствующих непосещению или оставлению обучающимися образовательных учреждений; анализ эффективности мер, принимаемых образовательными учреждениями, для вовлечения детей в процесс обучения. Выработка и реализация комплекса мер по устранению причин, способствующих непосещению или оставлению обучающимися образовательных учреждений, и проведению мероприятий, направленных на вовлечение детей в процесс обучения.

6. Требования к содержанию информационных баз данных

В базах данных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации должны содержаться следующие сведения о детях, подлежащих обучению по основным общеобразовательным программам:

фамилия, имя, отчество;

дата рождения;

адрес регистрации по месту жительства;

адрес фактического проживания;

посещает / не посещает дошкольное образовательное учреждение, причина непосещения дошкольного образовательного учреждения (состояние здоровья / получение дошкольного образования на дому / иная);

год достижения возраста для поступления на обучение по программам начального общего образования;

год достижения возраста для поступления на обучение по программам среднего (полного) общего образования;

образовательное учреждение, реализующее общеобразовательные программы, которое посещает ребенок (негосударственное образовательное учреждение);

причина непосещения общеобразовательного учреждения (состояние здоровья / получение образования на дому (или в иной (кроме очной) форме) / систематически пропускает занятия / не обучается в нарушение закона / отчислен из образовательного учреждения / не удалось установить / иная);

орган, к компетенции которого относится принятие мер в отношении не обучающегося ребенка;

меры, принятые в отношении не обучающегося ребенка (устройство на обучение в другое образовательное учреждение / переход на иную форму получения образования/ трудоустройство/ иные);

орган / организация, из которого поступила информация о ребенке;
даты внесения / изменения / исключения сведений о ребенке.

Банки данных образовательного учреждения о детях, проживающих на закрепленной территории, **должны содержать:**

- общие данные о детях, проживающих на закрепленной территории;
- данные о детях, обучающихся в данном образовательном учреждении;
- данные о детях, завершающих в текущем году дошкольное образование и подлежащих приему в образовательное учреждение, в связи с достижением 6–7 лет;
- данные о выпускниках ступени основного общего образования, подлежащих приему на ступень среднего (полного) общего образования;
- данные о детях, обучающихся в других образовательных учреждениях или негосударственных образовательных организациях;
- данные о детях, не обучающихся по состоянию здоровья;
- данные о детях, не посещающих или систематически пропускающих занятия;
- сведения о детях, отчисленных из данного образовательного учреждения;
- данные о детях, не обучающихся в нарушение закона;
- данные о детях, не обучающихся и не работающих;
- данные о детях, информацию о которых не удалось установить;
- орган, к компетенции которого относится принятие мер в отношении не обучающегося ребенка;
- меры, принятые в отношении не обучающегося ребенка (устройство на обучение в другое образовательное учреждение / перевод на иную форму получения образования/ трудоустройство / иные).

СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

М.В. Смирнова

Нормативно-правовое регулирование некоторых аспектов правового статуса обучающихся в общеобразовательном учреждении¹.

Аннотация. Статья представляет собой обобщение наиболее проблемных вопросов о правовом статусе обучающегося в общеобразовательном учреждении и содержит общее описание правового статуса обучающегося и его основных элементов, а также анализ ряда правоотношений, возникающих в системе общего образования: прием на обучение, проведение промежуточной и итоговой аттестации, реализация права на образование в различных формах, предусмотренных законодательством и др.

Ключевые слова: правовой статус обучающегося, общеобразовательное учреждение, права обучающихся, права родителей, промежуточная аттестация, государственная (итоговая) аттестация.

Общая теория права под правовым статусом личности подразумевает комплекс его прав, обязанностей, ответственности, а также условий и гарантий, сопутствующих реализации данного права² (например, наличие российского гражданства как предпосылка осуществления права на образование, или институт судебной защиты прав человека как гарантия реализации данного права). Применительно к правовому статусу школьника, обучающегося в государственном или муниципальном общеобразовательном учреждении (средней школе), можно выделить следующие элементы.

1) Права обучающихся. Права и обязанности школьника определяются Законом РФ «Об образовании»³ (ст. 50, 51), Типовым положением «Об общеобразовательном учреждении», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 196 (в ред. Постановления Правительства РФ

¹ Статья содержит обобщенные ответы на наиболее часто задаваемые вопросы от посетителей сайта Федерального центра образовательного законодательства – www.lexed.ru

² См.: *Витрук Н.В.* Основы теории и правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 27–34; Конституционное право России. Отв. ред. *А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин*. М.: Юристъ, 2003. С. 138; *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М.: Юристъ, 2003. С. 200–201; *Четвернин В.А.* Введение в курс общей теории права: учеб. пособие. М.: Ин-т государства и права РАН, 2003. С. 148; *Сырых В.М.* Теория государства и права: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: «Юридический Дом «Юстицинформ», 2004. С. 254.

³ Российская газета. 1992. № 172; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

от 18 августа 2008 г. № 617⁴ (далее – «Типовое положение об общеобразовательном учреждении»)), иными нормативно-правовыми актами, а также Уставом общеобразовательного учреждения и иными локальными актами данного учреждения. Обучающиеся всех образовательных учреждений имеют право:

- a. на получение образования в соответствии с государственными образовательными стандартами;
- b. на обучение в пределах этих стандартов по индивидуальным учебным планам;
- c. на ускоренный курс обучения;
- d. на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами;
- e. на получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг;
- f. на участие в управлении образовательным учреждением;
- g. на уважение своего человеческого достоинства,
- h. на свободу совести, информации;
- i. на свободное выражение собственных мнений и убеждений и другие.

2) Обязанности обучающихся. В соответствии с п. 57 Типового положения, обучающиеся обязаны:

- a. соблюдать устав общеобразовательного учреждения;
- b. добросовестно учиться;
- c. бережно относиться к имуществу учреждения;
- d. уважать честь и достоинство других обучающихся и работников учреждения;
- e. выполнять требования работников учреждения по соблюдению правил внутреннего распорядка.

3) Гарантии права граждан на образование определены в ст. 5 Закона РФ «Об образовании». Государство обеспечивает гражданам право на образование путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования, а также гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования. Государство гарантирует защиту от дискриминации в области образования, социальную поддержку граждан, нуждающихся в таковой, создание специальных условий для граждан с ограниченными способностями и поддержку наиболее одаренных.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1252.

4) Защита права на образование. В силу возраста школьники, не достигшие совершеннолетия, не могут самостоятельно воспользоваться доступными средствами защиты своих прав. Их права и законные интересы представляют и защищают их родители (законные представители). Так, например, родители школьника при поступлении ребенка на обучение в общеобразовательное учреждение знакомятся с документами, регламентирующими образовательный процесс в данном учреждении, дают согласие на привлечение детей к труду, не предусмотренному учебным процессом, на перевод ребенка в группу компенсирующего обучения в случае неуспеваемости, оставлении на второй год, решают иные вопросы, связанные с обучением ребенка в школе. Родители обладают правом защищать законные права и интересы своих детей (п. 59 Типового положения об общеобразовательном учреждении). В случае нарушения прав и законных интересов ребенка родители (законные представители) вправе воспользоваться всеми имеющимися средствами защиты: обращение в органы управления образованием и надзорные органы, в органы опеки и попечительства, в прокуратуру, с иском в суд.

Основные проблемы, связанные с правовым статусом обучающегося, касаются, как правило, нарушения его прав, допускаемых администрацией образовательного учреждения (например, неправомерное отчисление обучающегося, невыдача документа об образовании, нарушение порядка взимания платы за дополнительные образовательные услуги и др.), а также возложения на него обязанностей, не предусмотренных законодательством или Уставом образовательного учреждения, или несоблюдение порядка наложения дополнительных обязанностей (например, привлечение к труду, не предусмотренному образовательной программой без его согласия и без согласия его родителей). В соответствии с п. 4 ст. 3 Закона РФ «Об образовании» физические и юридические лица, нарушившие законодательство Российской Федерации в области образования, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

1. Прием в общеобразовательное учреждение

Наиболее распространенное нарушение конституционного права на получение общедоступного и бесплатного общего образования связано с неправомерным отказом государственного или муниципального общеобразовательного учреждения принять на обучение ребенка, зарегистрированного по месту жительства в другом субъекте РФ, городе или районе. Родителям ребенка, проживающего на территории, «обслуживаемой» данным общеобразовательным учреждением, зачастую отказывается в приеме по причине отсутствия

мест. Описанные ситуации представляют собой примеры грубого нарушения законодательства РФ об образовании.

В соответствии с законодательством Российской Федерации права и свободы граждан не подлежат ограничению на основании регистрации по месту жительства. Статьей 43 Конституции Российской Федерации провозглашено право каждого на образование. Законом Российской Федерации «Об образовании» (ст. 5) гарантировано право на образование независимо от места жительства. Российское законодательство не допускает постановку осуществления данного права детьми в зависимости от регистрации по месту жительства родителей, то есть отсутствие регистрации не может быть основанием для отказа в приеме в образовательное учреждение, что подчеркивается в письме Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 24 июля 2006 г. № 01-678/07-01 о праве детей на образование в Российской Федерации⁵.

Существует общее положение п. 1.1. ст. 16 Закона РФ «Об образовании», согласно которому правила приема граждан в образовательное учреждение определяются учредителем образовательного учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации и закрепляются в уставе образовательного учреждения. При этом правила приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования должны обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на определенной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. В соответствии с п. 46 Типового положения об общеобразовательном учреждении не проживающим на данной территории может быть отказано в приеме только по причине отсутствия свободных мест в учреждении.

Таким образом, отказ в приеме на обучение родителям ребенка, проживающего на территории, за которой закреплено данное общеобразовательное учреждение, неправомерен. Также неправомерным является запрет на посещение ребенком школы, которая находится за пределами территории, на которой он проживает.

Указанные положения основаны, прежде всего, на принципе обязательности всех уровней общего образования, закрепленного в п. 3 ст. 19 Закона РФ «Об образовании». Из данного принципа вытекает также запрет на введение каких-либо ограничений на получение общего образования третьей ступени (10-11 класс) помимо установленных ст. 17 и ст. 19 Закона.

Как следует из п. 4 ст. 17 Закона РФ «Об образовании» в случае, если обучающийся в 1-9 классах имеет по итогам года академическую задолжен-

⁵ Вестник образования. 2006. № 16.

ность по двум и более предметам (не аттестован), по усмотрению родителей (законных представителей) оставляется на повторное обучение, переводится в классы компенсирующего обучения с меньшим числом обучающихся на одного педагогического работника образовательного учреждения или продолжает обучение в форме семейного образования. Обучающийся на указанных ступенях образования, имеющий по итогам учебного года академическую задолженность по одному предмету, переводится в следующий класс условно. Перевод обучающегося в следующий класс в любом случае производится по решению органа управления образовательного учреждения (директор, педагогический совет и др.) Как следует из п. 5 указанной статьи, обучающиеся, не освоившие образовательную программу предыдущего уровня, не допускаются к обучению на следующей ступени общего образования. Таким образом, к получению среднего (полного) общего образования допускаются обучающиеся, освоившие полностью программу основного общего образования, т. е. не имеющие ни одной задолженности.

Более подробно прием на обучение по программам среднего (полного) общего образования может быть регламентирован на уровне субъекта РФ. Так, например, в Москве существует Порядок приема выпускников второй ступени общего образования в государственные общеобразовательные учреждения города Москвы на ступень среднего (полного) общего образования, утв. приказом Департамента образования города Москвы от 31 марта 2003 г. № 435⁶. В соответствии с п. 1.1. данного Порядка в десятые классы общеобразовательных учреждений принимаются обучающиеся, имеющие право на получение образования соответствующего уровня, желающие получить среднее (полное) общее образование, при наличии личного заявления, аттестата об основном общем образовании и медицинских документов установленного образца. В соответствии с п. 1.7. в случае отказа в приеме в 10-й класс общеобразовательного учреждения выпускник второй ступени общего образования, его родители (законные представители) имеют право обратиться в соответствующие комиссии при окружных управлениях образования Департамента образования города Москвы.

Незаконная практика по отказу в приеме на обучение существует и на ступени основного общего образования (5-9 класс). Например, один из московских лицеев отказывает в приеме детей в пятый и в шестой класс, ссылаясь на то, что лицеи обучают детей только с седьмого класса, а само учреждение относится к типу «пролицей», который осуществляет программы пятого и шестого классов.

⁶ Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

Тем временем в соответствии с абз. «е» п. 1 Типового положения об общеобразовательном учреждении, лицей реализует общеобразовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающие дополнительную (углубленную) подготовку обучающихся по предметам технического или естественно-научного профиля, и может реализовывать общеобразовательную программу начального общего образования. Таким образом, в соответствии с федеральным законодательством лицей вправе реализовывать общеобразовательные программы всех существующих уровней при наличии соответствующей лицензии.

В соответствии с п. 7 ст. 7 Закона города Москвы «Об общем образовании в городе Москве» от 10 марта 2004 года № 14⁷ (в ред. Закона г. Москвы от 17 сентября 2008 г. № 41) лицей - вид государственного общеобразовательного учреждения, реализующего общеобразовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающего профильную подготовку обучающихся VIII-XI, IX-XI, X-XI классов и, по решению городского органа управления образованием, VII-XI классов и формирование у них навыков самостоятельной проектной и научно-исследовательской деятельности.

Как следует из указанной нормы, лицей в Москве вправе реализовывать общеобразовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования. По решению городского органа управления образованием лицей вправе вводить профильную подготовку обучающихся с седьмого класса. Однако из приведенной нормы не следует, что лицей не вправе открывать пятые и шестые классы. При наличии в приложении к лицензии общеобразовательных программ основного общего образования (5-9 классы) лицей вправе осуществлять набор детей в пятый и шестой классы, а профильную подготовку вести только с седьмого класса. Виды государственных образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы в г. Москве, перечислены в ст. 5 Закона города Москвы «Об общем образовании в городе Москве». Такого вида, как «пролицей» данный перечень не содержит.

2. Светский характер образования в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях

Светский характер образования – один из основополагающих принципов государственной политики в области образования (пп. 4 п. 1 ст. 2 Закона РФ «Об образовании»), который вытекает из ч. 1 ст. 14 Конституции России, провозгласившей Российскую Федерацию светским государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

⁷ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 24.

Светский характер образования основывается на свободе совести участников образовательного процесса. Область применения этого принципа – одна из самых дискутируемых в научной среде и широко обсуждаемых общественностью. Ряд общественных организаций выступает против клерикализации и милитаризации образования, обобщая эти тенденции попыткой навязать ребенку образ врага, в то время как школа, в соответствии с международными нормами, должна способствовать установлению мира и атмосферы терпимости.

Учитывая особую восприимчивость детского сознания к психическому воздействию, вызывает озабоченность введение в государственных и муниципальных школах различных методик, которые эксперты относят к проявлениям религиозного экстремизма. Однако в большинстве случаев спорные программы невозможно однозначно отнести к опасным для детской психики. Например, граждане сообщают о введении в единственной в поселке Джида Республики Бурятия школе оздоровительной системы М. Норбекова, которая по некоторым неофициальным сведениям относится к числу тоталитарных сект. В соответствии с п. 5 ст. 1 Закона РФ «Об образовании» в государственных и муниципальных образовательных учреждениях создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений) не допускаются. Однако формально школа Мирзакарима Норбекова не относится ни к одной из перечисленных категорий. Официально не утвержден перечень «тоталитарных сект», более того, само понятие «секта» не урегулировано действующим законодательством. В соответствии с п. 8 ст. 11 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в ред. Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ)⁸ при государственной регистрации религиозных организаций, не входящих в централизованную систему, может проводиться государственная религиоведческая экспертиза, порядок проведения которой утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 г. № 565⁹ (в ред. Постановления Правительства РФ от 08 декабря 2008 г. № 930). На основании данного заключения регистрирующий орган может отказать в государственной регистрации религиозной организации со ссылкой на ст. 12 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Однако религиозная организация может действовать и без государственной регистрации, а в отношении действующих зарегистрированных или незарегистрированных организаций проведение подобной экспертизы не предусмотрено. Большинство писем Минобрнауки РФ, посвященных данной проблеме, носят рекомендательный характер. Так, например, в своем письме от

⁸ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁹ СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2560.

12 июля 2000 г. № 549/28-16¹⁰ Министерство образования Российской Федерации предостерегает руководство образовательных учреждений от воздействия т.н. нетрадиционных религиозных объединений, которые оказывают целенаправленное разлагающее воздействие на определенные группы российского общества, в первую очередь детей и молодежи. В Приказе Министерства здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации от 20 августа 1996 г. № 321 «Об упорядочении применения методов воздействия на психическое здоровье детей и подростков»¹¹ содержится требование руководителям органов здравоохранения субъектов Российской Федерации, руководителям учреждений здравоохранения федерального подчинения, включая научно-исследовательские, лечебно-профилактические и образовательные, не допускать пропаганду и использования в целях оздоровления, профилактики, лечения и реабилитации детей и подростков не разрешенных Министерством здравоохранения Российской Федерации методов и средств воздействия на психическое здоровье детей и подростков. Однако данный приказ не распространяется на государственные и муниципальные образовательные учреждения, не входящие в систему здравоохранения.

Для решения данного вопроса Приказом Минобразования РФ от 01 июля 1999 г. № 58¹² был создан Координационный совет по взаимодействию Министерства образования Российской Федерации и Московской патриархии Русской Православной Церкви. Одним из направлений деятельности Совета является противодействие осуществляемой в образовательных учреждениях и средствах массовой информации деятельности представителей тоталитарных и деструктивных сект и культов, способствующих разрушению духовного и физического здоровья учащихся и студентов. Совет для осуществления возложенных на него задач имеет право принимать участие в рассмотрении на коллегии Министерства образования Российской Федерации вопросов духовного просвещения и нравственного воспитания, запрашивать и получать от подведомственных Министерству образования Российской Федерации и Московской патриархии Русской православной церкви организаций информационно-справочные материалы по направлениям работы Совета. Решения Совета имеют рекомендательный характер. Представляется, что в настоящее время данный орган является единственным специализированным органом, который призван решать вопросы о правомерности внедрения в образовательный и воспитательный процесс в государственном или муниципальном общеобразовательном

¹⁰ Официальные документы в образовании. 2000. № 16.

¹¹ Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

¹² Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

учреждении тех или иных околорелигиозных программ, негативно воздействующих на психику детей, а также об оценке степени такого влияния.

Следует отметить, что поскольку законодательством РФ гарантируется светский характер образования только в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (ч. 4 ст. 2 Закона РФ «Об образовании»), частные образовательные учреждения вправе вводить в учебные программы религиозную составляющую.

3. Проведение промежуточной аттестации в общеобразовательном учреждении.

Зачастую допуск ребенка к промежуточной аттестации и ее результаты становятся средством манипулирования родителями обучающихся в общеобразовательном учреждении или способом вымогательства денежных средств, в связи с чем у родителей возникают закономерные вопросы: могут ли обучающегося не аттестовать по одному или нескольким предметам из-за пропусков по болезни, существуют ли какие-либо нормы или критерии аттестации, имеют ли право родители оспаривать результаты промежуточной аттестации, и др.

В соответствии с пп. «д» п. 1 ст. 13, п. 3 ст. 15, пп. 16 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании», а также п. 43 Типового положения об общеобразовательном учреждении, общеобразовательное учреждение самостоятельно в выборе системы оценок, формы, порядка и периодичности промежуточной аттестации обучающихся в соответствии со своим уставом и с Законом РФ «Об образовании». Как таковых норм или критериев аттестации не существует. Цель аттестации (как промежуточной, так и итоговой) – продемонстрировать усвоение обучающимся материала государственного стандарта соответствующего уровня образования, то есть содержание образовательной программы общего образования выполняет роль такой «нормы». Такого основания неаттестации, как «пропуск» закон не предусматривает. Представляется, что неаттестацию из-за болезни можно признать обоснованной только в том случае, если пропуск занятий препятствует освоению образовательной программы в полном объеме, и соответствующий вывод подтверждается результатами выполненных (или невыполненных) обучающимся контрольных работ. Ликвидация задолженности допускается в течение следующей четверти, при этом образовательное учреждение обязано создать условия для ликвидации такой задолженности и обеспечить контроль за своевременностью ее ликвидации. Последствия возникновения академической задолженности обучающихся на ступенях общего образования установлены в п. 4 ст. 17 Закона РФ «Об образовании».

Право родителей выражать несогласие с оценками, выставленными по итогам промежуточной аттестации, действующим федеральным законодательством не установлено. Основы правового статуса родителей обучающихся общеобразовательных учреждений закреплены в ст. 52 Закона РФ «Об образовании» и в п. 59 Типового положения об общеобразовательном учреждении. Согласно указанным нормам родители (законные представители) несовершеннолетних детей до получения последними общего образования имеют право выбирать формы получения образования, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребенка, принимать участие в управлении образовательным учреждением. Как следует из п. 48 и 61 Типового положения, права и обязанности родителей (законных представителей) как участников образовательного процесса определяются уставом общеобразовательного учреждения и иными предусмотренными уставом локальными актами, которые родители обязаны выполнять. Права и обязанности родителей (законных представителей) обучающихся могут также закрепляться в заключенном между ними и общеобразовательным учреждением договоре в соответствии с уставом этого учреждения.

Таким образом, право родителей подать заявление о несогласии с выставленной оценкой может быть реализовано в конкретном общеобразовательном учреждении только в том случае, если оно закреплено в уставе данного общеобразовательного учреждения, в одном из локальных актов или в договоре с родителями обучающегося. Гарантией реализации данного права в конкретном общеобразовательном учреждении является закрепление в соответствующем локальном акте процедуры разрешения конфликта между родителем и учителем по поводу объективности выставленной оценки, которая подразумевает, как правило, создание приказом директора независимой конфликтной комиссии, состоящей из специалистов-предметников с привлечением методиста, которая проверяет знания ученика и выставляет соответствующую оценку.

Если такого порядка в конкретном учреждении не существует, или комиссия пришла к выводу об обоснованности выставленной оценки, а ребенок оказался неаттестованным по итогам учебного года, он может быть оставлен на повторное обучение («на второй год») в порядке, предусмотренном ст. 17 Закона РФ «Об образовании» и п. 51 Типового положения об общеобразовательном учреждении.

Условному переводу подлежат обучающиеся, имеющие по итогам учебного года академическую задолженность по одному предмету. В этом случае на родителях лежит ответственность за ликвидацию задолженности в течение всего следующего года. В том случае, если обучающиеся на ступенях начального и основного общего образования (до 9 класса включительно) не

освоят программу учебного года и имеют академическую задолженность по двум и более предметам (но не менее двух), родителям предоставляется право выбора: оставить обучающегося на повторное обучение (на второй год), перевести в класс компенсирующего обучения или продолжить обучение в форме семейного образования.

В целях принятия решения об оставлении на повторное обучение наличие академической задолженности по общеобразовательному предмету определяется исходя из оценок промежуточной аттестации (контрольные работы и др.) за весь учебный год. Только при наличии двух задолженностей по итогам учебного года обучающийся может быть оставлен на второй год. Результаты промежуточной аттестации школьников фиксируются в классных журналах, сводных ведомостях успеваемости. Справки о промежуточной аттестации хранятся в личном деле учащегося. Перевод обучающегося в следующий класс в любом случае производится по решению органа управления образовательного учреждения.

4. Проведение итоговой аттестации в общеобразовательном учреждении и выдача документа, подтверждающего получение общего образования.

Итоговая аттестация представляет собой оценку знаний обучающегося по завершении определенного уровня образования, к каковым в системе общего образования относятся в соответствии с п. 5 ст. 27 Закона РФ «Об образовании» основное общее образование и среднее (полное) общее образование. Государственная (итоговая) аттестация выпускников представляет собой форму государственного контроля (оценки) освоения выпускниками основных общеобразовательных программ общего образования в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта общего образования.

Положение о формах и порядке проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования, утверждено Приказом Минобрнауки РФ от 28 ноября 2008 г. № 362 (далее – «действующее Положение») ¹³. Действовавшее ранее Положение о государственной (итоговой) аттестации выпускников IX и XI (XII) классов общеобразовательных учреждений Российской Федерации, утв. Приказом Минобрнауки РФ от 3 декабря 1999 г. № 1075 ¹⁴ (в ред. Приказа Минобрнауки РФ от 28 ноября 2008 г. № 362) (далее – «прежнее Положение») в настоящее время регулирует только

¹³ Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ Российская газета. 2000. № 129.

порядок проведения итоговой аттестации по программам основного общего образования.

Действующее Положение определяет формы, участников, сроки и порядок проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования, в том числе проверки экзаменационных работ, подачи и рассмотрения апелляций, а также оценки результатов государственной (итоговой) аттестации. Положение распространяется на имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения, реализующие основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования, независимо от их организационно-правовой формы и подчиненности.

Действующее Положение предусматривает две формы проведения государственной (итоговой) аттестации: в форме единого государственного экзамена, а также в форме государственного выпускного экзамена. В соответствии с п. 7 и 8 Положения государственная (итоговая) аттестация в форме ЕГЭ проводится для выпускников образовательных учреждений, в том числе для иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования в очной, очно-заочной (вечерней), заочной формах, а также для лиц, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования в форме экстерната, семейного образования или самообразования и допущенных в текущем году к государственной (итоговой) аттестации. Государственная (итоговая) аттестация в форме государственного выпускного экзамена проводится для обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, образовательных учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, освоивших основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования.

