

ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА ОЛЕНИНА

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет
tyolenina@mail.ru

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассматриваются основные нормативно-правовые акты на федеральном уровне в сфере образования. Приводятся выводы и комментарии автора статьи.

Ключевые слова: образовательное законодательство, образование, право на образование, профессиональное образование

Система законодательства об образовании, понимаемая как совокупность законов и подзаконных актов, представляет собой огромный массив нормативных правовых актов, объединенных в отдельную отрасль законодательства. Основная функция этой системы заключается в том, чтобы обеспечить законодательную основу для правового регулирования отношений, возникающих в сфере образования. Прежде всего это образовательные правоотношения, вытекающие непосредственно из естественного права человека на образование [5].

В. И. Шкатулла под образовательным законом понимает «самостоятельную комплексную отрасль правовой системы России, включающую нормы педагогического, трудового, административного, гражданского, финансового и других законодательств» [8; 3]. Нельзя не согласиться с исследователем в том, что в настоящее время можно говорить о сформировавшемся образовательном законодательстве.

Правовая система законодательства об образовании, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции России, состоит из двух частей: российское законодательство, куда составной частью входит законодательство об образовании субъектов Российской Федерации; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России [9; 118], [7; 65].

Нормативно-правовую базу Российской Федерации в сфере образования составляют: Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Об образовании» и иные «профильные» федеральные законы, то есть законы, принятые для регулирования отношений, складывающихся исключительно в рассматриваемой сфере; «непрофильные» законы, содержащие отдельные нормы, регулирующие отношения в образовательной сфере, подзаконные акты.

Конституция Российской Федерации в ст. 43 закрепляет за каждым право на образование и гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а на конкурсной

основе – бесплатность высшего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях или на предприятиях. Однако в документе ничего не говорится о начальном профессиональном образовании, которое присутствует в Российской Федерации.

Наряду со ст. 43 Конституции Российской Федерации отдельные положения, регулирующие отношения в области образования, содержатся и в других статьях Основного закона Российской Федерации. В ст. 72 (п. 1) устанавливается, что общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В ст. 114 устанавливается, что Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области образования.

Таким образом, Конституция Российской Федерации в общем виде определяет право на образование и не предусматривает начальное профессиональное образование. Оно предусматривается Законом Российской Федерации «Об образовании», который определяет государственную политику в области образования, федеральные государственные образовательные стандарты, систему образования, управление системой образования, экономику системы образования, социальные гарантии реализации прав граждан на образование, международную деятельность в области образования.

Государство гарантирует гражданам в п. 3 ст. 5 Закона Российской Федерации «Об образовании» общедоступность и бесплатность начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и устанавливаемых в соответствии с п. 2 ст. 7 указанного Закона образовательных стандартов и требований, если образование данного уровня гражданам получает впервые, в порядке, предусмотренном настоящим Законом.

Существенную нормативную базу образования содержат иные «профильные» федеральные законы, то есть принятые для регулирования отношений, складывающихся исключительно в области образования. К ним, в частности, можно отнести федеральные законы от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», от 10.04.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования».

Нормативно-правовую основу образования составляют и так называемые «непрофильные» законы, содержащие правовые нормы, которыми регулируются отношения в сфере образования. Эти законы занимают особое место, поскольку большое их количество, разнообразие (в одних законах содержатся одна-две статьи по образовательной проблематике, в других – целые главы), частые случаи столкновений норм таких законов с нормами, содержащимися в «профильных» законах об образовании, а также ряд других причин делают весьма актуальной задачу систематизации законодательства в области образования.

Многочисленные «непрофильные» законы можно объединить по содержанию в несколько групп. Во-первых, федеральные законы, в которых регламентируются общие вопросы организации образования в Российской Федерации. Например, Закон РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (п. 3 ст. 2, ст. 9, 10), Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ст. 5, 19).

Во-вторых, федеральные законы, в которых содержатся нормы о специальных видах (направлениях) образования. Так, в сфере гигиенического воспитания и обучения действует Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 36). Военное образование и военная подготовка регулируются Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 12, 13). Спортивной подготовке посвящен Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 28). Религиозное образование характеризует Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ст. 5).

Третью группу составляют федеральные законы, в которых устанавливаются различные льготы, гарантии и компенсации участникам образовательных отношений. Например, Закон Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (п. 11 ч. 1 ст. 14), Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ст. 6), Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-

ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 19) и др.

Четвертая группа включает в себя федеральные законы, регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения участников образовательных правоотношений – в частности Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (главы 26, 31, 32).

В пятую группу предлагается включить федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования. К ним относятся Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (например, глава 4, определяющая понятие, виды и финансовые основы юридических лиц), Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в частности, нормы, затрагивающие договорные отношения – договор аренды (глава 34), договор возмездного оказания услуг (глава 39) и др.), Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (помимо общих норм по налогообложению, распространяющихся на образовательные учреждения, к специальному можно отнести п. 11, 21, 42, 46 ст. 217 и иные) и др.

Как видно, большую часть законов, затрагивающих вопросы образования, составляют «непрофильные» законы, их положения достаточно разнообразны и не всегда соответствуют друг другу. Такое большое количество нормативно-правовых актов равной юридической силы вызывает определенную сложность на практике для деятельности образовательных учреждений.

Помимо законов, нормативно-правовую базу в исследуемой сфере составляет и большое количество подзаконных нормативных актов федеральных органов государственной власти, которые могут быть объединены по принципу убывания юридической силы. Основным условием легитимности подзаконных актов является их непосредственная связь с законом, то есть они должны приниматься «на основе и во исполнение закона». Как подчеркивает Ю. А. Тихомиров, «бессспорность этой доктринальной формулы не требует доказательств, что является общепризнанным в мировом масштабе» [6; 46]. Поэтому подзаконные нормативные акты всегда должны соответствовать закону, а также законным полномочиям издавшего их органа правотворчества.

Основная функция нормативных указов Президента Российской Федерации заключается в том, чтобы оперативно обеспечить правовое регулирование наиболее важных вопросов, неурегулированных законодательными актами. В сфере образования (в силу отсутствия правовых механизмов и преимущественно декларативного характера норм закона, предусматривающих государственные гарантии образовательных прав граждан) к таким вопросам относятся