Несмотря на то, что действующее Положение содержит некоторые гарантии проведения государственного выпускного экзамена для выпускников с ограниченными возможностями здоровья, который организуется с учетом особенностей психофизического развития, индивидуальных возможностей выпускников и состояния их здоровья, в целом правовое положение лиц с ограниченными возможностями здоровья в ходе проведения государственной (итоговой) аттестации ухудшилось.

Нормы прежнего Положения признаны утратившими силу в части проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников XI (XII) классов

общеобразовательных учреждений (п. 2 Приказа от 28 ноября 2008 г. № 362), следовательно, гарантии, закрепленные в п. 2.2. Положения, распространяются только на выпускников IX классов, а выпускники XI (XII) классов, обучавшиеся по состоянию здоровья на дому, в оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающиеся в длительном лечении, находившиеся в лечебно-профилактических учреждениях более 4 месяцев, и дети-инвалиды утратили право на проведение государственной (итоговой) аттестации в обстановке, исключающей влияние негативных факторов на состояние их здоровья, и в условиях, отвечающих физиологическим особенностям и состоянию здоровья выпускников. Также не распространяется на выпускников XI (XII) классов указанной категории право прохождения государственной (итоговой) аттестации досрочно и право замены при необходимости письменных экзаменов на устные и сокращение сдаваемых экзаменов до двух письменных по согласованию с государственным органом управления образованием субъекта Российской Федерации.

Действующее положение впервые ввело понятие «выпускник общеобразовательного учреждения». В соответствии с п. 1 Положения выпускником является обучающийся, освоивший основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования. Ранее к выпускникам относились лица, прошедшие итоговую аттестацию (государственную (итоговую) аттестацию), и лица, освоившие образовательную программу соответствующего уровня и допущенные к итоговой аттестации (государственной (итоговой) аттестации).

В связи с тем, что выпускникам образовательных учреждений законодательством предоставляются различные льготы, срок сохранения за лицом статуса выпускника требует определенности.

Как правило, в целях установления конкретного круга лиц среди выпускников используется указание на конкретный год/годы окончания лицом образовательного учреждения. При отсутствии такого указания следует допускать, что документ распространяется на всех выпускников независимо от срока давности окончания учебного заведения. Например, в Распоряжении Президента РФ от 16 апреля 2007 г. № 165-рп «О проведении 26 июня 2007 года в 12 часов в Большом кремлевском дворце приема в честь выпускников военных академий и военных университетов»¹⁵ конкретно установлено, выпускники какого года приглашены на прием. В то же время отсутствие указания года выпуска в Приказе Рособразования «О целевом приеме в 2005 году выпускников образовательных учреждений республики Дагестан в подведомственные учреждения

¹⁵ СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2031.

высшего профессионального образования» от 28 июня 2005 г. № 580¹⁶ (в ред. Приказа Рособразования от 06 сентября 2005 г. № 921) позволяет в порядке целевого приема на 2005 год претендовать на места, финансируемые из бюджета, и выпускникам предыдущих лет.

5. Запрет принудительного труда, не предусмотренного образовательной программой.

П. 14 ст. 50 Закона РФ «Об образовании» запрещает привлекать обучающихся, воспитанников гражданских образовательных учреждений без согласия обучающихся, воспитанников и их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой. Тем не менее, зачастую школьники привлекаются к уборке помещений, при этом санитарные требования игнорируются.

Согласно п. 16 ст. 50 обучающиеся, воспитанники гражданских образовательных учреждений имеют право на свободное посещение мероприятий, не предусмотренных учебным планом. Более того, согласно п. 1 ст. 51 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение создает условия, гарантирующие охрану и укрепление здоровья обучающихся, воспитанников, а в соответствии с п. 3 ст. 32 Закона – несет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса и за нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения. Привлечение детей к влажной уборке не только является незаконным использованием детского труда, но и может нанести вред здоровью обучающихся.

Согласно действовавшему до июня 2008 г. Приказу Министерства Просвещения СССР от 31 декабря 1986 г. № 264 «Об утверждении типовых штатов начальных, неполных средних и средних общеобразовательных школ и дополнительных штатов хозяйственного и обслуживающего персонала общеобразовательных школ с продленным днем»¹⁷, должности уборщиков производственных и служебных помещений определяются из норматива 0,25 ставки на один класс без учета общей убираемой площади. Должность уборщика служебных помещений устанавливается из расчета 0,5 ставки на каждые 250 кв.м. убираемой площади. При определении размера убираемой площади учитывается площадь полов всех помещений, требующих ежедневной уборки. В образовательных школах, в которых проводятся занятия во вторую и третью смены, дополнительно устанавливаются должности уборщиков служебных помещений

¹⁶ Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

¹⁷ Образование в документах. 1997. № 2.

из расчета 0,25 ставки на каждые 250 кв.м. убираемой площади в школах, работающих в две смены; 0,5 ставки – на 250 кв.м. в общеобразовательных школах, имеющих группы продленного дня независимо от количества смен. Поскольку Законом «Об образовании» привлечение к труду учебным планом не предусматривается, то при определении размера убираемой площади учитывается вся площадь, и площадь классов не исключается.

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Центральный комитет профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации разъясняют, что для определения численности работников, занятых уборкой помещений, следует иметь в виду, что площадь классов и других помещений общеобразовательных учреждений, ранее исключаемая из подсчета убираемой площади, поскольку она закреплялась для уборки за учащимися старших классов, в настоящее время исключаться из подсчета не должна, т.к. привлечение обучающихся к труду, не предусмотренному образовательными программами (в т.ч. по уборке помещений) согласно Закону Российской Федерации «Об образовании», не допускается.

В соответствии со ст. 31 Закона РФ «Об образовании» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов относится обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий. Таким образом, уборка школьных помещений возлагается на образовательное учреждение в пределах нормативов финансирования оплаты труда сотрудников.

6. Режим обучения в общеобразовательном учреждении

Нарушение установленного режима обучения в общеобразовательном учреждении, особенно на ступени начального общего образования, не может не беспокоить родителей обучающихся, в связи с чем возникают вопросы о допустимой учебной нагрузке на детей, о предельных сроках начала занятий, о допустимом количестве учебных дней в неделю и др.

Основные требования к организации режима занятий для школьников различного возраста содержатся в Гигиенических требованиях к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях (СанПиН 2.4.2.1178-02), утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. № 44 (в ред. Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 23 июля 2008 г. № 45)¹⁸ (далее – «СанПиН»). Режим занятий обучающихся, воспитанников в обязательном по-

¹⁸ Российская газета. 2002. № 234.

рядке закрепляется в уставе образовательного учреждения (пп. «е» п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об образовании»).

В п. 2.9.4. СанПиН одним из обязательных требований к организации занятий в первом классе является проведение учебных занятий только в первую смену. Иные требования к обучению детей в 1-м классе:

1. 5-дневная учебная неделя;
2. организация облегченного учебного дня в середине учебной недели;
3. проведение не более 4-х уроков в день;
4. продолжительность уроков - не более 35 минут;
5. организация в середине учебного дня динамической паузы продолжительностью не менее 40 минут;
6. использование "ступенчатого" режима обучения в первом полугодии;
7. организация дневного сна, 3-разового питания и прогулки для детей, посещающих группу продленного дня;
8. обучение без домашних заданий и балльного оценивания знаний обучающихся;
9. дополнительные недельные каникулы в середине третьей четверти.

Максимально допустимая недельная нагрузка для первоклассников составляет при 5-дневной неделе 20 часов, включая часы факультативных, групповых и индивидуальных занятий.

Также в первую смену должны проводиться занятия в общеобразовательных учреждениях с углубленным изучением отдельных предметов, лицейх и гимназиях (п. 2.9.8.). В общеобразовательных учреждениях, работающих в несколько смен, обучение 1-х, 5-х, выпускных и классов компенсирующего обучения должно быть организовано в первую смену. Требования по организации режима занятий для остальных классов данное постановление не содержит.

Таким образом, образовательное учреждение вправе устанавливать режим обучения остальных классов по своему усмотрению с соблюдением требований данного постановления к предельно допустимой учебной нагрузке для данной категории детей. Предельные сроки окончания занятий, как и само понятие «смены» законодательством не регламентированы, в связи с чем в некоторых образовательных учреждениях занятия могут заканчиваться поздно вечером, что может повлечь за собой опасность для жизни и здоровья детей, возвращающихся домой из школы. В соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 13 и п. 1 ст. 51 Закона РФ «Об образовании» режим занятий обучающихся определяется уставом образовательного учреждения на основе рекомендаций, согласованных с органами здравоохранения. При этом согласия родителей не требуется. Представляется, что данная ситуация требует более внимательного отношения зако-

нодателя, поскольку безопасность детей в условиях неопределенности законодательства находится под угрозой.

7. Школьная форма

После отмены школьной формы конфликтные ситуации между родителями и администрацией образовательного учреждения по поводу внешнего вида ребенка – не редкость. Детям запрещают посещать уроки в джинсах, в цветной или пестрой одежде и т.д., не пускают в здание школы или отправляют домой переодеваться, при этом масштабы «нарушения» зачастую не соответствуют тому риску для жизни и здоровья ребенка, которому он подвергается, оставаясь во время рабочего дня на улице, или добираясь до дома самостоятельно.

В Уставе средней общеобразовательной школы, одобренном Постановлением Совета Министров СССР от 8 сентября 1970 года (раздел III. Учащиеся), было зафиксировано, что для учащихся общеобразовательных школ устанавливалась форма одежды, утвержденная Советом Министров союзной республики. Согласно разделу 4 Временного положения о государственных общеобразовательных учебных заведениях в РСФСР, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1991 года, решение об установлении необходимости и вида ученической формы принимал Совет общеобразовательного учреждения.

С принятием Закона РФ «Об образовании» в 1992 году введение школьной формы нормативными правовыми документами не регламентировано.

Введение формы для обучающихся относится к компетенции образовательного учреждения, что предусмотрено п. 13 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» (разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения и иных локальных актов), и в обязательном порядке должно быть зафиксировано в уставе образовательного учреждения или в другом локальном акте, регламентирующем деятельность образовательного учреждения. При этом следует учесть, что размытое описание наподобие «светлый верх, темный низ» может привести к тому, что дети будут приходить, например, в темномалиновых брюках и ярко-желтых кофтах.

Вопрос введения школьной формы для обучающихся школ может являться предметом рассмотрения органов управления образовательного учреждения (совет школы, родительский комитет, классное, общешкольное родительское собрание, попечительский совет). Как правило, образцы школьной формы утверждает совет школы. Как сообщает Министерство образования РФ

в Письме от 14 ноября 2000 г. № 22-06-1203¹⁹, окончательное решение может быть принято по соглашению всех родителей обучающихся или большинства, но при условии определения источников дополнительного финансирования для обучающихся из малообеспеченных семей и внесении соответствующих дополнений или изменений в устав школы.

Никто не вправе запретить посещение занятий, если внешний вид обучающихся (наличие школьной формы, длина или цвет предметов одежды и т. д.) не регулируется локальными актами образовательного учреждения. Следует также учесть, что в соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение несет ответственность за жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса, следовательно, если не допущенный к занятиям ребенок пострадает, ответственность может быть возложена на образовательное учреждение.

8. Профильное обучение

Эксперимент по введению профильного обучения учащихся в общеобразовательных учреждениях, реализующих программы среднего (полного) общего образования проводился в 2003/04, 2004/05 и 2005/06 учебных годах с целью создания системы специализированной подготовки (профильного обучения) учащихся в старших классах общеобразовательной школы, апробации нового содержания и форм организации учебного процесса с учетом потребностей рынка труда и обеспечения сознательного выбора учащимися будущей профессии на основании Постановления Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 334 «О проведении эксперимента по введению профильного обучения учащихся в общеобразовательных учреждениях, реализующих программы среднего (полного) общего образования» (в ред. Постановления Правительства РФ от 01 февраля 2005 г. № 49)²⁰.

В связи с проведением данного эксперимента возникали проблемы, связанные с приемом выпускников 9 класса в профильные 10 классы, с открытием профильных классов и взиманием платы за зачисление в профильные классы.

Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования утверждена Приказом Минобразования РФ от 18 июля 2002 г. № 2783²¹. Министерство образования РФ в Письме от 6 мая 2004 г. № 14-51-123/13 разъяснило некоторые вопросы, связанные с комплектованием 10-х классов обще-

¹⁹ Официальные документы в образовании. 2000. № 24.

²⁰ СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2328.

²¹ Официальные документы в образовании. 2002. № 27.

образовательных учреждений, участвующих в эксперименте по профильному обучению.²²

Минобразования РФ подчеркивает, что при комплектовании 10-х классов общеобразовательных учреждений, участвующих в эксперименте, безусловным остается выполнение требования законодательства о бесплатности и общедоступности среднего (полного) общего образования. Ответственность за реализацию этого права граждан несут органы местного самоуправления (муниципалитеты), которые обычно и являются учредителями образовательных учреждений. Они должны обеспечивать общедоступность среднего (полного) общего образования в образовательных учреждениях, учрежденных ими на данной территории (однако это не равнозначно праву беспрепятственной записи на обучение в конкретное образовательное учреждение).

Общеобразовательное учреждение может быть однопрофильным (реализовывать только один избранный профиль) и многопрофильным (организовать несколько профилей обучения, открывая профильные классы и профильные группы). Также общеобразовательные учреждения могут открывать на старшей ступени классы (группы) универсального (непрофильного) обучения.

Общеобразовательное учреждение может быть в целом не ориентировано на конкретные профили, но за счет значительного числа предлагаемых к выбору предметов и курсов предоставлять обучающимся (в том числе в форме многообразных учебных межклассных групп) возможности обучения по индивидуальным учебным планам, включая в них те или иные профильные и элективные предметы и курсы (Рекомендации по организации профильного обучения на основе индивидуальных учебных планов обучающихся, письмо Департамента общего и дошкольного образования Минобразования России от 20 апреля 2004 г. № 14-51-102/13²³).

Комплектование профильных классов должно осуществляться на объективной, справедливой и прозрачной для общества основе. Прием обучающихся в профильные классы осуществляется приемной комиссией общеобразовательного учреждения, в состав которой могут входить представители Учредителя данного учреждения. В профильные классы общеобразовательных учреждений принимаются обучающиеся, успешно сдавшие экзамены по обязательным предметам и экзамены по выбору, независимо от их места проживания. Наряду с результатами государственной (итоговой) аттестации по решению местного (муниципального) органа управления образованием рекомендуется использовать портфель индивидуальных учебных достижений (портфолио) в качестве одной из составляющих образовательного рейтинга

²² Официальные документы в образовании. 2004. № 18.

²³ Вестник образования России. 2004. № 11.

выпускников 9-х классов. Портфолио выпускника – это комплект документов, представляющих совокупность сертифицированных индивидуальных учебных достижений, выполняющих роль индивидуальной накопительной оценки.

В случае если количество мест в профильном классе (общеобразовательном учреждении) соответствует количеству поданных заявлений, а также в условиях малокомплектной сельской школы портфолио позволяет более обоснованно предложить направление (профиль) обучения в зависимости от характера представленных материалов.

В случае если количество поданных заявлений превышает количество мест в профильном классе (или общеобразовательном учреждении в целом), прием выпускников 9-х классов осуществляется на основании рейтинга образовательных достижений, включая портфолио.

Вопрос об открытии профильных классов на ступени основного общего образования регулируется законодательством не столь подробно. В соответствии с п. 1 ст. 15 Закона РФ «Об образовании» организация образовательного процесса в образовательном учреждении регламентируется учебным планом (разбивкой содержания образовательной программы по учебным курсам, по дисциплинам и по годам обучения), годовым календарным учебным графиком и расписаниями занятий, разрабатываемыми и утверждаемыми образовательным учреждением самостоятельно.

В то же время абз. 3 п. 35 Типового положения об общеобразовательном учреждении устанавливает возможность введения в общеобразовательном учреждении обучения по различным профилям и направлениям исходя из запросов обучающихся и их родителей (законных представителей), при наличии соответствующих условий. Таким образом, законодательство не предусматривает распределения учеников по профильным классам с определенного года обучения, оставляя этот вопрос на усмотрение самих образовательных учреждений.

9. Наполняемость классов и деление классов

В соответствии с п. 26 Типового положения об общеобразовательном учреждении наполняемость классов общеобразовательного учреждения устанавливается в количестве 25 обучающихся. При наличии необходимых условий и средств возможно комплектование классов с меньшей наполняемостью, которая определяется уставом общеобразовательного учреждения.

Из приведенной нормы явно не следует, о какой наполняемости – максимальной или минимальной (необходимой для формирования класса) – идет речь, что дает право органам надзора за санитарно-эпидемиологической обстановкой штрафовать образовательные учреждения за превышение нормы в 25

человек, а органам управления образованием – сокращать финансирование классов-комплектов, если наполняемость составляет менее 25 человек. Данная коллизия обусловлена размытостью формулировки Типового положения и наличием «уточняющей» нормы СанПиН, которая, будучи по юридической силе ниже Типового положения, утвержденного Правительством РФ, вводит ограничения по максимальной наполняемости классов. Тем не менее, как следует из п. 23, 25, 41 Типового положения об общеобразовательном учебном заведении, образовательное учреждение обязано руководствоваться санитарно-гигиеническими нормами при организации учебного процесса. Предельная численность контингента для каждого конкретного образовательного учреждения указывается в выданной органами управления образованием лицензии на образовательную деятельность. Образовательное учреждение несет ответственность за нарушение лицензионных нормативов, а вопрос о правомерности конкретных санкций, наложенных контролирующими органами за несоблюдение образовательным учреждением лицензионных нормативов, приходится разрешать в судебном порядке.

При изучении отдельных предметов допускается деление классов на подгруппы. В соответствии с п. 31 Типового положения об общеобразовательном учреждении при проведении занятий по иностранному языку и трудовому обучению на второй и третьей ступенях общего образования, физической культуре на третьей ступени общего образования, по информатике и вычислительной технике, физике и химии (во время практических занятий) допускается деление класса на две группы: в городских общеобразовательных учреждениях, если наполняемость класса составляет 25 человек и в сельских – не менее 20 человек. В общеобразовательных учреждениях с родным (нерусским) языком обучения также допускается деление класса на две группы. При наличии необходимых условий и средств возможно деление на группы классов с меньшей наполняемостью при проведении занятий по другим предметам, а также классов первой ступени общего образования при изучении иностранного языка. Федеральный базисный учебный план и примерные учебные планы для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования, утв. Приказом Минобрнауки РФ от 9 марта 2004 г. № 1312 (в ред. Приказа Минобрнауки РФ от 20 августа 2008 г. № 241)²⁴, предусматривают деление классов на группы в следующих случаях:

при проведении учебных занятий по «Иностранному языку» (II–IX классы), «Технологии» (V–IX классы), а также по «Информатике и ИКТ», «Физике» и «Химии» (во время проведения практических занятий) в городских об-

²⁴ Вестник образования РФ. 2004. № 8.

разовательных учреждениях при наполняемости 25 и более человек, в сельских – 20 и более человек;

на ступени среднего (полного) общего образования при проведении занятий по «Иностранному языку», «Технологии», «Физической культуре», а также по «Информатике и ИКТ», «Естествознанию», «Физике» и «Химии» (во время проведения практических занятий) и при проведении элективных курсов в X–XI классах в городских образовательных учреждениях при наполняемости 25 и более человек, в сельских – 20 и более человек.

При организации профильного обучения в сельских малокомплектных образовательных учреждениях деление классов на группы при преподавании профильных предметов и элективных учебных предметов может осуществляться при меньшей наполняемости классов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов. Кроме того, рекомендуется деление IX классов на группы при организации предпрофильной подготовки за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов. Иной порядок деления классов общеобразовательных учреждений на группы может определяться нормативными актами субъекта Российской Федерации и муниципальных органов власти.

Согласно п. 31 Типового положения при проведении занятий по информатике допускается деление класса на две группы: в городских общеобразовательных учреждениях, если наполняемость класса составляет 25 человек и в сельских – не менее 20 человек. В соответствии с п. 2.9.12. СанПиН при использовании компьютерной техники на уроках непрерывная длительность занятий непосредственно с видеодисплейным терминалом (ВДТ) и проведение профилактических мероприятий должны соответствовать гигиеническим требованиям, предъявляемым к видеодисплейным терминалам и персональным электронно-вычислительным машинам. Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы (СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03) утверждены Постановлением от 3 июня 2003 г. № 118 (в ред. От 25.04.2007 № 22)²⁵.

В соответствии с п. 4.1., 4.2., 4.16. указанных Гигиенических требований рекомендуемая непрерывная длительность работы, связанной с фиксацией зрения непосредственно на экране ВДТ, на уроке не должна превышать:

- для обучающихся в I–IV классах – 15 мин.;
- для обучающихся в V–VII классах – 20 мин.;
- для обучающихся в VIII–IX классах – 25 мин.;
- для обучающихся в X–XI классах на первом часу учебных занятий – 30 мин., на втором – 20 мин.

²⁵ Российская газета. 2003. № 120.

Оптимальное количество занятий с использованием ПЭВМ в течение учебного дня для обучающихся I–IV классов составляет 1 урок, для обучающихся в V–VIII классах – 2 урока, для обучающихся в IX–XI классах – 3 урока. При этом не допускается одновременное использование одного ВДТ для двух и более детей независимо от их возраста. При проведении занятий по информатике в общеобразовательном учреждении должны быть учтены вышеприведенные нормы.

10. Обучение по сокращенным программам

В соответствии с п. 4 ст. 50 Закона РФ «Об образовании» обучающиеся всех образовательных учреждений имеют право на получение образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, на обучение в пределах этих стандартов по индивидуальным учебным планам, на ускоренный курс обучения. Обучение граждан по индивидуальным учебным планам регламентируется уставом данного образовательного учреждения.

Под индивидуальным учебным планом (ИУП) понимается совокупность учебных предметов (курсов), выбранных для освоения обучающимся из учебного плана общеобразовательного учреждения, составленного на основе федерального базисного учебного плана. Минобрнауки России в Приложении к письму от 20 апреля 2004 г. № 14-51-102/13 рекомендует прописывать в уставах общеобразовательных учреждений, реализующих практику ИУП:

- а) наличие прав обучающихся на обучение по ИУП;
- б) возможность организации образовательного процесса для обучающихся по ИУП (в том числе с использованием ускоренных курсов обучения, экстерната);
- в) особый порядок оценивания, промежуточной и по некоторым дисциплинам итоговой аттестации при обучении по ИУП;
- г) порядок разработки, утверждения и периодической корректировки ИУП учащихся (это также может быть отнесено к компетенции администрации школы, педагогического совета, органов школьного самоуправления и пр.)

11. Семейное обучение. Экстернат. Самообразование

Статья 10 Закона РФ «Об образовании» устанавливает формы получения образования вне образовательного учреждения: семейное образование, самообразование, экстернат. При этом для всех форм получения образования в пределах конкретной основной общеобразовательной или основной профессиональной образовательной программы действует единый государственный образовательный стандарт. В чем же отличие этих форм получения образования друг от друга?

П. 4 ст. 52 Закона РФ «Об образовании» предоставляет родителям (законным представителям) право дать ребенку начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование в семье. Порядок организации и финансирования семейного образования в настоящее время законодательно не урегулирован: ст. 40 Закона РФ «Об образовании», предусматривавшая выплаты дополнительных денежных средств в размере затрат на образование, утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ²⁶ (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 313-ФЗ), согласно которому полномочия по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам были переданы на уровень местного самоуправления (см. п. 11 ст. 15, п. 13 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ²⁷ (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ)).

Примерное положение о получении образования в семье, утв. приказом Министерства образования РФ от 27 июня 1994 г. № 225 (в ред. Приказа Минобразования РФ от 30 августа 2000 г. № 2526),²⁸ было отменено Приказом Минобрнауки РФ от 07 февраля 2005 г. № 32²⁹ в связи со вступлением в силу Федерального закона № 122-ФЗ.

В настоящее время получение образования в семье регулируется нормативными правовыми актами, издаваемыми на уровне субъекта РФ и муниципального образования. Такая форма, как семейное образование, должна быть прописана в уставе образовательного учреждения. С родителями, подающими заявление на обучение ребенка в семье, заключается договор, а дети продолжают оставаться учащимися данного образовательного учреждения со всеми правами и обязанностями, предусмотренными законодательством и уставом данного образовательного учреждения.

Лица, переходящие на семейную форму обучения, фактически оформляются как экстерны. Основным федеральным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие в связи с получением общего образования в форме экстерната, является Положение о получении общего образования в форме экстерната, утвержденное Приказом Минобразования РФ от

²⁶ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

²⁷ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁸ ОвД. Межведомственный информационный бюллетень. 2005. № 31 (Приказ, Приложение 1); № 32 (Приложение 2).

²⁹ Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

23 июня 2000 г. № 1884³⁰ (в ред. Приказа Минобразования РФ от 17 апреля 2001 г. № 1728) (далее – «Положение об экстернате»).

Исходя из норм действующего законодательства, экстернат – это не столько форма получения образования, сколько форма прохождения аттестации (см., например, п. 3 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», согласно которому «граждане, получившие образование в неаккредитованных образовательных учреждениях, в форме семейного образования и самообразования, имеют право на аттестацию в форме экстерната в аккредитованных образовательных учреждениях соответствующего типа»).

Согласно п. 1.2. вышеуказанного Положения об экстернате, экстерн – лицо, самостоятельно осваивающее общеобразовательные программы, которому предоставлена возможность прохождения промежуточной и государственной (итоговой) аттестации в общеобразовательном учреждении, имеющем государственную аккредитацию. Такая возможность предоставляется на основании заявления обучающегося или родителей несовершеннолетнего обучающегося, поданного руководителю общеобразовательного учреждения.

До предоставления статуса экстерна, лицо, не обучающееся в данном или ином общеобразовательном учреждении, имеет статус обучающегося в форме семейного обучения или в форме самообразования.

Перевод на экстернат-форму обучения может быть осуществлен как по всем предметам, так и по отдельным предметам, поскольку п. 1 ст. 10 Закона РФ «Об образовании» допускает сочетание различных форм получения образования. Согласно п. 1.4. Положения об экстернате обучающиеся, осваивающие общеобразовательные программы в очной форме в аккредитованных общеобразовательных учреждениях, имеют право пройти в этих учреждениях промежуточную и (или) государственную (итоговую) аттестацию экстерном по отдельным предметам общеобразовательных программ, общеобразовательным программам начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования.

Для этого необходимо подать заявление о прохождении промежуточной и (или) государственной (итоговой) аттестации по английскому языку в срок не позднее трех месяцев до начала государственной (итоговой) аттестации, а для промежуточной аттестации – в срок, установленный образовательным учреждением. Вместе с заявлением представляются документы, подтверждающие освоение общеобразовательных программ: справка об обучении в образовательном учреждении начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального обра-

³⁰ Российская газета. 2000. № 131.

зования; справка о промежуточной аттестации в образовательном учреждении; документ об основном общем (неполном среднем) образовании.

В течение всего времени обучения в форме экстерната по данному предмету экстерн имеет право:

- получать необходимые консультации (в пределах 2 учебных часов перед каждым экзаменом);
- брать учебную литературу из библиотечного фонда общеобразовательного учреждения;
- посещать лабораторные и практические занятия;
- принимать участие в различных олимпиадах и конкурсах, централизованном тестировании.

Прохождение государственной (итоговой) аттестации в другом образовательном учреждении предусмотрено только для лиц, обучающихся в образовательных учреждениях, не имеющих государственной аккредитации.

Перевод на экстернат обучения может быть добровольным или вынужденным. В соответствии с п. 4 ст. 52 Закона РФ «Об образовании» родители (законные представители) имеют право дать ребенку начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование в семье, а ребенок, получающий образование в семье, вправе на любом этапе обучения при его положительной аттестации по решению родителей (законных представителей) продолжить образование в образовательном учреждении.

В соответствии с п. 4 ст. 17 Закона РФ «Об образовании» обучающиеся на ступенях начального общего и основного общего образования, не освоившие образовательной программы учебного года и имеющие академическую задолженность по двум и более предметам или условно переведенные в следующий класс и не ликвидировавшие академической задолженности по одному предмету, по усмотрению родителей (законных представителей) оставляются на повторное обучение, переводятся в классы компенсирующего обучения с меньшим числом обучающихся на одного педагогического работника образовательного учреждения или продолжают получать образование в иных формах (в форме семейного образования, самообразования, экстерната).

Однако если академической задолженности нет, а проблемы только с дисциплиной, принудительный перевод на иные формы обучения не допускается. В соответствии с п. 7 ст. 19 Закона РФ «Об образовании» по решению органа управления образовательного учреждения за совершенные неоднократно грубые нарушения устава образовательного учреждения допускается исключение из данного образовательного учреждения обучающегося, достигшего возраста пятнадцати лет. Исключение обучающегося из образовательного учреждения применяется, если меры воспитательного характера не дали результата и

дальнейшее пребывание обучающегося в образовательном учреждении оказывает отрицательное влияние на других обучающихся, нарушает их права и права работников образовательного учреждения, а также нормальное функционирование образовательного учреждения. Решение об исключении обучающегося, не получившего общего образования, принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Имеет ли право экстерн бесплатно пользоваться школьными психологами и логопедами, бесплатно посещать факультативы? Как часто должен экстерн сдавать экзамены? Имеет ли экстерн в общеобразовательном учреждении право отказываться от изучения тех или иных предметов и что в этом случае будет стоять в аттестате? Эти и другие вопросы о правах экстерна, прикрепленного к определенному образовательному учреждению, имеют важное значение для реализации конституционного права на образование в данной форме.

В соответствии с п. 2.5. Положения об экстернате экстерн имеет право:

- получать необходимые консультации (в пределах 2 учебных часов перед каждым экзаменом);
- брать учебную литературу из библиотечного фонда общеобразовательного учреждения;
- посещать лабораторные и практические занятия;
- принимать участие в различных олимпиадах и конкурсах, централизованном тестировании».

При этом в Методических рекомендациях по организации получения общего образования в форме экстерната в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации, утв. письмом Минобразования России от 23 января 2002 г. № 03-51-16ин/13-03³¹ (далее – «Методические рекомендации»), уточняются вышеуказанные права экстернов. В соответствии с рекомендациями общеобразовательное учреждение не несет ответственности за обучение экстерна и не проводит с ним в инициативном порядке систематических занятий. Однако экстерну не может быть отказано в праве пользования библиотекой, посещения лабораторных и практических работ, консультаций перед экзаменом, участия в олимпиадах, конкурсах и других мероприятиях, проводимых в общеобразовательном учреждении. Экстерн имеет право посещать лабораторные и практические занятия, проводимые для обучающихся по очной форме. При большом количестве экстернов подобные занятия могут быть организованы специально за счет средств учредителя.

Помимо вышесказанного, Методические рекомендации устанавливают особенности получения общего образования в форме экстерната. В частности,

³¹ Вестник образования. 2002. № 7.

учебные занятия для экстерна могут проводиться только по его желанию в качестве дополнительной платной образовательной услуги на основании Правил оказания платных образовательных услуг, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 05 июля 2001 № 505³² (в ред. постановления Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 682) (далее – «Правила оказания платных образовательных услуг»). В соответствии с п. 1.8. Положения об экстернате общеобразовательное учреждение по желанию экстернов может оказывать дополнительные платные образовательные услуги. Таким образом, экстерн вправе получать дополнительные консультации или посещать очные учебные занятия в рамках договора на оказание дополнительных платных образовательных услуг, заключенного в установленном порядке, а те факультативные занятия, которые являются частью учебной программы в рамках государственного стандарта общего образования и представляют собой лабораторные или практические занятия – бесплатно.

В соответствии с п. 3.5. Положения об экстернате, количество экзаменов при промежуточной аттестации экстернов не должно быть более 12 в год. Промежуточная и государственная (итоговая) аттестации могут проводиться в течение одного учебного года, но не должны совпадать по срокам. В остальном порядок проведения промежуточной аттестации устанавливается образовательным учреждением самостоятельно. Так, согласно пп. 16 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» к компетенции образовательного учреждения относится осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся образовательного учреждения в соответствии со своим уставом и требованиями указанного Закона. Согласно п. 3 ст. 14 Закона образовательное учреждение самостоятельно в выборе системы оценок, формы, порядка и периодичности промежуточной аттестации обучающихся. В соответствии с абз. «д» п. 1 ст. 13 Закона в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке указывается форма и порядок проведения промежуточной аттестации. Аналогичное положение закреплено в п. 3.1. Положения об экстернате, согласно которому порядок, форма и сроки проведения промежуточной аттестации устанавливаются общеобразовательным учреждением и отражаются в его уставе. В п. 3.3. Положения об экстернате также указано, что промежуточная аттестация экстернов предшествует государственной (итоговой) аттестации и проводится по предметам инвариантной части учебного плана общеобразовательного учреждения, кроме предметов образовательных областей «искусство», «физическая культура», «технология», если эти предметы не являются профильными в данном общеобразовательном учреждении, классе.

³² Российская газета. 2001. № 130.

Статус лица, получающего общее образование в форме самообразования, характеризуется тем, что обучающийся не зачислен для прохождения обучения или промежуточной и итоговой аттестации ни в одно из предусмотренных системой образования образовательное учреждение и самостоятельно изучает общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования. В форме самообразования осваиваются также образовательные программы гражданами, содержащимися в воспитательно-трудовых и исправительно-трудовых учреждениях, в соответствии с п. 12 ст. 50 Закона РФ «Об образовании». Статус лица, получающего общее образование в форме самообразования, не может быть подтвержден документально, что следует из п. 2.2. Положения о получении общего образования в форме экстерната, поэтому зачисление в общеобразовательное учреждение в качестве экстерна производится после установления уровня освоенных поступающим общеобразовательных программ в порядке, определяемом уставом данного общеобразовательного учреждения.

Литература

Витрук Н.В. Основы теории и правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 27–34;

Конституционное право России. Отв. ред. *А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин*. М.: Юристъ, 2003. С. 138;

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юристъ, 2003. С. 200–201;

Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права: учеб. пособие. М.: Ин-т государства и права РАН, 2003. С. 148;

Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: «Юридический Дом «Юстицинформ», 2004. С. 254.

С.А. Морозова

О праве участников образовательных отношений на внесудебный способ урегулирования споров

Аннотация. Статья посвящена становлению института внесудебного способа урегулирования споров, в частности, такого его аспекта, как примирительные процедуры, разрешающие конфликты между участниками образовательных отношений. Автор обращает внимание читателей на особенности образовательных отношений, которые требуют адекватных способов урегулирования споров между участниками данных отношений, и предлагает закрепить их право на внесудебный способ урегулирования споров законодательно. В качестве одного из механизмов реализации данного права предлагается ввести штатную должность школьного медиатора и закрепить его статус регламентом.

Ключевые слова: образовательные отношения, внесудебное урегулирование споров, примирительные процедуры, арбитражное, школьный медиатор

Школьная жизнь неизбежно сопровождается разнообразными конфликтами, сторонами которых выступают участники образовательных отношений. Зачастую эти конфликты длятся годами, отравляя жизнь их участников. Многолетние опросы студентов показали, что и по окончании школы выпускники продолжают остро переживать незаслуженные, по их мнению, обиды. При этом свое негативное отношение они распространяют на школу как на социальный институт и впоследствии косвенным образом это недоброжелательное отношение передают своим детям, порождая в их сознании недоверие уже к конкретному педагогическому коллективу, влияя на мотивацию учения – главного школьного дела. Непростая психолого-социальная ситуация вокруг современной школы требует изучения вопроса о том, возможно ли внедрение в образовательное законодательство примирительных процедур, так называемых альтернативных способов урегулирования споров. Безусловно, существуют и другие причины, прежде всего, юридического характера. В настоящее время конфликты в сфере образования все чаще становятся предметом судебного разбирательства, ярким примером которого может служить нашумевшее дело «О школьных учебниках и теории Ч. Дарвина», когда школьница обратилась в суд искомым требованием запретить преподавание в школе теории происхождения видов, как оскорбляющую ее религиозные чувства¹.

Не секрет, что конфликты между школьниками, начавшись со словесной агрессии, могут перерасти в акты насилия, заканчиваясь нанесением телесных повреждений. Подобные столкновения становятся почти повседневным

¹ См.: *Каныгина Н.* Дарвин попал под суд // Российская газета. 2007. 22 фев.

явлением. Существует мнение, что навыки ведения переговоров будут способствовать мирному урегулированию конфликтов, возникающих в одной возрастной группе².

Авторы научных публикаций последних лет обращают внимание на важность применения в юридической практике альтернативных способов разрешения правовых споров, и в частности, примирительных процедур, к преимуществам которых, как правило, относят добровольность, конфиденциальность, быстроту и небольшие затраты на проведение процедур примирения.

Понятие «альтернативное разрешение споров» (от английского *alternative dispute resolution*) появилось в качестве альтернативы судебному разрешению споров. Поскольку устоявшегося определения этому понятию в настоящее время не существует, то можно привести лишь те дефиниции, которые, как представляется, наиболее приемлемы для содержания данной статьи.

Альтернативное разрешение споров рассматривается как выбор из числа известных либо моделирование собственного (исходя из конкретной ситуации) наиболее эффективного негосударственного (частного, общественного) способа разрешения спора и (или) урегулирования конфликта, не запрещенного законом, и последующее его использование сторонами для защиты своих прав и (или) интересов³. А.Ю. Коннов под альтернативным разрешением споров предлагает понимать систему взаимосвязанных действий сторон и иных лиц по рассмотрению возникшего спора, направленных на его внесудебное разрешение с использованием примирительных процедур, осуществляемых, как правило, на основании добровольного волеизъявления сторон⁴.

Таким образом, к основным признакам альтернативного способа разрешения правового спора можно отнести процесс взаимообусловленных действий субъектов права, законодательно определенную форму данного процесса, наличие спора о праве, разрешение спора, которое имеет договорный характер и зависит от воли сторон, наконец, оформление достигнутого соглашения правовым актом.

Альтернативные способы разрешения правовых споров можно подразделить на споры, деятельное участие в которых принимает суд, и его усилия направляются на создание правовых условий для разрешения споров по воле сторон, и внесудебные способы урегулирования спора.

² См.: *Ванев О.Н.* Проблемы общественной безопасности и насилия среди школьной молодежи (городской уровень) // *Право и образование.* 2008. № 10. С. 110, 116.

³ См.: *Севастьянов Г.В., Цыпленкова А. В.* Тенденции развития институциональных начал альтернативного разрешения споров // *Вестник ВАС РФ.* 2007. № 3. С. 32–34.

⁴ См.: *Коннов А.Ю.* Понятие, классификация и основные виды альтернативных способов разрешения споров // *Журнал российского права.* 2004. № 12. С. 121.

При этом процедура урегулирования может предполагать обязательный альтернативный способ, закрепленный в законе, когда правоприменительные органы обязаны принимать меры к примирению сторон. Вместе с этим данные процедуры могут осуществляться исключительно по инициативе конфликтующих сторон с участием посредника или без такового. Примирительные процедуры являются разновидностью альтернативного способа разрешения споров.

Современное российское законодательство допускает применение примирительных процедур в рамках уголовного, гражданского и арбитражного процесса. Как известно, понятие «правоотношения в сфере образования» характеризует все виды правоотношений в образовательной сфере и носит комплексный характер, поэтому образовательные правоотношения регулируются нормами различных отраслей российского права. Соответственно, правовые нормы, образующие институт примирения, закрепленные законом, распространяются и на участников образовательных отношений.

Однако конфликты, то есть столкновения противоположных целей, позиций, взглядов субъектов взаимодействия в сфере образования, в силу их многообразия и специфичности не всегда могут быть разрешены на основе уже действующего законодательства, регламентирующего примирительные процедуры. К такого рода конфликтам могут быть отнесены споры, сторонами которых являются участники отношений, возникающих по поводу воспитания и обучения, то есть, участники педагогических отношений. Только часть этих отношений может быть представлена правоотношениями и, следовательно, урегулирована правовой нормой. Другая их часть при возникновении конфликта требует применения иных способов разрешения споров. Именно множественность субъектов правоотношений в сфере образования обуславливает наличие проблемы конфликта прав и интересов в этой сфере и дифференцированность механизмов их защиты⁵.

Условно все конфликты между участниками образовательного процесса можно подразделить на три группы. Прежде всего это конфликты, разрешаемые в суде. Вторую группу составляют конфликты, разрешаемые с помощью внесудебных процедур на основе законодательства. Иногда такие процедуры используются в рамках судебной системы в случае, если стороны не намерены начинать судебное разбирательство. В третью группу входят неправовые споры, разрешаемые либо самими сторонами, либо с помощью посредника.

Вполне возможно, что педагогическое противоборство может найти свое решение в суде или в иных государственных органах. Однако с позиций

⁵ См.: Куров С.В. Проблемы исследования и разработки защиты прав и свобод в сфере образования. Особенности правового регулирования сферы образования // Право и образование. 2008. № 12. С. 18.

сторон правового спора это решение не всегда является основой для дальнейших дружеских или просто мирных отношений. Сторона, которая не нашла поддержки в суде, может считать себя несправедливо обиженной. Этот субъективный аспект дела очень важен в школьной жизни. Спор, разрешившийся примирением сторон, позволяет в дальнейшем сохранить дружеские отношения конфликтующих сторон в школьном коллективе.

Думается, что если правовые споры в образовательной среде могут быть разрешены с участием правоприменительных государственных органов, то конфликты участников педагогических отношений, не урегулированных правом, желательно разрешать внесудебными способами с помощью таких видов примирительных процедур, как переговоры и посредничество. При этом право участника образовательных отношений на использование законных примирительных процедур должно быть закреплено законодательно. Правомерность дальнейшей нормативной конкретизации прав участников образовательных отношений обусловлена ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, согласно которой гражданин имеет право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Применение альтернативных способов разрешения социальных конфликтов, без всякого сомнения, является реальным условием участия граждан в жизни гражданского общества, в том числе и в качестве участников образовательных отношений.

В образовательной сфере существует настоятельная необходимость использования примирения как внесудебного способа разрешения правовых споров, так и для урегулирования конфликтов неправовой природы. Между тем на сегодняшний день нормы о примирительных процедурах в образовательном законодательстве не разработаны.

Для разработки конкретных норм важно теоретически осмыслить сущность института примирительных процедур как особого самостоятельного комплексного правового института. Предметом данного института должны выступать общественные отношения, для которых характерны волевая деятельность сторон спора без вмешательства государства в процесс разрешения спора по существу и где присутствует стремление прекратить спор о праве. Необходимо разработать порядок согласования интересов сторон спора и оформления результата примирительных процедур правовым актом, который будет иметь для сторон юридические последствия.

Е.А. Рубинштейн предлагает определять понятие «примирение» не только как результат, но и как процесс, процедуру⁶. Примирение – это процедура, направленная на разрешение конфликта, достижение примирения сторон

⁶ См.: Рубинштейн Е.А. Нормативное регулирование института прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

уже начавшегося спора, устранение его причин и последствий. Она может завершиться соглашением о примирении, а также заглаживанием вреда. Очень часто примирение сторон рассматривается как форма восстановительного (альтернативного) правосудия. Для института примирительных процедур характерен смешанный метод правового регулирования. В нем присутствуют признаки как диспозитивного, так и императивного методов при доминировании диспозитивного метода. Императивность используется законодателем, как правило, применительно к отдельным видам соглашений. Например, согласно ст.ст. 220, 221 ГПК РФ мировое соглашение подлежит утверждению судом путем вынесения определения о прекращении производства по делу.

Примирительные процедуры могут быть логично вписаны в природу образовательного законодательства и в правовое пространство образовательного учреждения, так как примирение сторон, их обоюдное решение о прекращении конфликта на согласованных сторонами условиях и отсутствие претензий друг к другу в сфере образования адекватно специфике образовательных отношений.

Образовательные правоотношения возникают в связи с непосредственным предоставлением образования, организацией и управлением образовательным процессом. Это правоотношения, которые складываются между образовательными учреждениями, государственными органами, обучающимися и их законными представителями в процессе обучения. Сфера образования – это область, в которой тесно переплетаются частные и публичные интересы, поэтому образовательные отношения обладают двойкой природой и предполагают использование как диспозитивного, так и императивного метода правового регулирования при использовании примирительных процедур. Часть их характеризуется юридическим равенством участников, однако другая часть образовательных отношений – это отношения властеподчинения, в которых сторона, представленная должностным лицом, действует в интересах государства. Действия этой стороны жестко регламентированы, а возможность достижения примирения ограничена должностными предписаниями.

Эти особенности образовательных отношений должны учитываться при конструировании правовых норм образовательного законодательства, регламентирующих примирительные процедуры участников споров в сфере образования. Образовательное законодательство нуждается в специальных нормах, посвященных примирительным процедурам, так как специфика отдельных видов образовательных отношений зачастую требует не столько обращения в суд, сколько поиска вариантов урегулирования спора, соответствующих интересам сторон, примирения сторон на взаимоприемлемых условиях, выработанных сторонами при помощи независимого и незаинтересованного посредника.

Посредничество может быть закреплено в образовательном законодательстве как специально организуемая процедура. Суть подобных процедур состоит в том, чтобы вовлечь в такие формы взаимодействия заинтересованных лиц, которые позволили бы сторонам самостоятельно вести поиск выхода из конфликта, а посредник обеспечивал бы эффективность переговоров между сторонами спора, оставаясь нейтральным относительно сторон и содержания конфликта.

Для сферы образования важен именно этот аспект медиации. По определению Д.Л. Давыденко, «медиация представляет собой добровольный процесс выработки соглашения, в котором нет победителей и побежденных»⁷. Нельзя не учитывать и воспитательный эффект примирительных процедур, используемых в школьной среде: они не только развивают навыки самостоятельного цивилизованного урегулирования разногласий, воспитывают у конфликтующих сторон чувство уважения друг к другу, но и показывают (демонстрируют) несовершеннолетним образцы разрешения спорных ситуаций в дальнейшей жизни.

Таким образом, примирительные процедуры путем посредничества (медиации) – это переговоры между спорящими сторонами при участии и под руководством посредника, не имеющего права выносить обязательное для сторон решение. Улаживая конфликтную ситуацию, стороны спора совместно с посредниками, стремясь прекратить противоборство, вступают в переговоры между собой и ищут совместное приемлемое для них решение.

Представляется обоснованной возможность урегулирования конфликтов, возникающих в школьной жизни, с помощью примирительных процедур именно на основе посредничества при условии закрепления в Законе «Об образовании» права участников образовательных отношений на использование примирительных процедур с участием посредника. Для того, чтобы данная норма не осталась декларативной, в качестве условия ее реализации предлагается законодательно предусмотреть создание в образовательном учреждении органа по добровольному примирению конфликтующих сторон, а также разработать процессуальные правовые нормы, направленные на реализацию данного права участников образовательных отношений. В частности, желательно закрепить нормативную основу деятельности посредника как обязательной стороны данного процессуального института. В современных публикациях по отношению к посреднику как незаинтересованному, беспристрастному, квалифицированному человеку, который помогает сторонам, вовлеченным в конфликт, достичь взаимоприемлемого его урегулирования, широко используется

⁷ Давыденко Д. Л. Медиация как примирительная процедура в коммерческих спорах: сущность, принципы, применимость // Хозяйство и право. 2005. № 5. С. 108.

термин «медиатор», поэтому можно предложить ввести в научный и нормативный оборот понятие «школьный медиатор».

Предложенный вариант введения школьного медиатора в качестве участника образовательного процесса может вызвать вполне резонный вопрос, зачем нужен школьный медиатор, если уже имеются школьный психолог, социальный педагог, наконец, школьный инспектор. Действительно, в ряде субъектов Федерации успешно действуют школьные инспекторы. Чем же отличается деятельность школьного инспектора от предполагаемой деятельности школьного медиатора?

Школьный инспектор является сотрудником органа внутренних дел⁸. Как правило, штатная численность милиции общественной безопасности в условиях эксперимента увеличивалась за счет средств субъекта Федерации. На должность школьного инспектора приглашали сотрудников, уже имеющих как минимум трехлетний опыт работы в правоохранительных органах. Специально для них на базе Академии постдипломного образования были организованы занятия по методике работы с детьми и их социальным окружением. В обязанности школьного инспектора входит надзор за порядком на переменах, выявление родителей, которые не выполняют своих обязанностей по воспитанию ребенка или не могут с ним справиться, беседы со школьниками-правонарушителями. Школьный инспектор не зависит от школьной системы, поэтому он не заинтересован в том, чтобы скрывать факты наркомании, токсикомании, употребления спиртного, драки между учащимися. Как сотрудник милиции школьный инспектор вправе составить протокол о совершении правонарушения.

Таким образом, основная функция школьного инспектора – это профилактика правонарушений несовершеннолетних и защита их прав. Такая новая форма работы со школьниками – служба школьных инспекторов – уже дала положительные результаты. Однако необходимость осуществления примирительных процедур в области образовательных отношений сохраняется, так как перед школьными инспекторами такая задача не стоит.

В отличие от школьных инспекторов, которые являются сотрудниками органов внутренних дел, школьный медиатор – это штатная должность образовательного учреждения. Подготовка школьных медиаторов обусловлена прежде всего их должностными обязанностями. Школьному медиатору в его профессиональной деятельности потребуются, в первую очередь, знания по философии, истории, психологии, педагогике, социологии и – обязательно – юриспруденции. Значительная часть его работы будет связана с совершенство-

⁸ См.: Орлов П. Шерлок Холмс придет на урок // Российская газета. 2008. 04 сент.

ванием правовой культуры всех участников образовательного процесса и, в еще большей степени, с правовым обучением самих школьников.

В настоящее время правовые знания школьники получают на уроках обществознания. К сожалению, этот предмет является настолько многоплановым, что учитель просто не в состоянии обеспечить хорошее усвоение учащимися основ всех социальных наук, включаемых в программу по обществознанию. Этот факт подтверждается данными социологических опросов, проведенных фондом «Общественное мнение». Абсолютное большинство опрошенных недавно граждан России (91 %) убеждено, что знание законов необходимо в повседневной жизни. Лишь 4 % заявили, что такая информация бесполезна для обычного человека. Особенно нужным и полезным наши соотечественники считают гражданское право (64 %), далее следуют административное (45 %) и конституционное (40 %). Реже опрошенные признавали целесообразность для них сведений из уголовного и процессуального права. О необходимости иметь познания во всех областях права заявили 14 % участников опроса.

Как показал тот же опрос, граждане России плохо знают законы своей страны. В этом признались 76 % опрошенных. 18 % граждан, по собственному мнению, хорошо знают законы, большинство из них – люди с высшим образованием. Не удивительно, что 56 % граждан уверены, что обычные люди не могут разобраться в законодательстве без помощи профессионала. Однако более четверти опрошенных (27 %) считает, что любой человек способен сам сориентироваться в законах. Отвечая на вопрос, почему наши соотечественники плохо знают законы, опрашиваемые отмечали отсутствие «правового ликбеза» в средствах массовой информации и популярной литературе (14 %), недостаточный объем курса правоведения в образовательных программах (9 %). 4 % видят главную причину этой проблемы в сложности, запутанности, изменчивости и противоречивости российских законов. Упоминались и другие причины: 10 % отметили «безразличие к праву» и нежелание разбираться в законодательстве без практической необходимости⁹.

Школьный медиатор – это тот человек в школе, который мог бы преподавать основы права не для «галочки», а так, чтобы подрастающий гражданин сумел этими знаниями воспользоваться в повседневной жизни, в том числе и для разрешения конфликтов, возникающих в школе у каждого ребенка.

Если рассуждать о нормативной основе деятельности школьных медиаторов, то школьному медиатору можно было бы передать государственную функцию по внесудебному урегулированию конфликтов и споров в образовательных отношениях, образовательную и просветительную работу с участни-

⁹ См.: Сорокина М. Правовой ликбез // Российская газета. 2008. 19 марта.

ками образовательных отношений, цель которой – повышение их правовой культуры. Функция самого посредника заключалась бы в том, чтобы оказать сторонам помощь в достижении соглашения.

Желательно, чтобы исполнение данной функции получило нормативно-правовое регулирование путем включения соответствующих статей в Закон «Об образовании» и подзаконные нормативные правовые акты Министерства образования и науки РФ.

Функция по внесудебному рассмотрению споров в образовательных отношениях должна быть закреплена административным регламентом, определяющим сроки и последовательность действий (административные процедуры), порядок взаимодействия медиатора с участниками образовательных отношений. Конфликты, которые не смог урегулировать школьный медиатор, могут разбираться в специальном отделе внесудебного урегулирования споров при районных органах образования.

Школьный медиатор должен обеспечить актуальность, своевременность, четкость изложения, доступное и понятное разъяснение порядка примирительных процедур в каждом образовательном учреждении, а затем дать рекомендации по поводу того, какие меры необходимо предпринять, кто именно и что должен сделать, чтобы участники конфликта примирились. Итак, посредник максимально способствует примирению, выявляя действительный интерес каждой из сторон и помогая им заключить устраивающее всех соглашение.

В регламенте в первую очередь необходимо отразить условия и сроки исполнения школьным медиатором государственной функции, основания для рассмотрения конфликта (например, устное заявление участника педагогических отношений, согласие на примирительные процедуры других конфликтующих сторон, порядок регистрации заявлений и принятых решений). В нем следует указать срок, в течение которого должны быть даны разъяснения, порядок приглашения для собеседования других участников конфликта и заинтересованных сторон с целью уточнения сути конфликта. Необходимо обозначить ход обсуждения мер по урегулированию конфликта, определить порядок и форму доведения до заинтересованных лиц информации о возможных негативных последствиях нерешенного спора, включить рекомендации по реализации дальнейших правомерных действий конфликтующих сторон в случае невозможности осуществления примирительной процедуры и разъяснить основания для отказа в рассмотрении спора (например, разрешение содержащихся в заявлении требований не относится к компетенции школьного медиатора). Наконец, в регламенте должен быть указан момент прекращения рассмотрения спора (например, если его участники достигли согласия, о чем делается соответствующая отметка в журнале регистрации заявлений).

Следует стремиться к тому, чтобы примирительная процедура была оперативной, гибкой, неформальной. Именно эти процессуальные условия необходимо разработать и нормативно закрепить, как наиболее соответствующие образовательной сфере. Примирительная процедура может быть начата по инициативе любой из сторон или органом по добровольному примирению.

В законодательстве могут быть также отражены основные принципы осуществления школьным медиатором примирительных процедур, то есть общие нормы организации посредничества в спорных образовательных отношениях. К принципам примирительного производства во внесудебном урегулировании споров в сфере образования можно отнести беспристрастность и независимость медиатора, законность, добровольность и самоопределение сторон, арбитражное, конфиденциальность и компетентность.

Под беспристрастностью понимается отсутствие у медиатора предрасположенности по отношению к одной из сторон или к существу спора, отсутствие у него прямой или косвенной заинтересованности в исходе дела. Сам медиатор не может разрешать спор вместо сторон, он лишь способствует примирению и дает рекомендации по примирению. Независимость медиатора предполагает, как правило, отсутствие материальных и иных связей между ним и одной из сторон. Законность в данном случае означает дозволение примирительных процедур, разрешающих споры участников образовательных отношений в соответствии с нормами права, законом Российской Федерации. Принцип добровольности заключается в том, что стороны по своей воле приходят к соглашению, которое исполняется также добровольно. Стороны, исходя из собственного волеизъявления, реализуют свое право обращения за содействием к медиатору в целях урегулирования спора. Ответственность за достижение соглашения несут стороны, участвующие в споре. Таким образом, содержанием процедуры примирения являются двусторонние, обоюдные и добровольные действия сторон.

Арбитражное – это принцип досудебного урегулирования спора. Согласно принципу арбитражного, любые действия сторон по примирению направлены на достижение соглашения, на мирное разрешение конфликта, а не на состязательность. Принцип конфиденциальности предполагает, что информация, полученная в процессе проведения примирительной процедуры, должна быть сохранена в тайне. Вместе с тем определение того, какие именно сведения должны быть конфиденциальными, может быть предоставлено на усмотрение сторон конфликта, за исключением той информации, которая должна либо быть конфиденциальной по закону РФ, либо не быть таковой.

Принцип компетентности подчеркивает, что посредничество и переговоры требуют от медиатора особых навыков. Так, например, посредник должен

уметь оказать психологическую и процедурную помощь в поиске взаимоприемлемого решения. Он должен быть готов к пониманию действий и устремлений участников конфликта, уметь оценивать отношение сторон к происходящему, их нравственные позиции, особенности характера и темперамента, выяснять подлинные причины конфликта, доступно объяснять сторонам условия правомерного поиска согласия. В необходимых случаях медиатор вправе предложить такой вариант решения, с которым согласилась бы другая сторона, понимая важность урегулирования спора для сохранения добрых взаимоотношений и взаимоуважения между сторонами, как это рекомендуют международные документы¹⁰.

Все вышеизложенное свидетельствует о настоятельной необходимости и правомерности дискуссии о включении в образовательное законодательство соответствующих норм института примирительных процедур. Закон, таким образом, обеспечит участникам образовательного процесса право на внесудебное урегулирование конфликтов, возникающих в сфере образования, и при этом подчеркнет, что недостижение компромисса между спорящими сторонами сохраняет за ними право, в предусмотренных законом случаях, на судебную защиту.

Литература

Ванев О.Н. Проблемы общественной безопасности и насилия среди школьной молодежи (городской уровень) // *Право и образование*. 2008. № 10. С. 110, 116.

Севастьянов Г.В., Цыленкова А.В. Тенденции развития институциональных начал альтернативного разрешения споров // *Вестник ВАС РФ*. 2007. № 3. С. 32–34.

Коннов А.Ю. Понятие, классификация и основные виды альтернативных способов разрешения споров

Куров С.В. Проблемы исследования и разработки защиты прав и свобод в сфере образования. Особенности правового регулирования сферы образования // *Право и образование*. 2008. № 12. С. 18.

Рубинштейн Е. А. Нормативное регулирование института прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Давыденко Д.Л. Медиация как примирительная процедура в коммерческих спорах: сущность, принципы, применимость // *Хозяйство и право*. 2005. № 5. С. 108.

Орлов П. Шерлок Холмс придет на урок // *Российская газета*. 2008. 04 сент.

Сорокина М. Правовой ликбез // *Российская газета*. 2008. 19 марта

¹⁰ См., напр.: Рекомендация МОТ от 29.06.1951 № 92 «О добровольном примирении в арбитраже». Неофициальный перевод. 6 марта 2009. // http://www.trudsud.ru/ru/docs/legislation/recomendation_92

Д.А. Голованов

**Право на образование в контексте практики Европейского суда
по правам человека**

Аннотация. В статье исследуется практика рассмотрения Европейским судом по правам человека споров о нарушении права на образование, гарантированного статьей 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите права человека и основных свобод. Автор исследует специфический механизм применения Конвенции, основанный на толковании положений данного документа Европейским Судом, анализирует основные подходы Суда к толкованию положений Конвенции, относящихся к сфере образования, представляет обзор наиболее значимых решений в указанной сфере. В качестве выводов автор выделяет те базовые стандарты толкования, которые следует признать отражающими подход Суда к пониманию самого существа права на образование.

Ключевые слова: конвенция о защите права человека и основных свобод, Европейский суд, практика Европейского суда, право на образование, споры о нарушении права на образование

Подписание и ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее именуемой «Конвенция»)¹ и признание юрисдикции Европейского суда по правам человека (далее именуемого «Европейский суд», «Суд») ознаменовали собой существенное продвижение России по пути признания и внедрения международно-правовых механизмов защиты прав и свобод человека. Конвенция с последующими изменениями и дополнениями, содержащимися в Протоколах к ней, и в частности в Протоколе № 1 от 20 марта 1952 г.², ратифицирована Россией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ³ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», вступила в силу для Российской Федерации 05 мая 1998 г. – в день передачи ратификационной грамоты на хранение Генеральному секретарю Совета Европы, согласно ст. 59 этой Конвенции.

Право на образование является одним из гарантированных и защищаемых Конвенцией прав человека. При принятии данного международного договора в первоначальной редакции указанное право не было предусмотрено, оно

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

² См.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

³ См.: СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

нашло свое отражение несколько позднее, при разработке Протокола № 1 и было закреплено в статье 2, которая гласит:

«Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такие образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям».

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя участниками Конвенции и Протоколам к ней, был учрежден Европейский суд по правам человека. В его ведении находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней. В соответствии со ст. 46 Конвенции ее участники обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами. Россия при ратификации Конвенции сделала следующее заявление: «Российская Федерация в соответствии со статьей 25 Конвенции признает компетенцию Европейской комиссии по правам человека получать заявления (жалобы) от любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения Российской Федерацией их прав, изложенных в Конвенции и указанных Протоколах к ней, в случаях, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления в действие этих договорных актов в отношении Российской Федерации»⁴

При рассмотрении практики Европейского суда необходимо принимать во внимание тот механизм применения Конвенции, который сложился за время существования этого документа, и деятельности органа, уполномоченного осуществлять его толкование. По сути, Судом сегодня используются все современные ипостаси полномочий такого института, как орган судебной власти. Во-первых, он может рассматривать и разрешать конкретные споры, возникающие как между человеком (либо организацией) и государством, так и между государствами (ст.ст. 33, 34 Конвенции). Участники спора признают и выполняют решение данного органа. Второе полномочие Суда заключается в толковании им Конвенции, имеющем обязательный характер для тех стран-участниц Совета Европы, которые участвуют в рассмотрении конкретного дела. Данное толкование можно определить как официальное, делегированное и казуальное.

Кроме того, к двум первым полномочиям Суда, основанным на положениях самой Конвенции, прибавляется еще одно, выработанное им за время

⁴ До реформы Европейского суда именно Европейская комиссия по правам человека изначально рассматривала жалобы заявителей, являясь своеобразной инстанцией, предшествующей рассмотрению дела Судом.

существования. При рассмотрении споров Суд обращается к постановлениям, принятым ранее, и основывает на толкованиях Конвенции, данных в них, последующие решения, внедряя, таким образом, элементы прецедентного права в свою деятельность. При этом важно отметить, что Европейский суд не использует прецедентную систему в ее классическом виде, так как не стремится принять одинаковые решения в схожих обстоятельствах, основываясь при этом исключительно на принятых ранее решениях, а внедряет определенный стандарт толкования и применения статутного акта.

Казалось бы, казуальный характер толкований, данных Судом, не может означать, что содержащиеся в его решениях правовые позиции носят общеобязательный характер. Но практика показывает обратное: из одного решения в последующие переходят формулы, содержащие толкование Конвенции. Органы власти государств-участников Совета Европы осознают, что их решения могут быть пересмотрены на основании стандартов толкования тех или иных прав, сформулированных Европейским судом, и, следовательно, акты, противоречащие позиции Суда, будут признаны противоречащими Конвенции. В частности, процессуальное законодательство называет в качестве основания для пересмотра ранее принятого судом решения факт установления Европейским судом по правам человека нарушения Российской Федерацией Конвенции (см., например, ст. 413 УПК РФ, ст. 311 АПК РФ).

Обозначенные выше аспекты находят отражение и в решениях российских высших судебных инстанций. В частности, Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁵ указал российским судам на необходимость принятия во внимание позиций, выработанных Европейским судом по правам человека, и разъяснил судам, что толкование международных договоров должно осуществляться в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров (г. Вена, 23 мая 1969 г.)⁶. Согласно норме пункта «b» ч. 3 ст. 31 указанного акта при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика его применения, которая устанавливает соглашение участников относительно толкования этого договора. Российская Федерация как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Поэтому применение судами вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом прак-

⁵ См.: Российская газета. 2003. 02 дек. № 244.

⁶ См.: Ведомости ВС СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

тики Европейского суда во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Верховный Суд также указал: «... Конвенция о защите прав человека и основных свобод обладает собственным механизмом, который включает обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека и систематический контроль за выполнением постановлений Суда со стороны Комитета министров Совета Европы. В силу пункта 1 статьи 46 Конвенции эти постановления в отношении Российской Федерации, принятые окончательно, являются обязательными для всех органов государственной власти Российской Федерации, в том числе и для судов.

Выполнение постановлений, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять ... меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений. Суды в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств государства, вытекающих из участия Российской Федерации в Конвенции о защите прав человека и основных свобод ...» (п. 11 Постановления).

Общая характеристика практики рассмотрения Европейским судом дел о нарушении права на образование

Европейским судом по правам человека была сформирована относительно обширная практика по рассмотрению дел о нарушениях права человека на образование⁷. Следует отметить, что рассмотрение дел указанной категории представляло для Суда определенные сложности, так как в отличие от ряда других норм Конвенции (например, ст. 10), ст. 2 Протокола № 1 не содержит ни самого определения права на образование, ни критериев оценки правомерности введения тех или иных его ограничений. Отчасти этим обстоятельством вызвана повышенная скрупулезность, проявляющаяся при рассмотрении дел, желание учесть все возможные нюансы фактических обстоятельств и сбалансировать охраняемые Конвенцией ценности.

Характерной особенностью рассмотрения Европейским судом дел о нарушении права на образование является максимально полное и комплексное исследование системы образования той или иной страны. К примеру, для ответа на вопрос о правомерности использования телесных наказаний в частной школе в деле «Костелло-Робертс против Соединенного Королевства» Судом

⁷ Ссылки на решения Европейского суда по правам человека и цитаты из них в данной статье приводятся на основании текстов, содержащихся в официальной базе данных HUDOC, размещенной на сайте Суда: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>. (Перевод решений с англ. яз. на рус. яз. произведен автором самостоятельно).

была исследована вся система школ в Великобритании с целью выявления специфики положения именно частных школ.

Помимо исследования ситуации, существующей в стране на момент возникновения обстоятельств, послуживших основой для направления жалобы в Страсбург, Суд рассматривает и учитывает в своих решениях то национальное правовое регулирование, которое существовало до того, как возник спор, а также то, которое сложилось в государстве на момент рассмотрения дела. В качестве примера можно привести дело «Кьелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Дании», в котором заявители обжаловали введение в датских школах предмета «Половое образование» в качестве обязательного. Суд посчитал необходимым исследовать историю регулирования преподавания упомянутого предмета с момента его введения.

Европейский суд принимает во внимание не только историю регулирования того или иного вопроса, но и предопределяющие принятие тех или иных законодательных актов исторические события, а также конституционные принципы. В частности, для рассмотрения вопроса о допустимости ношения мусльманских платков в высших учебных заведениях Турции в деле «Лейла Шахин против Турции», Судом были изучены условия внедрения принципа светского государства в XIX–XX вв. и дискуссии, сопровождающие такое внедрение. В рамках этого же дела Судом было проведено сравнительно-правовое исследование, имеющее целью выявить существующие в европейских государствах принципы и подходы к проблеме отделения церкви от государства.

Существенное внимание уделяется Европейским судом толкованию положений Конвенции, нарушаемых, по мнению заявителей, органами публичной власти. Он дает буквальное и основанное на своих предыдущих правовых позициях толкование, с учетом тех мотивов, которые провозглашались Консультативной Ассамблеей и Комитетом экспертов при создании текста Конвенции и первого Протокола к ней. В качестве примера можно привести исследование Судом дискуссии по вопросу об объеме обязанностей государств в сфере обеспечения права на образование, развернувшейся внутри Комитета экспертов, который осуществлял разработку текста ст. 2 Протокола № 1. Содержание дискуссии и аргументы сторон, участвовавших в ней, были проанализированы в решении по делу «О некоторых аспектах законодательства об использовании языков в сфере образования в Бельгии» против Бельгии».

Еще одной отличительной особенностью дел, касающихся отношений в сфере образования, является то обстоятельство, что заявители, как правило, наряду с нарушением права на образование указывают на нарушение сразу нескольких прав. Наиболее распространенными являются жалобы на нарушение прав, предусмотренных ст.ст. 3, 8, 9, 10, 13 и 14 Конвенции.

Обзор практики Европейского суда по делам о нарушениях прав в сфере образования

**1) Решение от 23 июля 1968 г. по делу
«О некоторых аспектах законодательства об использовании языков
в сфере образования в Бельгии против Бельгии»⁸**

Число заявителей по данному делу превышало 800 человек. Все они являлись носителями французского языка, хотели, чтобы их дети получали образование на этом языке и считали, что существующая система образования нарушает права, предоставленные им и их детям ст.ст. 8, 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 2 Протокола № 1 к ней от 20 марта 1952 г. Проблемы, поставленные перед Судом, были признаны им настолько существенными, что он счел необходимым выработать общие позиции по делу и найти аргументы по каждому из шести поставленных перед ним вопросов (в основном, производные от общих выводов). Правовые позиции, сформулированные по общим принципам толкования Конвенции, которые нашли отражение в решении именно по этому делу, составили основу прецедентной практики Европейского Суда по остальным делам.

В силу того, что фактические обстоятельства дела были отражены в решении Суда расплывчато, а аргументация конкретных вопросов обосновывалась толкованием общих принципов, представляется целесообразным рассмотреть именно толкование Конвенции, данное Судом, с учетом позиции участников рассмотрения дела – заявителей, Правительства Бельгии, Европейской Комиссии.

Позиция Суда:

В отношении толкования статьи 2 Протокола № 1

Заявители указывали, что первое предложение ст. 2 Протокола № 1 служит основанием для возникновения обязанности предпринять действия. Право на образование, гарантированное первым предложением, означает «право на выполнение услуги». Услуга, которую обязано оказать государство, состоит в том, чтобы «сделать существующее обучение доступным всем».

Правительство выразило мнение, что первое предложение ст. 2 Протокола № 1 накладывает на государство исключительно негативные обязательства. Оно не должно препятствовать реализации права родителей на то, чтобы их дети получали образование в соответствии с их пожеланиями; это не мешает государству осуществлять «регулирование доступа к образованию, которое оно

⁸ Текст решения (на англ. яз.) доступен в сети Интернет: база данных HUDOC: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

само организует или финансирует». Более того, государство не обязано относиться к образованию, организованному родителями самостоятельно, так же, как к официальному.

Комиссия сочла, что толкуемое положение запрещает государствам предпринимать какие-либо действия, которые могут воспрепятствовать лицам, находящимся под их юрисдикцией, получать образование. В то же время указанная норма, по мнению Комиссии, не содержит никакой позитивной обязанности, включая, тем не менее, право на образование. Это право, «пределы которого не обозначены в Конвенции», содержание которого варьируется в зависимости от времени и места в соответствии с экономическими и социальными условиями.

Суд согласился с Комиссией, указав, что несмотря на то, что норма использует негативную формулу, она оперирует категорией «право на образование». Необходимо лишь определить его содержание и пределы, которые налагаются на государства. Первое предложение ст. 2 гарантирует в первую очередь право получать доступ к институтам в сфере образования, существующим в данный конкретный момент, но в таком виде оно составляет лишь часть права на образование. В своем решении Европейский суд указал, что для того, чтобы это право *«действовало, также необходимо, в том числе, чтобы лицо, получающее благо, имело возможность извлекать пользу из полученного образования, а именно, право получать, в соответствии с действующими в том или ином государстве правилами, в той или иной форме, официальное признание пройденного курса обучения»*.

В отношении толкования второго предложения ст. 2 Протокола № 1 заявители отстаивали точку зрения, что «семейное» право родителей, гарантированное рассматриваемой нормой, имеет ту же юридическую силу, что и другие гарантированные права и свободы. Слово «уважает» <право родителей>, заменившее в ходе работ по разработке Конвенции словосочетание «принимает во внимание», означает обязанность предпринимать прямые практические действия со стороны государства. Что же касается философских убеждений, то это категория, по мнению части заявителей, включает в себя «субъективную доктрину», исповедуемую ими.

По мнению Правительства, ст. 2 Протокола № 1 ни в коей мере не охраняет право каждого человека на получение образования в соответствии с его языковыми и культурными предпочтениями. Второе предложение статьи 2 ограничено защитой *лишь* религиозных и философских убеждений.

По мнению Комиссии, рассматриваемая норма не налагает на государство обязанность «уважать предпочтения или мнения по культурным и языковым вопросам». Комиссия указала, что Комитет Экспертов в ходе подготовки

Конвенции разрабатывал указанное положение исключительно в целях «защиты религиозных убеждений; философские убеждения были упомянуты с целью защиты агностических убеждений».

Суд указал, что второе предложение ст. 2 не содержит гарантий права на образование, что со всей очевидностью следует из его формулировки. Эта норма лишь обязывает уважать религиозные и философские убеждения родителей, но не их языковые предпочтения, отразив в решении по данному делу следующее разъяснение: *«Толковать термины «религиозные» и «философские» как включающие в себя языковые предпочтения означало бы исказить обычное, устоявшееся значение данных слов и выискивать в Конвенции то, чего в ней нет».*

В отношении толкования статьи 8 Конвенции

В соответствии со ст. 8 Конвенции «Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции».

Как указали заявители, положения процитированной нормы предполагают «защиту семьи» и отсутствие каких-либо принудительных мер, направленных против нее. Глава семьи имеет право выбирать язык, на котором его ребенок будет получать образование.

Правительство вновь построило свою аргументацию на том, что толкуемое положение накладывает на государство исключительно негативные обязательства. Исходя из этого, государство не обязано организовывать публичное образование или предоставлять иные услуги таким образом, чтобы все граждане могли повсеместно получить доступ к таким услугам с минимальным уровнем беспокойства и ущерба для их частной и семейной жизни.

Комиссия указала на то, что, по ее мнению, ст.ст. 8, 12 Конвенции, ст. 2 Протокола № 1 – каждая из них регулирует четко очерченный сектор частной и семейной жизни. Непостижимо предполагать, что ст. 8 может вторгнуться в отношения, регулируемые ст. 2 Протокола № 1 или то, что она может что-то добавить к указанной норме. Любое подобное толкование будет однозначно противоречить намерениям стран-участниц Протокола, о чем было заявлено в ходе разработки данного документа.

В то же время вполне возможно, что меры в образовательной сфере могут нарушать право на неприкосновенность частной жизни. Такими нарушениями могут быть, в частности, и требования, выдвигаемые государством к языкам обучения, если они влекут грубое вмешательство в частную жизнь.

Суд разъяснил, что *право, провозглашенное ст. 8 Конвенции, взятое само по себе, ни в коей мере не гарантирует ни право на образование, ни право родителей, относящееся к получению образования их детьми: его единствен-*

ная цель – защита личности против произвольного вмешательства государства в ее личную или семейную жизнь.

Тем не менее, нельзя исключать, что «меры, предпринимаемые в сфере образования, могут затрагивать право на неприкосновенность частной и семейной жизни, или производить определенные изъятия из указанного права...».

В своем решении Суд также подчеркнул, что Конвенция должна читаться и толковаться как единое целое. Следовательно, вопрос, относящийся к одному из ее положений, может в некоторых аспектах регулироваться другими положениями Конвенции.

В отношении толкования статьи 14 Конвенции

Согласно ст. 14 Конвенции «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

Заявители сформулировали несколько идей в отношении того, как, по их мнению, должна толковаться данная норма. Во-первых, слово «обеспечено» означает существование обязанности государств не только воздерживаться от совершения определенных действий, но и обязательства предпринять определенные усилия. Во-вторых, под «дискриминацией», по их мнению, следует понимать действие или бездействие органов публичной власти, устанавливающие неравенство в обращении с лицами, имеющие произвольный характер. Различие, предназначенное для «восстановления, а не разрушения равенства», либо продиктованное «обоснованной причиной», является легитимным. Тем не менее, «основанное на законе различие» может превратиться в долгой перспективе в «неправомерную дискриминацию», происходящую уже после достижения первоначальной цели введения дифференциации.

По мнению Правительства, практическое значение ст. 14 ограничено двумя случаями: 1) когда положения Конвенции и Протокола возлагают на государства-участники позитивные обязательства; 2) когда положения Конвенции и Протокола устанавливают негативные обязательства, но в исключительных случаях разрешают государствам частично отменять указанные обязательства. Статья 14 не применима к выгодам и преимуществам, которые государство может, не будучи в соответствии с Конвенцией обязанным, предоставить с тем, чтобы обеспечить дополнительные возможности для осуществления прав.

Правительство согласилось с заявителями в том, что интерпретируемое положение запрещает не любую форму неравенства в осуществлении прав и свобод, а только ту, которая носит дискриминационный характер. Задачи, которые решает правительство, а равно те средства, которые оно использует, находятся в его компетенции, а потому в случае сомнений должна применяться презумпция обоснованности действий государства. Для того, чтобы обосновать свое действие, правительству достаточно указать на «законную и открыто провозглашенную причину».

В решении Суда уделено особое внимание толкованию положения ст. 14 Конвенции. В частности, Суд указал, что *лицо не может почерпнуть из ст. 2 Протокола № 1 оснований на право требовать от органов власти создания определенного типа учебного заведения. Тем не менее, государство, создавшее подобное учреждение, не вправе устанавливать дискриминационные меры при определении порядка доступа. Суд посчитал, что не должно проводиться никаких различий по вопросу о природе соответствующих прав и свобод и вытекающих из них обязательств; например, не имеет значения, следует ли из существующего обязательства государства уважать то или иное право, обязанность совершить то или иное действие или же, наоборот, воздержаться от его совершения.*

Суд согласился с доводами участников разбирательства о том, что слово «дискриминация» должно толковаться в соответствии с английской версией текста Протокола, то есть, не максимально широко (в отличие от французского аналога того же слова).

Суд указал, что принцип равного обращения нарушается в тех случаях, когда различие не имеет объективного и разумного обоснования. Вопрос о наличии такого обоснования должен рассматриваться с учетом целей и последствий введенной меры, и с принятием во внимание тех правовых принципов, которые имеют приоритет в демократическом обществе. Дифференциация должна преследовать легитимную цель, кроме того, нарушение будет представлять собой и случай, когда средства достижения легитимной цели будут признаны непропорциональными ей.

Толкование ст. 14 во взаимосвязи со ст. 2 Протокола № 1 как предоставляющих любому лицу право получать образование на языке, определяемом по его выбору, означало бы абсурдную ситуацию, поскольку такая интерпретация означала бы право любого лица, находящего под юрисдикцией стороны-участницы, требовать получения образования на любом существующем языке.

**2) Решение от 7 декабря 1976 г. по делу
«Кьелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Дании»⁹**

Заявители возражали против обязательного изучения их детьми предмета «Половое воспитание», введенного в государственных школах Дании. Они полагали, что половое образование затрагивает этические вопросы, и поэтому предпочитали сами проводить обучение своих детей в этой сфере. Однако компетентные органы отказали им в просьбе освободить их детей от обучения этому предмету.

Фактические обстоятельства дела

Заявителями являлись родители детей школьного возраста. Они выдвигали возражения против введения в качестве обязательного предмета в начальной школе полового воспитания. Предмет был введен в соответствии с Законом от 27 мая 1970 г., внесшим поправки в Закон о государственных школах.

Суд отметил, что принятию указанного закона предшествовала весьма продолжительная дискуссия в обществе. Половое воспитание было введено в качестве факультативного предмета еще в 1945 г. Правительство, обеспокоенное ростом числа случаев нежелательной беременности, в 1961 г. учредило Комитет по вопросам полового образования. Данный орган осуществил сбор и анализ информации. По итогам проведенного исследования Комитетом был подготовлен доклад, в котором содержался вывод о необходимости введения предмета «Половое воспитание» в учебный процесс в качестве обязательного предмета. Доклад стал основой для принятия вышеуказанного закона.

Несмотря на то, что начальное образование в частных школах должно включать преподавание всех предметов, обязательных для изучения в государственных школах, в отношении рассматриваемой дисциплины было сделано исключение. Частные школы вправе решать, в какой мере они обязаны следовать в своем преподавании правилам, действующим в государственных школах.

Дочь заявителей Кьелдсен по имени Карен посещала муниципальную. 25 апреля 1971 г. супруги Кьелдсен обратились к Министру образования с ходатайством об освобождении их дочери от изучения предмета «половое воспитание». В письме от 14 июля 1971 г. Министерство образования указало Заявителям на то, что в силу практических причин освободить их детей от обучения этому предмету невозможно.

⁹ Текст решения (на англ. яз.) доступен в сети Интернет: база данных HUDOC: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

В письме от 13 октября 1971 г. Министерство в ответ на соответствующее предложение Заявителей указало, что оно не планирует инициировать внесение изменений в закон, предусматривающих возможность получения бесплатного образования без изучения предмета, не устраивающего Заявителей. Министерство также указало, что регулирование полового образования соответствует норме Статьи 2 Протокола № 1 Конвенции, особенно с учетом фактора существования частных школ, в которых, как уже указывалось выше, преподавание спорного предмета не являлось обязательным.

Обстоятельства обращений остальных заявителей описаны Судом вкратце и сводятся к тому, что всем им было отказано в освобождении их детей от изучения предмета «Половое воспитание».

Национальное правовое регулирование

В соответствии с конституцией Дании каждый имеет право на получение образования в государственных школах. Это не препятствует родителям отдавать их детей в частные школы или проводить обучение дома.

Предмет «Половое воспитание» был внесен в число обязательных для преподавания дисциплин в соответствии с Законом 1970 г. Порядок преподавания и требования к курсу были определены актами подзаконного уровня. Министр образования был уполномочен определять основные задачи обучения, в то время как местные власти утверждали учебный план и число уроков. Важным подзаконным актом для данного дела является Приказ № 274 «О половом воспитании», принятый Министром образования 8 июня 1970 г. Он, в частности, предусматривал, что со дня введения его в действие (01 августа 1971 г.) родители не имели более права требовать освобождения детей от изучения указанного предмета.

Позиция Заявителей

Заявители указывали, что число частных школ является недостаточным, ученики часто вынуждены преодолевать значительные расстояния, чтобы посещать такие заведения; больше того, родители, которые желают отдать своих детей в частную школу в Копенгагене, вынуждены вставать в очередь, «бронировать» место за три года.

Позиция Правительства

Правительство утверждало, что родителей не заставляют отправлять своих детей в государственные школы; государство позволяет родителям самим обучать своих детей или организовывать их обучение в домашних условиях, и, кроме того, посылать их в частные учебные заведения, которым государ-

ство предоставляет значительные субсидии, тем самым принимая на себя функции «в сфере образования и обучения». Дания, таким образом, выполняет обязательства, проистекающие из второго предложения ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции.

Позиция Суда

В отношении нарушения статьи 2 Протокола № 1

Суд отметил, что второе предложение в ст. 2 Протокола № 1 имеет обязательную силу для государств-участников Конвенции при выполнении ими каждого из обязательств. В этом предложении говорится о «любых функциях», которые государство возлагает на себя в области образования и обучения, включая те, которые состоят в организации и финансировании государственного образования. Второе предложение ст. 2 должно толковаться совместно с первым, которое закрепляет право каждого на образование. Именно с этим основополагающим правом неразрывно связано право родителей на уважение их религиозных и философских убеждений, и ст. 2 не проводит разграничения между государственным и частным обучением.

Второе предложение ст. 2 направлено на защиту возможности существования плюрализма в обучении, и наличие этой возможности имеет существенное значение для сохранения «демократического общества», как это понимается в Конвенции. Именно через государственное обучение наилучшим образом может быть реализована эта цель.

Таким образом, Суд пришел к выводу о том, что датские государственные школы входят в сферу действия Протокола № 1. При изучении вопроса, была ли нарушена ст. 2, Суд не смог проигнорировать факт, что обязательства, которые Дания приняла на себя в области образования и обучения, включают оказание существенной помощи частным школам. Хотя доступ в эти школы требует от родителей значительных расходов, предлагаемое альтернативное решение является важным фактором.

Статья 2 составляет единое целое при доминировании первого предложения. Взяв на себя обязательство не отказывать «в праве на образование», участники Конвенции гарантируют любому человеку право на доступ к учебным заведениям, существующим в данное время, и возможность воспользоваться полученным образованием при официальном признании знаний после окончания занятий.

Право, сформулированное во втором предложении ст. 2, является составной частью основного права на образование. Именно при выполнении естественного долга перед своими детьми родители, несущие основную ответст-

венность за обучение и образование своих детей, вправе требовать от государства уважать их религиозные и философские убеждения. Их праву, таким образом, корреспондирует обязанность, тесно связанная с обладанием и реализацией права на образование.

Формирование и планирование учебных программ входит в принципе в компетенцию государств-участников Конвенции. Это главным образом предопределяет рассмотрение вопросов о целесообразности, в отношении которых Суд не должен принимать решений и которые могут сильно отличаться в зависимости от страны и конкретного периода. Государства, в частности, вправе распространять с помощью системы образования информацию или знания, прямо или косвенно имеющие религиозный или философский характер. Ст. 2 Протокола № 1 не позволяет родителям возражать против включения такого обучения или образования в школьные программы, иначе вся утвержденная система обучения рискует оказаться неосуществимой.

Второе предложение ст. 2 подразумевает, с другой стороны, что государство, выполняя обязательства, которые оно приняло на себя в области образования и обучения, должно позаботиться о том, чтобы информация и знания, включенные в учебную программу, преподносились в *объективной, критичной и плюралистической манере*. Государство не вправе стремиться внушать принципы, которые можно расценить как неуважение религиозных и философских убеждений родителей. Это та грань, которую нельзя переходить.

Национальный законодатель, заручившись мнением квалифицированных специалистов, взял за отправной пункт тот факт, что в Дании дети теперь без труда получают из разных источников интересующую их информацию о половой жизни. Обучение по данному предмету в государственных школах направлено не столько на сообщение знаний, которых у учеников нет, сколько преследует цель дать эту информацию более корректно, точно, объективно и научно. Задача состоит в том, чтобы дать ученикам возможность, когда придет время, «заботиться о себе и проявлять внимание к другим в этом отношении», чтобы не оказаться или не поставить других в трудное положение исключительно из-за недостатка знаний.

Оспариваемое законодательство никоим образом не является попыткой внушить идеи, связанные с пропагандой определенного сексуального поведения. Его целью не является восхваление секса или побуждение учеников начать половую жизнь преждевременно, что опасно для их здоровья или будущего и что многие родители считают предосудительным. Оно не влияет на право родителей просвещать и давать советы детям, выполняя естественные обязанности воспитателей по отношению к своим детям, или направлять их по пути, соответствующему их собственным религиозным или философским убеждениям.

Суд, соответственно, пришел к выводу, что оспариваемое национальное законодательство само по себе никоим образом не посягает на религиозные и философские убеждения заявителей в той мере, как это запрещается вторым предложением ст. 2 Протокола № 1, которое понимается в свете первого предложения этой статьи и Конвенции в целом. Таким образом, в рассматриваемом деле Судом не было выявлено нарушение государством статьи Протокола № 1.

**3) Решение от 25 февраля 1982 г. по делу
«Кэмпбелл и Козанс против Соединенного Королевства»¹⁰**

Заявители обратились в Европейский суд по правам человека, выразив свое несогласие с существующей в государственных школах Шотландии системой физического наказания детей.

Фактические обстоятельства дела

Дети Заявителей проходили обучение в государственных школах Шотландии. По практическим и экономическим соображениям у супругов Кэмпбелл и Козанс не было альтернативы направлению сыновей в государственные школы.

Гордон, сын первой заявительницы, г-жи Кэмпбелл, проходил обучение в школе, Правилами которой предусматривалась возможность применения телесных наказаний к ученикам. Несмотря на то, что наказания подобного рода к нему не применялись, родителями предпринимались безуспешные попытки получить гарантии того, что они не последуют в принципе.

Сыну г-жи Козанс, Джеффри, ученику общеобразовательной школы было предписано явиться к помощнику директора школы для того, чтобы понести телесное наказание за нарушение Правил, установленных в образовательном учреждении (ученик сократил путь, пройдя через кладбище, что противоречило Правилам учебного заведения). По указанию отца, Джеффри явился в назначенное ему время, но отказался принять наказание. В связи с этим он был временно исключен из школы. Администрация известила родителей об исключении и указала на то, что возвращение Джеффри к занятиям станет возможно только после того, как он понесет наказание. Родители подтвердили, что они не согласны с применением такой меры. Три месяца спустя старший помощник директора школы направил родителям письмо, в котором указал, что решение о применении санкции было отменено, сыну г-жи Козанс было дозволено вернуться в школу при условии, что им будут соблюдаться все

¹⁰ Текст решения (на англ. яз.) доступен в сети Интернет: база данных HUDOC: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

без исключения правила, действующие в ней. Господа Козанс подтвердили приверженность позиции, исключающей возможность применения к их сыну телесных наказаний. Администрация школы заявила, что рассматривает это как отказ от выполнения Правил школы, не допустила ученика к занятиям. Джеффри Козанс так и не вернулся в школу: 31 мая 1977 г. ему исполнилось 16 лет, он вышел из возраста, для которого является обязательным посещение школы.

Национальное правовое регулирование

Практика телесных наказаний не предусматривалась законодательными актами Шотландии, при этом она существовала согласно системе общего права, а именно права, регулирующего ответственность за действия, составляющие угрозу физического насилия. В соответствии с общим принципом, угроза насилием может быть основанием как для начала в отношении нарушителя уголовного преследования, так и подачи гражданского иска. Учителя как государственных, так и иных школ, в силу своего профессионального статуса были наделены полномочиями применять к учащимся телесные наказания. Чрезмерное, произвольное или жестокое наказание, осуществляемое преподавателем, а равно его применение по ненадлежащим основаниям представляло собой угрозу насилия. Право учителя на применение телесного наказания, как указало Правительство, основано на отношениях преподавателя и ученика, а не является делегированным государством полномочием.

Правительством и органами профессионального сообщества была выражена воля к полному отказу от телесных наказаний путем постепенного изъятия данного вида дисциплинарных взысканий с развитием образовательных отношений. Это решение обуславливалось в том числе неготовностью самих родителей и их детей к изъятию из практики такого элемента обеспечения дисциплины в школе.

Позиция Заявителей о предполагаемом нарушении ст. 3 Конвенции и ст. 2 Протокола № 1

Заявители указывали на нарушение Правительством Великобритании ст. 3 Конвенции («Запрещение пыток»), а также второго предложения ст. 2 Протокола № 1.

Позиция Правительства в отношении предполагаемого нарушения статьи 2 Протокола № 1 к Конвенции

Правительство утверждало, что функции, относящиеся к внутреннему управлению в школе, такие, как поддержание дисциплины, являются вспомогательными, не представляют собой функции по отношению к «образованию»

или «обучению», как это понимается в ст. 2 Протокола № 1, означающие соответственно предоставление возможностей и передачу информации. Другим аргументом Правительства было то, что в Шотландии функции, осуществляемые центральной и местными властями в сфере образования, не включают в себя вопросы поддержания дисциплины. Третий довод состоял в том, что обязанность уважать философские убеждения родителей действует только в отношении содержания и методики передачи информации, знаний, но не в отношении всех аспектов управления в школе.

Правительство также указало, что обязательство уважать убеждения Заявителей было им исполнено посредством одобрения политики постепенного отказа от системы телесных наказаний. Любое другое решение было бы несовместимо с необходимостью установить баланс между точками зрения тех, кто поддерживает этот способ соблюдения дисциплины, и тех, кто выступает против.

Позиция Суда:

О предполагаемом нарушении статьи 3 Конвенции

Суд признал, что в данном деле не имело место нарушение ст. 3 Конвенции. Принимая такое решение, Суд исходил из того, что ни один из учеников не был подвергнут наказанию. Отметив, что «в случае, если она является достаточно реальной и непосредственной, сама угроза действий, запрещенных ст. 3 Конвенции, может вступать в противоречие с этой нормой», Суд признал, что дети Заявителей не подвергались пыткам, а равно бесчеловечному обращению, в том значении этих понятий, которое было ранее выработано в практике самого Суда. Возможность наказания не была признана унижающей достоинство учеников в глазах окружающих, с одной стороны, и в их собственных, с другой.

В отношении предполагаемого нарушения положений второго предложения статьи 2 Протокола № 1

Суд назвал искусственной пытку Правительства отделить вопросы, относящиеся к управлению в школе, как не подпадающие под регулирование ст. 2 Протокола № 1. Суд повторил позицию, в соответствии с которой второе предложение статьи 2 Протокола № 1 обязывает страны-участницы Конвенции осуществлять все и каждую функции, за которые они принимают на себя ответственность в сфере образования и обучения, а потому одна отдельно взятая функция не может рассматриваться как второстепенная. Дисциплина является существенной, даже неотъемлемой частью любой системы образования, результатом этого является то, что функции, осуществляемые государством в Шотландии, должны включать до определенной степени и основные вопросы

дисциплины. Подтверждением этому может служить объявление Правительством о проведении политики, направленной на отказ от применения телесных наказаний.

В отношении толкования категории «философские убеждения» в данном деле Суд указал следующее. «В обычном значении понятие «убеждения», взятое само по себе, не синонимично словам «мнения» и «идеи», используемым, например, в статье 10 Конвенции, гарантирующей свободу самовыражения; оно ближе к термину, содержащемуся в статье 9, гарантирующей свободу мысли, совести и религии, и означает взгляды, которые достигают определенного уровня обоснованности, единства структуры, непреложности и значимости». Воззрения Заявителей относятся к такому весоному и существенному аспекту человеческой жизни и поведения, как целостность личности, уместность или неуместность применения телесных наказаний и исключение риска возможного страдания, которое может повлечь такое применение. Это те взгляды, которые удовлетворяют все критериям, обозначенным выше; это то, что отличает их от мнений, которых могут придерживаться родители в отношении иных средств поддержания дисциплины, или дисциплины в общем.

Исходя из приведенных аргументов, Суд пришел к выводу о том, что права Заявительниц были нарушены.

4) Решение от 13 декабря 2005 г. по делу «Тимишев против России»¹¹

Заявитель, гражданин Российской Федерации Ильяс Якубович Тимишев утверждал, что Российской Федерацией было нарушено право его детей на образование, выразившееся в исключении их из школы в связи с утратой отцом права на проживание на территории одного из субъектов Российской Федерации. Эпизод, связанный с нарушением права на образование, был лишь одним из рассмотренных Судом, по нему Российская Федерация согласилась с аргументами Заявителя. Тем не менее, Суд счел необходимым сформулировать ряд правовых позиций по делу.

Фактические обстоятельства дела

Заявитель проживал в г. Нальчик, Республика Кабардино-Балкария в статусе вынужденного переселенца. Данный правовой статус был присвоен г-ну Тимишеву в 1996 г., в связи с уничтожением его дома в ходе боевых действий на территории Чеченской Республики. С сентября 1998 г. сын и дочь

¹¹ Текст решения (на англ. яз.) доступен в сети Интернет: база данных HUDOC: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

Заявителя посещали школу № 8 г. Нальчик. В декабре 1999 г. г-н Тимишев получил компенсацию за утраченное имущество. Одним из условий выплаты компенсации была сдача миграционной карты – документа, подтверждающего наличие статуса вынужденного переселенца и права на проживание на территории Кабардино-Балкарии. В сентябре 2000 г. детям Заявителя было отказано в допуске в школу, в связи с отсутствием у их родителя миграционной карты. Данное решение было обжаловано в суде. Департамент образования в ходе судебного разбирательства пояснил, что у Заявителя не было законных оснований для пребывания в г. Нальчике, кроме того, его требования о приеме детей в школу представляли собой вмешательство в права других детей, так как школа № 8 была переполнена. Суд г. Нальчика поддержал аргументы Департамента образования.

Позиция Заявителя и Правительства

Заявитель указал, что действия властей Кабардино-Балкарии нарушили право его детей на образование, гарантированное ст. 2 Протокола 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Правительство согласилось с тем, что право детей г-на Тимишева было незаконно ограничено, указав, что в соответствии со ст. 5 Закона РФ «Об образовании»¹² гражданам гарантируется возможность получения образования независимо от места жительства.

Позиция Суда:

Суд сослался на ранее сформулированные в его практике две правовые позиции. В соответствии с первой *государство гарантирует каждому право получить доступ к институтам в сфере образования, существующим в данный конкретный момент и иметь возможность извлекать пользу из полученного образования*. Вторая позиция исходит из того, что *статья 2 Протокола № 1 запрещает отказывать в праве на образование*. В демократическом обществе право на образование, представляющее собой неотъемлемую составляющую реализации других прав человека, играет настолько фундаментальную роль, что *ограничительное толкование первого предложения статьи 2 Протокола № 1 несовместимо с самой его целью*.

Исходя из того, что и Конвенцией и протоколами к ней запрещается отказ в доступе к образованию, Суд указал, что в данном деле в отношении детей Заявителя такой отказ произошел, причем он представлял собой и нарушение национального законодательства, что не отрицалось и Правительством. Соответственно, Судом было признано, что имело место нарушение Конвенции.

¹² См.: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. 31 июля. № 172.

**5) Решение от 15 ноября 2005 г. по делу
«Лейла Шахин против Турции»¹³**

Заявительница – гражданка Турции Лейла Шахин – утверждала, что запрет на ношение исламских платков в высших учебных заведениях нарушает ее права, гарантированные рядом статей Конвенции, а равно статьей 2 Протокола № 1.

Фактические обстоятельства дела

Заявительница, обучавшаяся до того в течение 4 лет на медицинском факультете Университета Бурсы, 26 августа 1997 г. поступила на медицинский факультет Керрахпаши в Стамбульском Университете. В течение всего срока обучения в Университете Бурсы и далее до февраля 1998 г. г-жа Шахин носила мусульманский платок. 23 февраля 1998 г. заместитель главы Стамбульского Университета издал Инструкцию, в которой, в частности, предусматривал запрет на ношение мусульманских платков в аудиториях, где проводится обучение. Лица, пришедшие на лекции или занятия в платках, не должны были допускаться к их посещению, отмечаться в списках присутствующих на занятиях.

Заявительнице было четырежды запрещено посещать занятия и экзамены на основании вышеуказанной инструкции.

29 июля 1998 г. Заявительница подала заявление об обжаловании Инструкции от 23 февраля 1998 г. В заявлении она указала, что Инструкция и практика ее применения нарушают ее права, гарантированные статьями 8, 9, 14 Конвенции, а также статьей 2 Протокола № 1. Кроме того, принятие документа по этому вопросу не находилось в компетенции заместителя главы Стамбульского Университета. Административный Суд Стамбула 19 марта 1999 г. отклонил заявление г-жи Шахин, указав, что Закон о высшем образовании предусматривал право заместителя главы Стамбульского Университета как представителя органа управления устанавливать обязательные требования к одежде студентов, если такое регулирование обусловлено целью поддержания общественного порядка.

Заявительница была неоднократно привлечена к ответственности в соответствии с Правилами рассмотрения дисциплинарных проступков студентов за нарушение запрета на ношение платка, а также за выражение протеста против указанного запрета.

¹³ Текст решения (на англ. яз.) доступен в сети Интернет: база данных HUDOC: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

Национальное правовое регулирование и правоприменительная практика

Запрет на ношение религиозных одеяний в общественных заведениях был введен целым рядом нормативных актов и конкретизирован в документах, регулирующих порядок поведения студентов в Университете, где обучалась Заявительница.

В частности, статья 17 раздела «Переходные положения» Закона № 2547 «О высшем образовании» предусматривала, что «выбор одежды является свободным в высших учебных заведениях, при условии, что он не нарушает действующее законодательство». В решении от 09 апреля 1991 г. Конституционный Суд Турции указал, что в свете тех принципов, которые были обозначены в его более ранних решениях, упомянутое положение должно рассматриваться как содержащее запрет на ношение платков в высших учебных заведениях. Данное заключение было мотивировано тем, что «принципам светского государства и равенства противоречит покрытие шеи и волос чадрой или шарфом в соответствии с религиозными убеждениями».

Позиция Заявительницы в отношении нарушения ст. 2 Протокола № 1

Доводы Заявительницы состояли в следующем: Без сомнения, право на образование включает в себя и право на высшее образование. Как указала Заявительница, запрет, установленный в отношении посещения ею лекций, представлял вмешательство в ее право. Согласившись с тем, что право на образование в силу самой его природы требует государственного регулирования, г-жа Шахин указала, что в законодательстве Турции не была предусмотрена возможность регулирования администрацией университета порядка ношения шарфа. Она также подчеркивала, что во время ее обучения в системе высшего образования не существовало никакого источника права, обращение к которому могло бы показать ей, что в случае ношения платка ей будет отказано в доступе к занятиям. Заявительница напомнила, что за 4,5 года, прошедшие после ее поступления в высшее учебное заведение, у нее не было никаких проблем с обучением, хотя она носила платок. Продолжая эту мысль, она отметила, что руководство университета имеет право предпринимать определенные меры с тем, чтобы обеспечить спокойное протекание образовательного процесса; в тоже время примененные к ней меры были несоразмерными.

Позиция Правительства

Правительство, сославшись на практику Европейского суда, указало, что государства-участники Конвенции располагают определенной свободой

усмотрения по вопросу о том, как осуществлять регулирование права на образование.

Правительство также сочло необходимым дополнить свои аргументы тем, что Заявительница не подверглась какой-либо дискриминации при поступлении в Стамбульский Университет, несмотря на то, что в это время она носила платок. Тем самым, было бы неправомерным говорить об ограничении доступа к образованию.

Позиция Суда

В отношении нарушения статьи 2 Протокола № 1

Суд согласился с мнением Заявительницы о том, что, несмотря на то, что высшее образование не упоминается в ст. 2 Протокола № 1, нет оснований предполагать, что данная норма не может быть применена ко всем уровням образования, включая и высшее.

В своем решении Суд подчеркнул, что он не упускает из поля зрения то обстоятельство, что развитие права на образование, содержание которого отличается в разные времена и в различных местах в зависимости от экономических и социальных факторов, в основном предопределяется потребностями общества. Весьма важно, чтобы Конвенция толковалась и применялась таким образом, чтобы права, гарантированные ей, формулировались в практическом и действенном направлении, а не теоретически и иллюзорно. Конвенция, как указал Суд, является «активным инструментом, который должен толковаться в свете современных реалий». В той мере, как ст. 2 Протокола № 1 устанавливает право доступа к начальному и среднему образованию, не существует однозначного отделения высшего образования от других уровней образования.

«Следовательно, – заключил Суд, – сложно представить, что институты высшего образования, существующие в настоящее время, не находятся под защитой положений статьи 2 Протокола № 1 Конвенции. Хотя данное положение не возлагает на государства-участники Конвенции обязанность создавать систему высшего образования, но в том случае, если она создана, государства обязаны обеспечить реализацию права на доступ к этой системе...».

Анализируя существо жалобы заявительницы, Суд привел целый ряд общих позиций.

В отношении существа жалобы Заявительницы Суд пришел к следующим заключениям. Несмотря на то, что г-жа Шахин получила доступ к образованию, в том числе возможность посещать занятия, в результате сдачи вступительных экзаменов в университет, принятие оспариваемых актов представляло

собой ограничение ее прав. Тем не менее, исходя из того, что государства-участники Конвенции располагают определенной свободой усмотрения по вопросу о регулировании права на образование и, учитывая то, какие цели преследовало введение ограничений, Суд посчитал, что примененное к Заявительнице регулирование соответствовало Конвенции, так как отвечало следующим требованиям: 1) было предсказуемым (исходя из содержания переходного положения статьи 17 Закона № 2547, подлежащей толкованию в соответствии с выработанной судебной практикой); 2) преследовало законные цели (защита интересов третьих лиц и поддержание общественного порядка); 3) было пропорциональным (меры не препятствовали студентам исполнять обязанности, возлагаемые на них в соответствии с традиционными религиозными ритуалами, а процесс принятия решения в отношении их введения в той мере, в какой это было возможно, удовлетворял критерию необходимости учета различных интересов).

Исходя из приведенных выше аргументов, Суд пришел к выводу, что нарушение ст. 2 Протокола № 1 не имело место.

Выводы

Европейским судом в ходе рассмотрения жалоб о нарушении права на образование, был выработан ряд наиболее устойчивых правовых позиций, толкующих сформулированную в статье 2 Протокола № 1 к Конвенции норму, имеющих максимально абстрагированный характер, и используемых Судом в самых разных решениях в качестве основы для аргументации. Этот комплекс позиций следует признать отражающим подход Суда к пониманию самого существа права на образование. Следует выделить следующие компоненты, образующие этот взгляд:

1) Несмотря на то, что норма ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции использует негативную формулу, она оперирует понятием «право» и говорит о «праве на образование». При подготовке текста ст. 2 Протокола № 1 слова «принимать во внимание» были заменены словом «уважать» ... последнее означает нечто большее, чем «признавать» или «учитывать»; в дополнение к негативным обязательствам, оно подразумевает наличие некоторых позитивных обязательств со стороны государства.

Право на образование, предусмотренное ст. 2 Протокола № 1, гарантирует каждому лицу, находящемуся под юрисдикцией стран-участниц Конвенции, «возможность получить доступ к институтам в сфере образования, существующим в данный конкретный момент», такое право составляет лишь часть права на образование. Для того, чтобы это право «действовало, также необходимо, в том числе, чтобы лицо, получающее благо, имело возможность извле-

кать пользу из полученного образования, а именно, право получать, в соответствии с действующими в том или ином государстве правилами, в той или иной форме, официальное признание пройденного курса обучения».

2) Основополагающее право каждого на образование гарантировано в равной степени учащимся как государственных, так и независимых (частных) школ, без каких-либо отличий.

3) Несмотря на свою значимость, право на образование, тем не менее, не является абсолютным и может быть подвержено определенным ограничениям. Такие ограничения допустимы как результат выведенного логическим путем вывода о том, что данное право «в силу самой его сути требует регулирования, осуществляемого государством». Регулирование институтов в сфере образования может отличаться в зависимости от времени и места, а, кроме того, в зависимости от потребностей и ресурсов, которыми располагает общество, и той специфики, которая отличает разные уровни образования. Вследствие этого, государства-участники Конвенции располагают достаточно широкой свободой усмотрения в данной сфере, хотя окончательное решение вопроса о соблюдении требований Конвенции является прерогативой Европейского суда.

Для обеспечения гарантий, что введенные пределы не ограничивают рассматриваемое право в такой мере, что умаляется его суть и право перестает действовать, Суд должен установить, что ограничения являются предсказуемыми для лиц, участвующих в правоотношениях, и их введение преследует цели, основывающиеся на законе («легитимные цели»). В отличие от рассмотрения дел о нарушении ряда других статей Конвенции в случае разрешения споров о нарушении статьи 2 Протокола № 1 Суд не связан исчерпывающим перечнем таких целей. Ограничение права на образование может быть признано допустимым только в случае, если используемые средства пропорциональны цели, на достижение которой направлено введение ограничений.

4) Статья 2 Протокола № 1 запрещает отказывать в праве на образование. Данная норма не предусматривает исключений, структурно она близка к формулировкам статей Конвенции, которые в совокупности охраняют фундаментальные ценности демократических государств, составляющих Совет Европы. В демократическом обществе право на образование, представляющее собой неотъемлемую составляющую реализации других прав человека, играет настолько фундаментальную роль, что ограничительное толкование первого предложения ст. 2 Протокола № 1 несовместимо с самой его целью.

5) Право на образование принципиально не отвергает возможности использования мер дисциплинарного характера, включая временное приостановление посещения учебного заведения или исключение из него, если целью таких действий является обеспечение соблюдения правил, действующих в таком

заведении. Применение наказаний за совершение дисциплинарных проступков является неотъемлемой частью процесса, в рамках которого школа стремится к реализации той цели, ради которой она учреждается, в том числе задач развития и формирования характера и духовных качеств учеников.

б) Второе предложение ст. 2 Протокола № 1 не запрещает государствам распространять с помощью системы образования информацию или знания, прямо или косвенно имеющие религиозный или философский характер. Оно не позволяет родителям возражать против включения такого обучения или образования в школьные программы, иначе вся утвержденная система обучения рискует оказаться неосуществимой. Взгляды родителей не имеют определяющего значения для решения вопроса о соответствии содержания образования их религиозным и философским убеждениям. Данный вопрос должен рассматриваться с учетом объективных критериев. В связи с этим, выполняя обязательства в области образования и обучения, государство должно позаботиться о том, чтобы информация и знания, включенные в учебную программу, преподносились в объективной, критичной и плюралистической манере. Оно не вправе внушать принципы, которые можно расценить как неуважение религиозных и философских убеждений родителей. Вот та граница, которую, по мнению Европейского суда, нельзя переходить.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
ПРАВО ЗА РУБЕЖОМ

Д.В. Корф

**Правовое регулирование финансового контроля в сфере
образования в США**

Аннотация. В статье даётся юридическая характеристика базовых положений законодательства США о финансовом контроле в сфере образования. Представлена система контрольно-ревизионных органов федерального уровня, уровня штатов, и местного уровня, рассмотрена их компетенция. Особое внимание отведено специфике финансового контроля в сфере финансирования образования, включая финансово-контрольную деятельность при исполнении государственных контрактов для нужд образования.

Ключевые слова: законодательство США в сфере образования; финансовый контроль в сфере образования; финансово-контрольная деятельность при исполнении государственных контрактов для нужд образования

Движение денежных средств в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в сфере образования составляет объект государственного и муниципального финансового контроля в США¹. Эффективность системы финансового контроля в сфере образования является одной из базовых характеристик надежности механизма финансово-правового регулирования образовательных отношений в США.

Специфика и значение финансового контроля в сфере образования США определяется следующими факторами:

- 1) существенный удельный вес расходов на образование в региональных и местных бюджетных расходах, а также в расходах консолидированного бюджета США;
- 2) особая роль финансово-правового механизма регулирования сферы образования для федеральных властей, особенно для реализации федеральной образовательной политики;
- 3) высокая социальная значимость образования;
- 4) сложность и комплексность определения потребностей участников образовательной системы в финансовом обеспечении;
- 5) общественные отношения в сфере образования регулируются многими разделами законодательства и права США, что отражается в обширном объёме

¹ См., напр., Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юрист, 2002. С. 157.

еме нормативно-правовой базы, комплексности и множественности юридических норм, действующих в этой сфере.

Главным органом финансового контроля федерального уровня в США является Главное контрольно-финансовое управление США (U.S. Government Accountability Office, далее – ГКФУ), называемое также «стражем Конгресса США» («Congress watchdog»). Ведомственный финансовый контроль реализует Министерство финансов США, а внутриведомственный – главный финансовый администратор (Chief financial officer) и генеральный инспектор (Inspector general) Министерства образования США.

Главное контрольно-финансовое управление США создано в 1921 г. в результате бюджетной реформы, направленной, прежде всего, на укрепление бюджетных полномочий Президента США на стадии подготовки проекта федерального бюджета². Глава ГКФУ – Генеральный контролер Соединенных Штатов (Comptroller General) назначается Президентом США сроком на пятнадцать лет из числа кандидатов, предложенных Конгрессом США.

Оценивание эффективности финансового контроля в США имеет и свои особенности, которые несвойственны контрольной функции публичных финансов в Российской Федерации. В частности, эффективность работы ГКФУ, в числе обычных показателей количества выявленных нарушений или общего числа заслушанных Конгрессом США свидетельских показаний, определяется «отношением суммы, которая была возвращена в результате деятельности ГКФУ в федеральный бюджет, к сумме затрат на содержание ГКФУ». В 2007 г. на каждый вложенный доллар США деятельность ГКФУ принесла 114 долларов США³.

Внешнее проявление деятельности ГКФУ – документы, которые создаются различными управлениями этого органа в виде решений ГКФУ, отчетов, руководств, политик, ответов на запросы и иных печатных документов. Тот факт, что за весь период деятельности ГКФУ именно по образовательной тематике принято максимальное количество документов, указывает на особое внимание к финансовому контролю в сфере образования.

Основная задача ГКФУ состоит не в том, чтобы непосредственно и самостоятельно пресекать нарушения законодательства, включая устранение нецелевого либо неэффективного использования федеральных финансов, но в том, чтобы объективно и своевременно проинформировать Президента США, Конгресс США и другие органы власти о тех фактах, которые могут негативно повлиять

² Травкина Н.М. Федеральный бюджет США: Закон и политика / Н.М. Травкина; Ин-т США и Канады. М.: Наука, 2002. С. 100.

³ См., напр., краткий обзор результатов деятельности ГКФУ за 2007 г. (<http://www.gao.gov/about/gg lance.html>).

на финансовую систему и исполнение федерального бюджета США. Принятие решений и изменений приоритетов федеральной государственной политики остается за органами законодательной и исполнительной власти США.

Применительно к образовательной сфере ГКФУ в первую очередь интересуют вопросы расходования средств федерального бюджета основным их проводником – Министерством образования США. Так, в 2005 г. в ответ на запрос Комитета по науке Палаты представителей Конгресса США ГКФУ подготовлена публикация о равном доступе мужчин и женщин к службе в государственных организациях – шести лабораториях Министерства образования США⁴. В результате ГКФУ подготовило рекомендации об изменении порядка начисления заработной платы работникам, чтобы пресечь дискриминацию женщин.

В другой публикации о половой дискриминации⁵ ГКФУ акцентирует внимание на проблематике равного доступа мужчин и женщин к высшему образованию, что предусмотрено Титулом IX Закона 1972 г. «О внесении изменений в законодательство об образовании»⁶. ГКФУ отмечает, что среди студентов вузов число женщин за 24 года возросло на порядок – с 43% в 1971 г. до 56% в 1996 г. При этом отмечается и рост числа специалистов-мужчин среди педагогов начальной школы.

Основные формы контрольно-ревизионной деятельности ГКФУ – проверки документов и информации, а также ревизии. Специфика контрольно-ревизионной деятельности практически всех ведомств и государственных органов в США заключается в том, что в дополнение к официальным запросам и письмам они руководствуются информацией, полученной по телефонам горячей линии, в том числе анонимной. В этом отношении ГКФУ не является исключением. В инструкции о том, какую информацию необходимо представить на горячую линию о правонарушениях в области финансового законодательства, прямо указано: «Сообщать свое имя не обязательно»⁷. В данном случае информатору гарантируется конфиденциальность как с помощью юридических средств, что установлено в локальных политиках ГКФУ, так и техническими способами (шифрование каналов связи)⁸.

⁴ Equal Employment Opportunity: Information on Personnel Actions, Employee Concerns, and Oversight at Six DOE Laboratories. GAO-05-190, February 18, 2005 (<http://www.gao.gov/new.items/d05190.pdf>).

⁵ Gender Equity: Men's and Women's Participation in Higher Education HEHS-00-24, January 16, 2000 (<http://www.gao.gov/products/HEHS-00-24>).

⁶ Education Amendments of 1972 // Титул 20 СЗ США, ст. 1681-1688.

⁷ См., напр., раздел «Сообщение о мошенничестве» на официальном сайте ГКФУ (<http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm>).

⁸ Политика конфиденциальности в рамках программы по борьбе с мошенничеством и незаконным использованием федеральных средств «FraudNET» ГКФУ (<http://www.gao.gov/fraudnet/confiden.htm>).

Генеральный контролер США вправе издавать решения (decisions) и мнения (opinions) по любым, но в первую очередь финансовым законам (Appropriations Law). Важной составляющей каждодневной работы ГКФУ является рассмотрение протестов участников, проигравших конкурсы либо аукционы (bid protest), по итогам которых заключается государственный контракт.

Закон «О борьбе с дефицитом» (Anti-Deficiency Act)⁹ запрещает государственным служащим давать от имени государства обязательства или выделять средства без ассигнования либо с превышением установленных лимитов. Закон обязывает все государственные органы сообщать о подобных фактах Конгрессу и Президенту США с одновременным направлением копии Генеральному контролеру США. При этом допускается возможность направлять только электронные копии этих документов в ГКФУ с подтверждением их получения по электронной почте¹⁰.

Для подтверждения обязательства федеральных властей требуются письменные доказательства. Денежное обязательство федеральной администрации США на определенную сумму считается установленным, только если имеются нижеследующие письменные доказательства¹¹:

1) действительный договор между органом и другим лицом (включая и другой орган), который:

а) составлен в письменной форме и соответствует действующему законодательству по содержанию, форме и целям;

б) исполнен до окончания срока действия обязательств по ассигнованиям либо финансированию доставки товаров специального назначения, покупки либо аренды недвижимого имущества, выполнения работ или оказания услуг;

2) договор займа, в котором прямо указаны сумма займа и срок возврата;

3) приказ, который требуется по закону для выделения средств данному государственному органу или агентству;

4) приказ, изданный в соответствии с законодательством о производстве закупок без предварительного объявления – в случаях:

а) когда такой приказ издается для обеспечения острых государственных нужд;

б) в отношении скоропортящихся продовольственных товаров; или

в) в условиях специальных валютных ограничений;

⁹ Титул 31 СЗ США, подтитул II, глава 13, подглава III, § 1341.

¹⁰ <http://www.gao.gov/ada/antideficiencyend.htm>

¹¹ Ст. 1501 Титула 31 СЗ США.

- 5) дотации или субсидии, подлежащие финансированию –
- а) поскольку это соответствует назначению платежа, цели использования средств, либо потому, что такая сумма находится в законодательно установленных пределах или вытекает из законодательно закрепленной формулы;
 - б) поскольку данная сумма указана в договоре, который соответствует закону; или
 - в) поскольку это вытекает из плана, который отвечает всем требованиям закона и установлен законом;
 - б) решение суда, устанавливающее ответственность на определенную сумму;
 - 7) договор найма лиц или заключения договора об оказании услуг с лицами либо транспортных расходов, предписанных законодательством;
 - 8) оказания услуги предприятиями ЖКХ;
 - 9) имеются доказательства иным образом установленной юридической обязанности федерального правительства США произвести соответствующие ассигнования либо выделить денежные средства.

Собирая, анализируя и систематизируя различную информацию на всех стадиях бюджетного процесса в интересах Конгресса США, ГКФУ может оказывать заметное влияние как на федеральную государственную политику в целом и в сфере образования в частности, так и на процесс финансового программирования¹².

Министерство финансов США реализует ведомственный финансовый контроль, в основном, через так называемые «бюро» (bureaus), к которым относятся и Налоговая служба США (Internal Revenue Service). Объем контрольных полномочий Налоговой службы США не ограничивается простой проверкой правильности исчисления и уплаты налогов и наложением наказаний на виновных в уклонении от уплаты налогов или нарушении налогового законодательства. Применительно к сфере образования существенное значение имеют полномочия Налоговой службы США по контролю правильности исчисления и применения налогоплательщиками (обучающимися, их родителями, образовательными учреждениями) налоговых скидок и освобождений, которые в действительности являются одной из форм федерального финансирования сферы образования.

Для применения налогового освобождения по федеральному подоходному налогу на стадии создания организации учредители подают специальное заявление в Налоговую службу США, которая проверяет соответствие заявлен-

¹² Аганов А.Ф. Государственный финансовый контроль в капиталистических странах на современном этапе (на примере Великобритании и США): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. М., 1983. С. 90.

ных в уставе целей деятельности законодательно установленным требованиям к организациям, освобождаемым от налогообложения, причем такая проверка принимает форму налогового контроля и становится перманентной. На начальном этапе также проверяются учредители некоммерческой организации и происхождение уставных капиталов (для определенных типов организаций уставной капитал может складываться исключительно из пожертвований).

Юридическое лицо, освобожденное от налогообложения, может утратить это право, если перестает удовлетворять требованиям ст. 503 НК США. В частности, если совершит «запрещенные сделки», под которыми понимаются: займы без должной протекции и не под «разумные проценты», слишком большие компенсации работникам, оказание определенных услуг на льготной основе, неадекватные платежи при покупке недвижимости, несоответствующие ее рыночной стоимости, продажа имущества по ценам значительно ниже рыночных, а также прочие сделки, приводящие к существенному отклонению использования дохода от уставных целей. В НК США также установлены критерии «неправильного», с точки зрения налоговых освобождений по подоходному налогу, займа. В структуре дохода образовательного учреждения могут оказаться доходы от коммерческой деятельности, которые облагаются налогом на доходы в общем порядке.

Любое лицо, которое заинтересовано в продаже товаров либо реализации услуг федеральным властям через систему государственных закупок, должно быть предварительно зарегистрировано в Централизованной системе государственных поставщиков (Central Contractor Registration)¹³. Это требование распространяется и на государственные органы и учреждения, если они реализуют что-либо другим федеральным органам. Процессы размещения государственного заказа и реализации государственного контракта должны соответствовать Федеральному регламенту государственных закупок (Federal Acquisition Regulations)¹⁴. Процедуру размещения государственного заказа условно можно разделить на 3 стадии:

- 1) идентификация государственных нужд и планирование закупок,
- 2) подготовка государственного контракта,
- 3) исполнение государственного контракта и контроль.

В этой связи необходимо отметить высокую степень автоматизации финансового контроля, реализуемого в США на всех уровнях бюджетной системы. Другой характерной чертой организации финансового контроля в образовании США является наличие в структуре Администрации Президента США

¹³ Официальный сайт Централизованной системы государственных поставщиков:
<http://www.ccr.gov>

¹⁴ Титул 48 Кодекса ФПА США.

Службы управления и бюджета (Office of Management and Budget, OMB), призванной не только стандартизировать и унифицировать огромный массив финансовой отчетности об использовании федеральных средств, поступающей от государственных и муниципальных органов, агентств и образовательных учреждений, но и предоставить Президенту США объективную информацию о состоянии финансовой системы и сформулировать приоритеты бюджетной политики на предстоящий финансовый год¹⁵.

На уровне штатов органами финансового контроля, осуществляющими контрольно-ревизионную деятельность в сфере образования, являются государственный финансовый контролер (аудитор) штата, специализированный контрольно-счетный и аудиторский отдел регионального министерства образования. Одна из основных проблем при организации эффективного финансового контроля на уровне штата состоит в необходимости отделить государственный орган финансового контроля штата от законодательной власти штата и исполнительной власти штата, обеспечить независимость и объективность государственного аудитора.

Эта проблема объясняется тем обстоятельством, что исторически орган финансового контроля штата являлся органом, действующим при законодательной власти штата, тогда как содержание основных полномочий финансового контролера, состоящее в организации и проведении контрольных мероприятий, подготовке представлений и отчетов, сборе и анализе различной информации, по существу носит исполнительно-консультативный характер. Кроме того, излишняя зависимость от законодательной власти штата часто приводит к тенденциозности деятельности генерального контролера, поддержке реализации политики партии большинства, что отрицательно сказывается на объективности финансового контроля.

Например, в штате Калифорния до 1993 г. основным государственным органом финансового контроля являлась Служба Генерального контролера штата Калифорния при законодательной власти штата. Однако в декабре 1992 г. Служба упразднена, а ее полномочия переданы Бюро государственного аудита штата Калифорния (далее также – Бюро), которое фактически является органом исполнительной власти, но независимым как от законодательной власти, так и от любых других органов исполнительной власти штата. Необходимо отметить, что законодательная власть штата при учреждении Бюро рассматривает его как важную составляющую системы сдержек и противовесов.¹⁶

¹⁵ См. официальный сайт Службы управления и бюджета Администрации Президента США (<http://www.whitehouse.gov/omb/organization/role.html>).

¹⁶ См. официальный сайт Бюро государственного аудита штата Калифорния: <http://www.bsa.ca.gov/aboutus/statute.php>

В статье 8543 Кодекса государственного управления штата Калифорния¹⁷, согласно которой и было учреждено Бюро, особо подчеркнуто, что в своей деятельности Бюро неподконтрольно законодательным и исполнительным органам власти штата. Однако это не означает, что Бюро неподотчетно никому, кроме населения штата Калифорния.

Приоритеты деятельности Бюро определяет Комиссия им. Милтона Маркса по организации и экономике государственного управления штата Калифорния.¹⁸ Данная комиссия представляет собой специальный государственный орган штата, члены которого назначаются совместно губернатором штата, руководителями Ассамблеи и Сената, парламентскими комиссиями таким образом, что обеспечивается баланс и компромисс интересов региональной законодательной и исполнительной власти в части проведения реформ и совершенствования механизма государственного управления на региональном уровне, включая совершенствование механизма финансирования публичных органов, учреждений и организаций. Ст. 8521 Кодекса государственного управления штата Калифорния указывает, что «деятельность Комиссии направлена на укрепление экономики штата [...], а также выработку мер по повышению эффективности управления публичными финансами в интересах избирателей».

Бюро государственного аудита возглавляет Государственный аудитор штата Калифорния. Заработная плата Государственного аудитора эквивалентна заработной плате главы исполнительного агентства штата, при этом Государственному аудитору компенсируются все расходы, связанные с организацией финансового контроля.

Государственный аудитор штата Калифорния осуществляет следующие виды контроля:

- финансовый аудит,
- контроль соблюдения предписаний законодательства,
- контроль совершения действий, предписанных законодательством,
- аудит государственных контрактов,
- проведение расследований в пределах своей компетенции (так называемый «следственный аудит» (investigative audit)).

Полномочия Государственного аудитора не исчерпываются проверками обоснованности проведения финансовых операций, поскольку Бюро также занимается подготовкой рекомендаций по эффективному использованию бюджетных и иных публичных средств, включая использование публичных финансов в сфере образования.

¹⁷ <http://www.leginfo.ca.gov/calaw.html>

¹⁸ Деятельность данной Комиссии регламентирована Главой 6 Кодекса государственного управления штата Калифорния.

Для реализации своих полномочий Государственный аудитор штата Калифорния вправе получать доступ к любым записям и досье, хранящимся в любых региональных и местных органах, включая администрации специализированных округов – школьных и университетских. Любое лицо, препятствующее работе сотрудника Бюро, является виновным в совершении мисдиминора. Государственный аудитор вправе расследовать также нарушения федерального законодательства государственными служащими штата.

Поскольку штат Калифорния является крупнейшим в США с населением около 34 млн человек (при общей численности населения страны в 2000 г. 281,4 млн человек, что составляет 12% населения страны)¹⁹, а годовой бюджет штата Калифорния эквивалентен 60 млрд долларов США, совершенство организации финансового контроля, проводимого в Калифорнии, а также его эффективность, существенно влияют на устойчивость общегосударственной экономики США.

Бюро проводит аудит публичных контрактов, заключаемых от имени штата, муниципалитета, школьного или университетского округа, если сумма контракта превышает 10 тыс. долларов США в течение трех лет, следующих за днем последнего платежа по контракту. Публичный субъект – заказчик по государственному контракту должен прямо регламентировать возможность проведения контрактного аудита Государственным аудитором Калифорнии, а отсутствие такого условия не является препятствием для проведения контрольно-счетных мероприятий.

Полномочия Государственного аудитора Калифорнии значительно превосходят полномочия специализированного органа финансового контроля, поскольку по делам о коррупции, мошенничестве с публичными финансами, кражах государственной собственности он выступает в качестве следственного органа. В работе может использоваться анонимная информация, полученная по телефону горячей линии, а информаторам гарантируется конфиденциальность.

Стандарты деятельности Государственного аудитора Калифорнии²⁰ должны соответствовать федеральным стандартам, установленным Генеральным контролером США. Руководитель Бюро государственного аудита штата Калифорния должен постоянно гарантировать:

- высокую профессиональную подготовку аудиторов Бюро, соответствие требованию непрерывного обучения и повышения квалификации аудиторов;

¹⁹ Согласно данным официального сайта Федерального бюро переписи США по последней переписи 2000 года (<http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>).

²⁰ Ст. ст. 8546, 8546.1, 8546.4 Кодекса государственного управления штата Калифорния.

- независимость и отсутствие личной заинтересованности аудиторов в ходе реализации контролируемых полномочий, отсутствие конфликта интересов;

- профессионализм при оценке полученной информации;

- контроль качества, объективность системы оценивания деятельности аудитора со стороны коллег;

- соблюдение стандартов организации работы и отчетности, включая надлежащее планирование, сбор доказательств и детальную непротиворечивую регламентацию внутренних процедур.

Деятельность Бюро финансируется из специального Фонда государственного аудита Калифорнии, действующего на основе принципа «непрерывного ассигнования» (continuous appropriation), что означает независимость финансирования Бюро от того, принят или нет бюджет на текущий финансовый год. Государственный аудитор штата Калифорния утверждает расходы Фонда и текущие платежи, однако они должны быть непосредственно связаны с организацией деятельности данного контролирующего органа. Такие гарантии финансирования указывают на то, что цели создания и деятельности Государственного аудитора Калифорнии носят бессрочный характер и одновременно позволяют обеспечить независимость аудита при проведении государственного регионального финансового контроля.

По результатам деятельности Государственный аудитор Калифорнии составляет обобщенные отчеты с рекомендациями о законодательных поправках и необходимости совершенствования правоприменительной практики, причем анализ публичных расходов в сфере образования занимает далеко не последнее место – ежегодно принимается несколько отчетов и множество рекомендаций по данной проблематике. Хотя юридически рекомендации не обязательны к исполнению, адресат обязан отчитываться перед Государственным контролером Калифорнии о выполнении рекомендаций и внедрении их в административную практику спустя 60 дней, 6 месяцев и год²¹.

Помимо законодательных изменений, Государственный аудитор Калифорнии анализирует законопроекты, внесенные не только на рассмотрение легислатуры штата, но и в Конгресс США.

Например, в отчете Государственного аудитора Калифорнии от 18 сентября 2007 года²² содержится детальный анализ предложенных изменений федерального законодательства, регламентирующего Программу предоставления федеральных образовательных займов семьям студентов (Federal Family

²¹ См. ст. 8543 Титула 2 Кодекса государственного управления штата Калифорния и далее.

²² California Student Aid Commission Follow-Up: September 2007 Letter Report 2007-505 (<http://www.bsa.ca.gov/pdfs/reports/2007-505.pdf>).

Education Loan, FFEL). Отчет содержит вывод о том, что предполагаемые изменения на уровне федерального законодательства организационной структуры управления данной программой, в частности изменения, касающиеся модели управления гарантиями по таким образовательным займам и компетенции органов штата и уполномоченных организаций штата, могут в результате уменьшить объем федерального финансирования на 24 млн долларов США²³.

Повышенное внимание Государственного аудитора Калифорнии к Программе предоставления федеральных образовательных займов семьям студентов объясняется тем, что она представляет собой одну из двух основных федеральных целевых программ помощи студентам, действующих в данном штате (вторая – Программа «Кэл Грант» (Cal Grant)²⁴, позволяет студентам, включая студентов частных вузов, получить на безвозмездной и безвозвратной основе наличные денежные средства на покрытие расходов на питание, проживание, в некоторых случаях учебную литературу и транспорт). Таким образом, реализуя региональный финансовый контроль, Бюро государственного аудита штата Калифорния выполняет важнейшую функцию оптимизации управления публичными расходами в образовании.

На ведомственном уровне региональный финансовый контроль в штате осуществляет Правовое и ревизионное управление Министерства образования Калифорнии, а именно, Отдел аудиторских проверок и расследований. Отдел организует как внутренний аудит, так и внешний, а также расследует финансовые правонарушения и выявляет факты нецелевого либо противозаконного использования федеральных и региональных публичных финансов уполномоченными агентствами и образовательными учреждениями.

Главный финансовый инспектор муниципальной административно-территориальной единицы и глава специализированной муниципальной единицы, если она существует, осуществляют финансовый контроль на местном уровне. В структуру органов управления городским округом обычно входит самостоятельная служба аудита и финансового контроля. Так, в городском округе Сан-Диего (штат Калифорния) Департамент аудита и финансового контроля (далее также Департамент) наряду с проведением ежедневных ревизий и проверок реализует полномочия по управлению и возврату «невостребованных средств» (денежные средства, например, чеки, не предъявленные к оплате более 6 месяцев).

Деятельность Департамента аудита и финансового контроля Сан-Диего подчинена принципам фискальной устойчивости, ориентирована на получателя

²³ См. там же. С. 3.

²⁴ Подробная информация о программе см. на странице Программы «Кэл Грант» в сети «Интернет»: <http://www.calgrants.org>

муниципальной услуги, непрерывное совершенствование работы и организации управления. Согласно уставу округа и принятым правилам бухгалтерского учета Департамент обслуживает финансовые операции всех прочих департаментов и агентств округа, а также специальных округов, действующих на территории Округа Сан-Диего, например, Единого школьного округа Сан-Диего²⁵, устанавливает и контролирует систему финансового учета и отчетности, отчитывается перед Советом управляющих округа (далее также Совет) или Административным главой округа²⁶.

Обязательный аудит проводится Департаментом в следующих случаях:

- должность руководителя Департамента остается вакантной;
- аудит обязателен в соответствии с законом либо приказом;
- по запросу Совета управляющих Округа;
- по особому решению Департамента при наличии необходимости;
- по запросу любого муниципального служащего, когда такой запрос одобрен Советом.

Департамент ежегодно отчитывается перед Советом управляющих Округа Сан-Диего. Аудитор Департамента аудита и финансового контроля Сан-Диего вправе запрашивать любую информацию у муниципальных служащих и сотрудников муниципальных учреждений. В случае отказа предоставить какую-либо информацию аудитор вправе подать Совету представление о временном отстранении соответствующего работника до выполнения обоснованных требований аудитора. Окончательное решение о временном отстранении без сохранения виновному заработной платы может принять исключительно Совет. Также аудитор Департамента уполномочен проводить расследование по любым претензиям к местному казначейству, связанным с выплатой денежных средств.

Наряду с муниципальным административно-территориальным образованием общего назначения на той же территории может действовать специализированный округ, который также включает в себя органы финансового контроля. Вместе с тем, реализация финансового контроля таким органом или должностным лицом имеет ключевое значение в основном в фискально независимых школьных округах, имеющих право собирать и администрировать местные налоги. В Едином школьном округе Сан-Диего контрольно-счётные функции выполняет специальная группа в отделе бухгалтерского учёта, возглавляемая Старшим финансовым контролером.

²⁵ См., напр., сайт Единого школьного округа Сан-Диего в сети «Интернет» (<http://www.sandi.net/about/index.html>).

²⁶ Ст. 801 пар. VIII Устава Округа Сан-Диего (www.co.san-diego.ca.us/cob/docs/charter.pdf).

В самостоятельных образовательных учреждениях, например, чартерных школах²⁷, вузах осуществляется внутривозрастной финансовый контроль, который реализуется через контрольно-ревизионные отделы соответствующих образовательных учреждений.

Непосредственное содержание финансового контроля в области финансирования образования состоит в проведении проверок, ревизий и анализа информации с целью выявления нецелевого, неэффективного либо противозаконного использования публичных финансовых ресурсов, прежде всего, органами управления местных образовательных систем, администрациями чартерных и частных школ, а также распорядительными органами вузов, значительно реже – профильными исполнительными органами штатов.

Характерной особенностью финансового контроля в сфере образования в США является установление значительного количества специфических финансовых нормативов и показателей, которые указывают на эффективность использования публичных финансов.

Так, Комиссар образования штата Техас в рамках проведения последующего ФК контролирует, чтобы показатель «благополучия на учащегося» не превышал 305 тыс. долларов США. Этот показатель равен стоимости всего налогооблагаемого имущества школьного округа, поделенной на количество учащихся в округе. Если выявляется, что по итогам отчетного периода данный показатель вышел за рамки установленных границ, региональным законодательством предусмотрена обязанность Комиссара направить властям округа предписание об объединении с соседним округом, либо принятии учеников-нерезидентов из другого округа.

Таким образом, можно говорить о высокой превентивной роли финансового контроля в сфере образования, поскольку говорить об эффективности реализации финансового контроля можно только в контексте принятых по его итогам решений.

Литература

Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. *М.В. Карасева*. М.: Юрист, 2002. С. 157

Травкина Н.М. Федеральный бюджет США: Закон и политика / Н.М. Травкина; Ин-т США и Канады. М.: Наука, 2002. С. 100.

Аганов А.Ф. Государственный финансовый контроль в капиталистических странах на современном этапе (на примере Великобритании и США): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. М., 1983. С. 90.

²⁷ См., напр., карту чартерных школ Сан-Диего, штат Калифорния: (<http://www.sandi.net/facplan/pdfs/boundary/charter.pdf>).

М.Г. Ибрагимов

**Правовые аспекты управления качеством образования
в дошкольных образовательных учреждениях
Республики Татарстан**

Аннотация. В статье представлена адаптивная модель управления в сфере дошкольного образования, которая учитывает нормы и правовые требования по обеспечению качества образования в дошкольных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу.

Ключевые слова: Управление в сфере дошкольного образования, этапы адаптивной модели управления, дошкольное образование, качество образования в дошкольных учреждениях

Правовыми основами развития и функционирования дошкольного образования в субъектах Российской Федерации являются документы, принятые международными организациями (Международная Конвенция о правах ребенка, Декларация прав ребенка), законы Российской Федерации (Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Об образовании»), законы Республики Татарстан, Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, Федеральная программа развития образования, Республиканская целевая Программа развития образования в Республике Татарстан, нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность системы дошкольного образования.

Нормативная правовая база Российской Федерации по дошкольному образованию состоит из законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных правовых актов, а также из законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области образования. Общий массив нормативно-правовой базы по дошкольному образованию составляют более пятнадцати законов, четыре указа Президента РФ, около десяти постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также ряд нормативных правовых актов Министерства образования и науки РФ.

В свете правовых аспектов в области дошкольного образования следует особо выделить основной законодательный акт – Конституцию Российской Федерации. В статье 43 Конституции закреплены две важные государственные гарантии реализации права на образование: общедоступность дошкольного

образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и бесплатность получения данного вида образования в указанных образовательных учреждениях. Закреплением указанных гарантий наше государство превзошло уровень требований, изложенных в п. «а» ст. 4 «Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования» (принята в г. Париже 14 декабря 1960 г. на 11-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО), в котором, в частности, говорится, что только начальное образование является обязательным и бесплатным.

Следует отметить, что на субъекты Российской Федерации возложена обязанность обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного 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 Федерации¹. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 973 «О порядке и условиях предоставления в 2008-2010 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования»² утверждены Правила предоставления в 2008–2010 гг. субсидий из федерального бюджета бюджету Республики Татарстан и методика распределения между субъектами РФ субсидий на выплату компенсаций части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

Положения ст. 43 Конституции РФ получили свое развитие в таких законах, как Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодатель-

¹ Буслов Е.В., Дацинская З.П. Особенности регулирования образовательных отношений на уровне дошкольного образования. <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod/?05.html>

² См.: СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 97. (с изменениями на 10 февраля 2009 г.)

ных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей», Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», Бюджетный кодекс Российской Федерации, постановление Правительства РФ «О федеральных компонентах государственных образовательных стандартов дошкольного образования» (от 08 апреля 2000 г. № 309 с изменениями от 01 февраля 2005 г.) и др. Кроме этого, дальнейшее развитие положений ст. 43 основного законодательного акта Российской Федерации прослеживается в постановлениях Правительства и ее субъектов. В их числе: «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении» (постановление Правительства от 12 сентября 2008 г. № 666), «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста», «О порядке предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату компенсации части родительской платы на содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования», «О перечне затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования», санитарно-эпидемиологических требованиях к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных учреждений СанПиН.

Правовым вопросам управления в Законе РФ «Об образовании» посвящена самостоятельная и достаточно объемная глава «Управление системой образования». Применительно к дошкольному образованию в данной главе можно выделить семь правовых институтов: 1) институт компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области дошкольного образования; 2) институт структуры и компетенции органов управления дошкольным образованием; 3) институт компетенции органов местного самоуправления в области дошкольного образования; 4) институт компетенции и ответственности дошкольных образовательных учреждений (далее – ДОУ); 5) институт создания, реорганизации и прекращения деятельности дошкольных образовательных учреждений; 6) институт полномочий органов управления образовательных учреждений и порядок их формирования в аккредитованных образовательных учреждениях; 7) институт осуществления государственного контроля за качеством дошкольного образования.

По вопросам управления имеются отдельные нормы и за пределами указанной выше главы. Например, в ст. 7 закрепляется правовой статус стандарта как критерия качества дошкольного образования, в статьях 1, 3, 5, 11 содержатся предписания, которыми закрепляются полномочия Правительства РФ и иных органов исполнительной власти в сфере образования.

Сегодня процессы модернизации и реформирования дошкольного образования во многом определяются принципиально новыми задачами, стоящими перед современным обществом: глобализация, раннее развитие ребенка, образование и самообразование личности на всех этапах жизненного пути. В связи с изменениями социально-экономических условий появились новые ориентиры развития системы дошкольного образования: удовлетворение потребности родителей в новых формах обслуживания дошкольников (мини-сады, группы кратковременного содержания, прогулочные, оздоровительные и др.); предоставление широкого спектра образовательных услуг с учетом возрастных и индивидуальных особенностей ребенка; организация образовательных учреждений непрерывного образования «начальная школа – детский сад» с учетом реализации принципа преемственности; развитие дошкольных учреждений с приоритетами одного или нескольких направлений работы с детьми (детские сады компенсирующего вида, пресмотра и оздоровления, различные центры дошкольного образования: физкультурно-оздоровительные, ранней коррекции развития ребенка и др.); распространение психологической службы для детей дошкольного возраста и их родителей.

Наряду с традиционными режимами функционирования дошкольных образовательных учреждений (12-часовым и круглосуточным режимами пребывания детей), начиная с 2000 г. в Республике Татарстан используется также 10-часовой и 14-часовой режимы. Это позволяет повысить доступность дошкольного образования для различных категорий граждан. Сегодня в республике функционирует 1931 дошкольное образовательное учреждение. Это дошкольные образовательные учреждения различных типов и видов: 1147 детских садов, 307 детских садов общеразвивающего вида, 37 – компенсирующего вида, 18 – пресмотра и оздоровления, 294 комбинированных детских садов с оздоровительными и коррекционными группами, 25 центров развития ребенка, 9 прогимназий, 57 – «Начальная школа – детский сад». Данные образовательные учреждения посещают более 156 тысяч детей в возрасте от 1 года до 7 лет. Образовательная сеть г. Казани насчитывает 301 дошкольное образовательное учреждение, в которых воспитывается более 41 тысячи детей. В муниципальной собственности находится 286 детских садов, 5 садов – ведомственных. Дошкольные образовательные учреждения различаются по категориям:

а) *1 категория* по всем показателям превышает стандарт. В дошкольных образовательных учреждениях этой категории представляются услуги по интеллектуальному и художественно-эстетическому развитию детей;

б) *2 категория* предполагает наличие специальных групп оздоровительного характера или групп для детей с определенными нарушениями в развитии;

в) *3 категория* обеспечивает государственный минимальный стандарт.

В Казани 70% детских садов второй категории, 18 садов – первой категории. Также существуют и специализированные сады для детей с нарушениями речи, зрения и слуха, опорно-двигательного аппарата, с аллергическими заболеваниями, для детей на ранних стадиях развития туберкулеза.

В дошкольных образовательных учреждениях Республики Татарстан функционируют 52 экспериментальные площадки, где отрабатываются идеи образовательных систем, отвечающих запросам родителей и решающих актуальные задачи дошкольного детства, в том числе: 4 – федерального, 14 – республиканского, 14 – муниципального уровней и 21 – в ДООУ. С 1 января 2008 г. 6 дошкольных учреждений республики, в том числе три детских сада г. Казани и три – г. Альметьевска, включены в федеральный эксперимент по апробации вариативной комплексной программы развития, воспитания и обучения детей 5–6,5 лет, разработанной творческим коллективом под руководством Т. Дорновой.

Таким образом, для реализации установленных законами Российской Федерации и Республики Татарстан прав детей, семей, имеющих детей дошкольного возраста, на доступное и качественное дошкольное образование в Республике Татарстан функционирует и развивается вариативная сеть дошкольных учреждений.

Вариативность привнесла в дошкольное образование неоправданное увлечение предметным обучением, что привело к неоправданному росту требований к поступающим в школу, снижению качества образования и перегрузке детей.

Современные российские правоведы и педагоги полагают, что главной целью образовательных отношений является получение дошкольниками качественного предшкольного образования, которое не может быть ниже требований, установленных государственным стандартом дошкольного образования «Готовность к школе». В соответствии с Концепцией Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 03 сентября 2005 г. № 1340-р, под предшкольным образованием понимается образование детей старшего дошкольного возраста (5–6,5 лет) с целью обеспечения равных возможностей для последующего обу-

чения в начальной школе. Ценностные ориентиры, характеризующие качество дошкольного образования в соответствии с временным государственным стандартом дошкольного образования, следующие:

- возможность удовлетворения потребности семьи и ребенка в услугах дошкольных учреждений;
- выбор образовательных программ, ориентированных на сохранение самооценности дошкольного детства, обеспечение благополучия ребенка, его комфортного пребывания в ДООУ;
- готовность детского сада к сохранению здоровья ребенка, обеспечению необходимой коррекции недостатков развития;
- рост профессионального мастерства педагогических кадров ДООУ.

Отметим, что базовыми показателями оценки деятельности в области управления качеством образования в ДООУ регионального уровня являются: удовлетворение потребности населения в услугах дошкольного образования, его доступность, условия содержания и образования детей в ДООУ, кадровый потенциал системы дошкольного образования и экономическая эффективность деятельности системы дошкольного образования.

Высокая миссия стандарта как государственной нормы, установление которой отнесено к компетенции Российской Федерации (ст. 43 Конституции РФ), т. е. высших органов законодательной и (или) исполнительной власти, требует четкого определения статуса стандарта и его места в системе дошкольного образования. В данной системе стандарт становится единственным нормативно-правовым актом, устанавливающим от имени Российской Федерации определенную совокупность норм и правил, регулирующих деятельность системы дошкольного образования. Стандарт дошкольного образования «Готовность к школе» обеспечивает: преемственность дошкольного и начального школьного образования в соответствии с государственными требованиями на основе координации управленческих действий всех инфраструктур, обеспечивающих образовательный процесс; социальные гарантии семье на получение детьми базового дошкольного образования, выступающего в качестве гаранта готовности шестилетних детей к обучению на следующей ступени образования (в начальной школе) с учетом их потенциальных возможностей; личностно-ориентированный подход в реализации преемственности развития шестилетних детей при переходе из дошкольного учреждения в начальную школу под руководством профессионально подготовленных педагогов дошкольного и начального школьного образования; полноценное физическое, интеллектуальное, социальное и духовно-нравственное развитие шестилетних детей при поступлении в начальную школу; возможность получения старшими дошкольниками образования в объеме, превышающем требования базовой подготовленности к

школьному обучению; равные возможности получения качественного образования всеми детьми дошкольного возраста в дошкольных учреждениях Республики Татарстан независимо от их организационно-правовой формы.

И все-таки вопрос о том, что понимается под качественным образованием, должен решаться как законодательством и правовой наукой³, так и в большей степени педагогикой, а именно – дошкольной⁴.

В Республике Татарстан уровень востребованности дошкольного образования родителями значительно вырос. Значимым для них является, прежде всего, образовательный аспект работы дошкольных образовательных учреждений (обучение, воспитание, общение детей со сверстниками). И это положительная тенденция, т.к. известно, что дошкольный период детства является решающим для всего последующего развития человека, формирования его интеллекта, способностей, нравственных качеств. С другой стороны, родителей привлекает то, что детские сады в определенной степени выполняют функции по уходу, присмотру, питанию детей, укреплению их здоровья, коррекции нарушений в развитии и др.

В дошкольных образовательных учреждениях Республики Татарстан широко используется **адаптивная модель управления**, которая учитывает правовые нормы и требования по обеспечению качества дошкольного образования. Модель учитывает требования процессного подхода и **включает десять основных этапов**, взаимосвязанная последовательность которых позволяет, с одной стороны, учесть все необходимые средства и условия, а с другой стороны – оперативно вносить научно обоснованные коррекции в образовательный процесс.

Первым компонентом модели управления качеством дошкольного образования является изучение спроса и потребностей заказчиков образовательных услуг. На этом этапе выявляют потребности родителей, начальной школы как основных социальных партнеров дошкольного образовательного учреждения. Эту работу выполняют психологи. Результатом этого этапа является сформулированный перечень требований потребителей услуг дошкольного образовательного учреждения.

В настоящее время 71,5 процентов детей пользуется образовательными услугами в системе дошкольного образования Республики Татарстан. Из оставшихся 28,5 процентов – примерно 15% детей подготовку к школе проходят в системе дополнительного образования или на базе общеобразовательных школ. Следует отметить, что в школах проходят подготовку к систематическо-

³ Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М.: «Готика», 2002. 340 с.

⁴ Ибрагимов Г.И. Качество образования: вопросы теории и технологии. Казань: Изд-во «Школа», 2007. С. 11–66.

му обучению и дети, которые пользуются образовательными услугами детских садов. Для определенной категории семей (в основном это социально запущенные семьи) дошкольное образование доступно, но родители этих детей не заинтересованы в их подготовке к обучению в первом классе. Для детей-инвалидов дошкольное образование пока еще недоступно.

Наибольший охват детей услугами дошкольного образования прослеживается в Нижнекамском (90%), Азнакаевском (86%), Бугульминском (85%), Елабужском (81%), Балтасинском (81%) муниципальных районах. Наблюдается определенный структурный дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях: в городах, особенно крупных, мест в детских садах недостаточно, в сельской местности наблюдается их избыток.

Показатели очередности в дошкольных образовательных учреждениях составляют на сегодняшний день около 20,7 тыс. детей. Особенно высоки эти показатели в г. Набережные Челны и г. Казани. Средние показатели по республике – на 100 мест в ДОУ приходится 105 детей.

Для решения проблемы общедоступности дошкольного образования ведется строительство новых дошкольных учреждений. Вместе с тем проблема общедоступности дошкольного образования для всех категорий граждан Российской Федерации решается сегодня также за счет использования внутренних резервов системы образования, в том числе развития различных форм дошкольного образования, а также более гибкой системы режимов пребывания детей в ДОУ.

На втором этапе осуществляется выбор миссии, основных целей и направлений деятельности дошкольного образовательного учреждения исходя из требований социального заказа родителей, а также опираясь на информацию об образовательных услугах, оказываемых другими ДОУ, учреждениями дополнительного образования, входящими в территориальную образовательную систему.

В соответствии с выбранной миссией и основными целями **на третьем этапе** осуществляется планирование и отбор образовательных программ и технологий. Здесь открывается широкое поле деятельности для реального выбора, проявления творчества педагогов и реализации инновационных проектов.

На четвертом этапе решается задача нормативно-правового обеспечения образовательного процесса. Особую значимость приобретает материально-техническое обеспечение образовательной деятельности. В соответствии с требованиями к среде развития ребенка предметно-пространственная организация помещений ДОУ, а также участка должна обеспечивать развитие и эмоциональное благополучие ребенка, его комфортное пребывание в детском саду, отвечать его интересам и потребностям. Решению проблемы создания разви-

вающей среды в дошкольных учреждениях способствуют новые подходы к формированию структуры зданий, свободной их планировке, взаимосвязи внутренних и внешних сред, системе трансформирующегося оборудования и мебели, проектированию и размещению функциональных помещений как базовых компонентов развивающей предметной среды.

Отбор квалифицированных кадров, повышение их квалификации – **пятый этап** системы управления качеством образования в ДОУ. Он оценивается как по формальным показателям (отсутствие или наличие дефицита педагогических кадров по номенклатуре, квалификация по диплому, аттестационный уровень и др.), так и по количественным и качественным показателям результатов обучения и воспитания в соотношении с исходным уровнем подготовки и развития детей.

Шестой этап – первичная диагностика учебных и воспитательных возможностей воспитанника, его интересов, наклонностей, потребностей, уровня физического развития для того, чтобы определить его оптимальную образовательную траекторию. Первичную диагностику уровня развития воспитанников осуществляет профессионально подготовленный психолог, привлекая к данной работе и педагогов ДОУ. Работу по оценке физического развития детей проводят руководитель физического воспитания и медицинский персонал ДОУ. Данные, полученные при первичной диагностике, используются в дальнейшем для определения динамики результатов образовательного процесса.

Основным, седьмым, этапом модели управления качеством дошкольного образования является организация учебного процесса. Система управления качеством направлена на организацию развивающего, личностно-ориентированного образования. Развивающее образование, ориентированное на каждого ребенка, основной целью ставит не усвоение знаний, умений или навыков в строго заданном объеме, а развитие ребенка.

Восьмой этап модели управления качеством дошкольного образования – текущий контроль образовательного процесса. Чтобы управлять не формально, а реально, чтобы принимать правильные, научно-обоснованные решения, администрации ДОУ необходимо иметь фактические данные о ходе образовательного процесса. Такую обратную связь осуществляет контроль в различных его формах и методах (способах, средствах), обеспечивающий непрерывность и цикличность управления образовательной системой.

Главное условие осуществления контроля – четкое представление контролирующего о стандарте, модели, эталоне того объекта, который подлежит контролю. Если полученные результаты не соответствуют прогнозу, то есть целям, то далее последовательно выполняется процедура (организационный механизм) проблемно-ориентированного анализа причин возникновения несоответствий. Функция контроля переходит в функцию анализа. В практике

ответствий. Функция контроля переходит в функцию анализа. В практике управления контроль и анализ – процедуры разные, но взаимодополняющие. *Контроль* констатирует факт отклонения от нормы, стандарта, эталона, а *анализ* дает объяснение причин этого отклонения.

После определения причин разрабатываются корректирующие мероприятия по их устранению, которые могут быть направлены на улучшение обеспечения образовательного процесса, совершенствование подготовки педагогических кадров, форм и методов воспитания и обучения.

По завершении образовательного процесса проводится *итоговая диагностика* воспитанников, являющаяся **девятым этапом** рассматриваемой модели. Об эффективности педагогического процесса позволяют судить результаты итоговой диагностики воспитанников – отслеживания социального, познавательного и физического развития детей. Сравнивая данные итоговой диагностики с прогнозируемыми результатами, определяется степень достижения целей педагогического процесса. Итоговую диагностику воспитанников, так же как и первичную, осуществляют педагоги, психолог, руководитель по физическому воспитанию, медицинский персонал ДОУ.

Анализируя соответствие (несоответствие) желаемых и достигнутых результатов образования и эффективность образовательного процесса, можно определить причины, препятствующие реализации намеченного. После определения этих причин разрабатываются корректирующие мероприятия по их устранению. На данном этапе мероприятия направлены на коррекцию программ и технологий образовательного процесса.

Завершающим, **десятым этапом** является отслеживание жизнедеятельности выпускников, что стало возможным, прежде всего, через установление прочных связей со средними общеобразовательными учреждениями и родителями выпускников. При этом акцентируется внимание на анализе характера адаптации детей, уровня их успеваемости, коммуникативной культуры и т.д. Данная информация необходима для оценки деятельности ДОУ по соответствию заявленным целям, своей миссии, требованиям социальных заказчиков. На основании анализа разрабатываются мероприятия по устранению причин несоответствий. Эти мероприятия направлены на корректировку основных целей и направлений деятельности ДОУ.

В 2008 учебном году 85% первоклассников пришли в школу из детских садов, в то же время 6821 (15%) детей не прошли подготовку к школе. Наименьший процент охвата детей услугами дошкольного образования зафиксирован в Верхнеуслонском (46%), Высокогорском (47%) и Атнинском (49%) муниципальных районах Республики Татарстан. В Атнинском, Заинском,

Зеленодольском, Лениногорском, Нижнекамском и Новошешминском муниципальных районах работа с детьми, не посещающими ДООУ, не организована.

В 1060 поселениях республики, где проживало 2469 детей старшего дошкольного возраста, отсутствовали ДООУ, 469 поселений не имело образовательных учреждений, хотя в этих поселениях проживало 337 детей старшего дошкольного возраста.

Таким образом, представленная адаптивная модель управления в сфере дошкольного образования учитывает правовые нормы и требования по обеспечению качества образования в дошкольных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу, и содержит 10 основных компонентов, имеет 3 обратные связи, что способствует адекватному реагированию построенной системы на внешние изменения и постоянному внутреннему самосовершенствованию.

Проведенный анализ позволил выявить основные недостатки действующего законодательства в области управления качеством в дошкольных образовательных учреждениях:

1. Законодатель ограничился установлением общих норм, принципов, закрепляющих конституционное право граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование. Отношения, связанные с освоением программ дошкольного образования, не являются образовательными в строгом смысле этого понятия: а) каждое ДООУ самостоятельно разрабатывает и реализует программу обучения с учетом интересов детей-дошкольников, собственных кадровых и материальных возможностей; б) в учреждениях такого типа аттестация знаний, умений и навыков обучающихся не имеет существенного значения либо вовсе отсутствует; в) обучение по программам дошкольного образования не завершается выдачей документа об образовании, дающего право на поступление в образовательное учреждение (школу), реализующего программу следующего уровня образования (начального общего образования).

2. Закон «Об образовании» не предусматривает прямой обязанности субъектов Российской Федерации осуществлять финансовое обеспечение образовательного процесса в ДООУ. В соответствии с подп. 6.1 ст. 29 субъекты Российской Федерации должны взять на себя финансирование расходов образовательного процесса только в том случае, если реализация программ дошкольного образования осуществляется в общеобразовательных учреждениях.

3. Вопросы приема детей в дошкольные образовательные учреждения должны регулироваться положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а не Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении.

4. Распределение законодательной базы дошкольного образования по множеству законов и подзаконных актов, нестабильная экономическая обстановка и, как следствие, неравные стартовые условия при поступлении детей в первый класс. Для определенной категории семей образовательные услуги ДООУ стали недоступными из-за низкой платежеспособности населения. По сей день сохраняется проблема разноподготовленности детей к обучению в начальной школе, это в свою очередь существенно затрудняет их адаптацию к школе, осложняет организацию учебного процесса и вынуждает родителей искать способы «натаскивания» ребенка к школе, что может отрицательно сказаться на развитии и здоровье детей.

5. К противоречиям законодательства в области управления качеством образования следует отнести: а) полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по организации предоставления дошкольного образования дошкольными образовательными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации; б) отношения по воспитанию и обучению ребенка родителями, иными родственниками (законными представителями) не регулируются правом. Они регулируются моральными нормами, обычаями, традициями, иными социальными нормами. Семейный кодекс Российской Федерации возлагает на родителей лишь абстрактную обязанность заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей, а также обеспечивать получение ими основного общего образования. Аналогичное положение содержится и в Законе «Об образовании», который обязывает родителей на стадии дошкольного образования заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте.

Следует отметить, что действующее законодательство не устанавливает ни требований, которым должно соответствовать духовное развитие ребенка до поступления в школу, ни специальных педагогических приемов для родителей в процессе подготовки своих детей к школе. Пробелы семейного воспитания обязана восполнить начальная школа, поскольку образовательные отношения родителей и детей дошкольного возраста регулируются социальными нормами. Таким образом, права и обязанности родителей как участников образовательного процесса в ДООУ не урегулированы.

6. Вопросы нормативов финансирования дошкольных образовательных учреждений, размеров предельной платы родителей за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях, принципов и методик расчета стоимости содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях остаются в области пробельности правового регулирования.

С учетом сложившегося положения выскажем следующие предложения по совершенствованию законодательства в области управления качеством образования в дошкольных образовательных учреждениях:

1. Утвердить дошкольное образование в качестве отдельного уровня общего образования. Переход на дошкольное образование послужит механизмом для решения правовых проблем выравнивания стартовых возможностей детей старшего дошкольного возраста в получении начального образования.

2. Остается дискуссионным вопрос об уровне системной организации большого массива законодательства в области дошкольного образования, наблюдается несогласованность нормативно-правовых актов по вертикали (между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации) и по горизонтали (между федеральными законами). Требуется провести кодификацию нормативно-правовых актов в данной области. Перевод теоретической идеи о кодификации образовательного законодательства в сферу законопроектной деятельности сегодня успешно осуществляется через исследования видных ученых-правоведов и ученых в области дошкольной педагогики и психологии. При доработке проекта Кодекса Российской Федерации об образовании⁵ следует поднять на уровень законодательного регулирования отношения в сфере дошкольного образования, значительная часть которых регулируется преимущественно подзаконными нормативно-правовыми актами. С этой целью необходимо обеспечить нормы Кодекса РФ об образовании действенным механизмом их реализации в образовательных отношениях, которые могут состоять из четырех участников – ДООУ, педагоги, воспитанники, родители (законные представители).

3. Представляется целесообразным включить в основополагающий акт образовательного права государственный образовательный стандарт дошкольного образования либо единые государственные требования к основной образовательной программе дошкольного образования и условия ее реализации. В стандарте должны быть «прописаны» требования к условиям осуществления образовательного процесса в ДООУ, то есть требования к материально-техническому, учебно-методическому и кадровому обеспечению основной общеобразовательной программы. Отсутствие таких требований препятствует созданию механизмов финансового и материального обеспечения конституционного права граждан на получение бесплатного дошкольного образования. Полагаем, что включение указанных требований позволит создать реальный механизм не

⁵ Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект / Отв. ред. В.М. Сырых. М.: ИЦПКПС, 2003.

только повышения качества дошкольного образования, но и механизм управления качеством образования в дошкольных образовательных учреждениях.

4. Действующее федеральное образовательное законодательство не обеспечивает правовые гарантии в сфере управления качеством дошкольного образования, а также фактически не предусматривает государственно-правовых средств защиты качества образования, за исключением случая подачи коллективной рекламации.

5. Следует развивать как индивидуальные способности детей, так и подготовку к освоению основной общеобразовательной программы и приступить к реализации обязательности дошкольного образования. Органам управления образованием предусмотреть профессиональные стажировки, обмены между странами и поездки педагогов-дошкольников за границу с целью развития как системы дошкольного образования, так и самих педагогов.

Литература

1. Буслов Е.В., Дащинская З.П. Особенности регулирования образовательных отношений на уровне дошкольного образования.

<http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod/?05.html>

2. Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М.: «Готика», 2002. 340 с.

3. Ибрагимов Г.И. Качество образования: вопросы теории и технологии. Казань: Изд-во «Школа», 2007. С. 11–66.

3. Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект / Отв. ред. В.М. Сырых. М.: ИЦПКПС, 2003.

ФИНАНСИРОВАНИЕ
ОБРАЗОВАНИЯ: ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМУ

И.Б. Лагутин

**Образовательный Банк или новое в финансировании
системы образования**

Аннотация. Данная статья – это авторский взгляд на возможное изменение системы российского высшего образования, связанное с перераспределением финансовых потоков и увеличением социальной функции образовательной деятельности.

Ключевые слова: экономика образования, высшее образование, финансирование образовательной деятельности.

Важнейшим элементом для эффективной работы системы образования является его финансирование, которое позволяет обеспечить процесс подготовки специалистов всем необходимым. Как добиться достаточного финансирования всех ступеней образования в России, где взять для этого деньги? Для системы государственного регулирования современного высшего образования вырисовываются две основные задачи:

1. Обеспечить достаточное поступление средств во все эшелоны образовательной системы.
2. Обеспечить всем возможность получения образования, которое им необходимо.

Образование помимо всего прочего выполняет немаловажную социальную функцию. Социальная деятельность государства не должна заключаться не только в оказании помощи людям в трудной жизненной ситуации путем выплаты пенсий, пособий и пр. Социальная функция заключается ещё и в создании условий для нормальной жизни и трудовой деятельности населения. Часто человеку достаточно иметь достойную работу, и он может обеспечить все необходимые потребности для себя и своей семьи. Что нужно сделать государству, чтобы человек мог самореализоваться: 1. Человек должен иметь возможность получить необходимое ему образование, следовательно, государство должно ему дать такую возможность; 2. Человек должен иметь здоровье, чтобы оно позволяло ему работать, а это расходы на здравоохранение. Таким образом, можно сказать, что социальные финансы – это одно из важнейших направлений в деятельности любого государства.

Основополагающая цель данной работы – это конструирование некой идеальной модели финансирования системы образования в нашей стране.

Практическая же цель заключается в предложении нового варианта развития и укрепления системы финансирования российского образования.

Начать процесс изменения, по мнению автора, необходимо с высшего образования, которое просто должно увеличивать с каждым годом долю платного сектора образовательных услуг, сокращая ежегодно количество бюджетных мест, доведя их количество до определенного минимума. Этот процесс начался уже достаточно давно и заключается в постоянном сокращении бюджетных мест в высших учебных заведениях страны. От получения образования в первую очередь выигрывают те, кто его получает. Это правда, но не вся: чем больше в стране высокообразованных людей, тем лучше государству, тем больше её потенциал на мировой арене. Поэтому для государства образование – это взаимовыгодное сотрудничество между государством и населением, следовательно, издержки должны нести и те, и другие.

Сердцем новой государственной системы управления образованием должен стать Образовательный Банк. В роли такого органа может выступать любой существующий банк, или несколько банков могут предоставлять данную услугу населению. Это может быть государственный фонд денежных средств, который может осуществлять такую деятельность, вариантов может быть множество.

Механизм работы Образовательного Банка очень простой. На территории страны рождается ребёнок, государство кладёт на его счёт в созданной структуре определённую сумму денег. Эти деньги предназначены для образования этого ребёнка, банк обеспечивает не только сохранность этих средств, но и их доходность. Снять эти деньги со счёта родители не могут, т.к. эти средства принадлежат не ребёнку и его семье, а государству, которое выделило их для обучения этого ребёнка. Потратить эти средства на иные нужды невозможно.

За 17 лет, которые проходят с момента рождения, эти средства со счёта не снимаются, и к поступлению в учебное заведение второго уровня эти деньги вырастают в конкретную сумму. Родителям предоставляется возможность увеличения средств на счёте их ребёнка, но эти капиталовложения нельзя просто снять и отнести в выбранное учебное заведение.

Если не учитывать денежные субсидии родителей, а исходить из расчёта первоначальной суммы, то для ребёнка открывается ряд возможностей:

1. *Поступить в государственное высшее учебное заведение*, но средств на счету не хватает, они покрывают лишь оплату, например, трёх лет очного обучения. Два варианта возникают в этой связи: 1) родители доплачивают оставшуюся сумму; 2) ребёнок, хорошо зарекомендовавший себя в учёбе, добившийся значительных успехов, доучивается бесплатно, за счёт государства, но процент таких детей не должен быть высоким. Если у студента отсутствуют

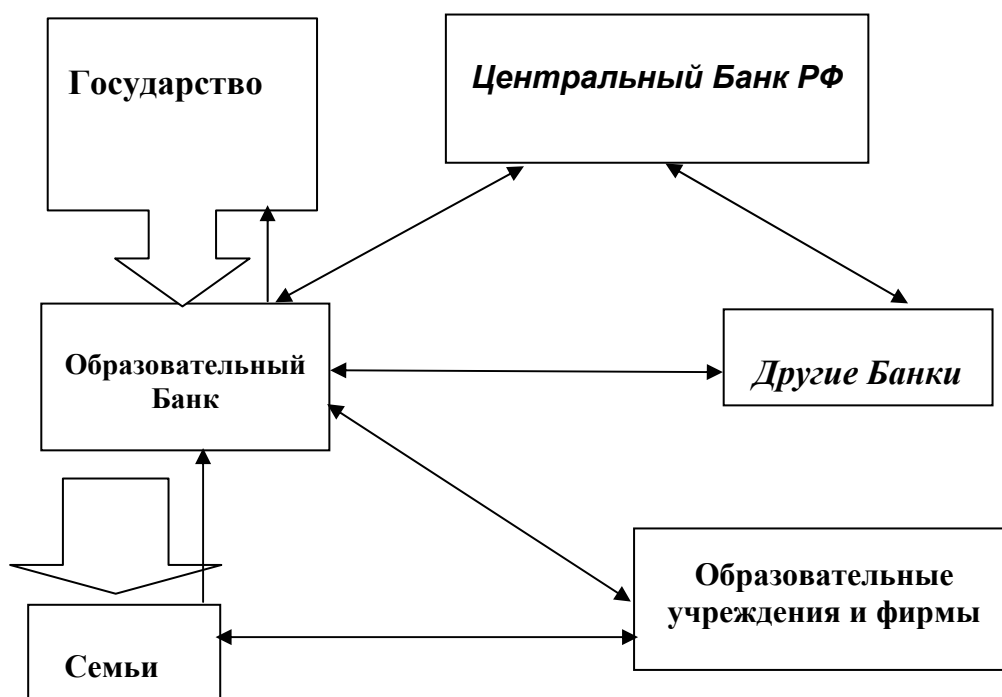
средства, чтобы учиться дальше, то он либо получает справку установленного образца о том, что он получил незаконченное высшее образование, либо переводится на другие формы учёбы (заочное, вечернее), где плата за учёбу ниже. Это сильная мотивация для студентов, которые должны стремиться проявить себя. Оценку результатов должны проводить независимые специалисты, а не администрация вуза, это делается для ликвидации возможности злоупотребления.

2. Поступить в негосударственное высшее учебное заведение, денег хватает здесь на весь срок обучения в заочной форме, или на четыре года (бакалавриат) очного обучения, система продолжения учёбы одинаковая с государственным учебным заведением.

3. Поступить в средне-специальное учебное заведение, суммы достаточно и даже деньги остаются, их можно использовать на обучение в дальнейшем (заочное, вечернее) в высших учебных заведениях. Если человек умирает, то средства возвращаются государству, за исключением денег, внесенных родителями, с учетом процентов за их использование.

Эта система хороша тем, что средства находятся в полном распоряжении Банка 17 лет, и нет возможности их снять со счёта, что позволяет использовать их с максимальной отдачей.

Структура работы Образовательного Банка.



Образовательный Банк также может осуществлять ряд других операций, как любой банк, или работа этого банка может обеспечивать потребности самой системы образования:

1. Производить кредитование научно-исследовательской работы, покупку патентов и их реализацию, сотрудничать с вузами по реализации проектов (совместное зарабатывание денег).

2. Осуществлять выдачу образовательных кредитов – родителям, студентам для получения образования (после того как закончатся государственные средства, или для получения второго высшего образования и т.д.).

Такая система финансирования образования позволяет решить, помимо поставленных выше проблем, ряд других:

- Решить проблему недофинансирования образования;
- Обеспечить экономический рост, как следствие увеличения количества квалифицированных кадров;
- Осуществить частичную ликвидацию коррупции – все платят, а также существование независимых оценочных организаций (возможное участие представителей Образовательного Банка в оценивании студентов и в аттестации вузов. Эта система может хорошо сочетаться с ЕГЭ);
- Добиться улучшения условий работы преподавателей и качества подбора профессорско-преподавательского состава;
- Ликвидировать невостребованные специальности;
- Создать более качественный отбор при поступлении в вуз и в процессе учёбы в нём;
- В отличие от ранее предложенной идеи Государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) работа образовательного банка позволит учебным заведениям получить реальные денежные средства, а не ценные бумаги с сомнительной стоимостью.

**Russian Educational Legislation Yearbook
Volume 4, 2009 (March)**

Issue 1. Theme of the issue:

**Preschool and general education: perfection of legal regulation and
management**

CONTENTS

Reforms in education	4
<i>Rojkov A.I.</i> Legal approaches to modernization of the educational institutions typology's realizing the basic general educational programs	4
<i>Ostroushko A.V., Ivanova I.A.</i> Imposing of the Unified State Exam demands the account of separate categories of school-leavers	22
Management of education	39
<i>Ibragimova E.M., Kobchikova E.V.</i> Actual problems of civil law regulations of preschool educational institutions' activity	39
<i>Dorofeeva L.A., Timasheva A.V.</i> Methodical recommendations on introduction of standard-legal models for the organization of the account of the minors who are not receiving general secondary education and maintenance of conditions or acquisition of the general secondary education	55
Subjects of educational activity	85
<i>Smirnova M.V.</i> Law regulation of students' legal status in the educational institution (some aspects)	85
<i>Morozova S.A.</i> About the right of participants of educational relations for an extrajudicial way of disputes' settlement	114
International law enforcement	125
<i>Golovanov D.A.</i> The right to education in the practice of the European court of human rights	125
Educational law abroad	150
<i>Korf D.V.</i> Legal regulation of the financial control in the educational sphere of the USA	150
Publications of the young scholars	164
<i>Ibragimov M.G.</i> Legal aspects of quality management of education in preschool educational institutions the Republic of Tatarstan	164
Financing of education: review the problem	177
<i>Lagutin I.B.</i> Educational Bank or new tendency in financing of the educational system	177

Golovanov D.A. The right to education in the practice of the European court of human rights

In article considered the practice of the decisions of the European court of human rights of disputes on infringement of the right to education, the Report guaranteed by article 2 protocol № 1 to the Convention on protection of human rights and basic freedom is investigated. The author investigates the specific mechanism of application of the Convention, based on interpretation of positions of the given document by the European Court, analyzes the basic approaches of Court to interpretation of positions of the Convention concerning an education sphere and represents the review of the most significant decisions in the specified sphere. As conclusions the author allocates those base standards of interpretation as which it is necessary to recognize reflecting the Court approach to understanding of the right a being on education.

Keywords: the Convention on protection of human rights and basic freedom, the European Court, practice of the European Court, the right to education, disputes on infringement of the right to education

Dorofeeva L.A., Timasheva A.V. Methodical recommendations on introduction of standard-legal models for the organization of the account of the minors who are not receiving general secondary education and maintenance of conditions for acquisition of the general secondary education

Methodical recommendations are developed for the officers of education, whose duties include realization of the account of the minors who are not receiving the general education, including children of refugees and the compelled immigrants. Sources of data on school-age children, system of the account of the minors, operating in subjects of the Russian Federation are considered. In recommendations the breadboard model of the Federal normative legal act on a mentioned problem is presented.

Keywords: the right to general education reception guaranteed by the constitution; the state guarantees of the right of citizens on education; the account of the minors who are not receiving the general education; minors

Ibragimov M.G. Legal aspects of quality management of education in preschool educational institutions the Republic of Tatarstan

In article the adaptive model of management in sphere of a preschool education which considers norms and legal requirements on maintenance of quality of education in the preschool educational institutions realizing the basic general educational program is presented.

Keywords: management in preschool education sphere, stages of adaptive model of management, preschool education, quality of education in preschool establishments

Ibragimova E.M., Kobchikova E.V. Actual problems of civil law regulations of preschool educational institutions' activity

In article on the basis of the legislation analysis the pressing questions connected with civil law regulation of activity of preschool and school educational institutions are

considered, the illustration of norms' action of civil law in sphere preschool and school education is resulted, and also blanks and contradictions in the field of civil law regulation of educational activity are revealed. In article the great attention is given to features of a legal status of the educational institutions and the legal status' peculiarity of the autonomous educational institutions. Proceeding from features of the status of preschool and school educational institutions, questions of authorized activity of these establishments are mentioned.

Keywords: autonomous institution, preschool educational institution, educational establishment, paid additional educational services

Korf D.V. Legal regulation of the financial control in the educational sphere of the USA

In the article is given the legal characteristic of the basic proposition in the legislation of the USA about the financial control in the sphere of education. The system of supervision -auditing bodies at the federal level, level of states, and local level is presented, their competence is considered. The special attention is devoted to the specific sides of the financial supervision in the education's financing including financially-control activity at execution of the state contracts for the needs of education.

Keywords: the legislation of the USA in the sphere of education; the financial control in the sphere of education; financially-control activity at execution of the state contracts for the needs of education.

Lagutin I.B. Educational Bank or new tendency in financing of the educational system

This article is the author's look to the possible changes of the system of Russian higher education, conditioned with the redistribution of the financial streams division and increasing of social function of educational activity.

Keywords: economy of education, higher education, financing of educational activity

Morozova S.A. About the right of participants of educational relations for an extrajudicial way of disputes' settlement

The article is devoted to an actual problem of making the institution of extrajudicial method for settlement of disputes, in particular such an aspect of the problem as the conciliation procedures which solve conflicts between the participants of the educational relations.

The author draws the reader's attention to a number of specific peculiarities of the educational relations, which require adequate methods for settlement of disputes in the sphere of education. The author suggests that the right of the participants of the educational relations to the extrajudicial method for settlement of disputes should be legislated. As one of the mechanisms for realization of this right it is suggested to introduce an established post of school mediator and to legitimate his status by administrative regulation.

Keywords: educational relations, extrajudicial settlement of disputes, conciliatory procedures, arbitration, school mediator

Bukalerova L.A. Ivanova I.A. Imposing of the Unified State Exam demands the account of separate categories of school-leavers

In the article the problems of imposing Unified State Exam to school-leavers of the secondary educational institutions possessing certain features are analyzed: to members of the national teams at the International Olympiads of the secondary school students; to the persons having limited possibilities of health; to the persons who are serving time in places of imprisonment etc. The authors ground a conclusion, that for the given categories of school-leavers other forms of the state (final) attestation should be consolidated normatively.

Keywords: categories of school-leavers; members of the national teams at the International Olympiads of the secondary school students; persons serving time in places of imprisonment

Rojkov A.I. Legal approaches to modernization of the educational institutions typology's realizing the basic general educational programs

In article problems of existing typology of the educational institutions realizing the basic general educational programs are considered, namely: excessive divisibility of types and especially kinds of educational institutions of the general education, their classification by many bases and insufficient clearness of criteria typologization. On the basis of the revealed lacks of existing typology new approaches to typology modernization are proved, legal criteria of classification of educational institutions of the general education, providing the account of requirements of participants of educational process and effective functioning of the educational institutions realizing the basic general educational programs of the initial general, basic general and secondary (full) general education are offered.

Keywords: modernization of educational institutions' typology, types and kinds of educational institutions, the basic general educational programs, typical statute, classification of educational institutions of the general education

Smirnova M.V. Law regulation of students' legal status in the educational institution (some aspects)

Article represents generalization of the most problem questions on the students' legal status in educational institution and contains the general description of a students' legal status and its basic elements, and also the analysis of a number of the law's infringements arising in general education system: admission, intermediate and final attestation, realization of the right to education in the various forms provided by the law, etc.

Keywords: students' legal status, educational institution, the rights of students, the rights of parents, intermediate certification, the state (final) attestation.

Информационно-аналитический журнал

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 4, 2009, март
Выпуск 1

Редактор	<i>И.А. Иванова</i>
Корректор	<i>Л.Р. Богданова</i>
Худ. оформление	<i>С.Л. Кузнецов, Э.С. Зарянский</i>
Верстка	<i>Д. Кузнецов</i>

Лицензия ЛР № 021321 от 14.01.99
Подписано в печать 19.02.2009
Формат 70 x 100 / 16. Объем 15,1 усл. печ. л.
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура "Times".
Тираж 500 экз. Заказ 112.

Издательство Академии повышения квалификации и
профессиональной переподготовки работников образования
125212, Москва, Головинское шоссе, д. 8, корп. 2.

Отпечатано в типографии Академии повышения квалификации и
профессиональной переподготовки работников образования.
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23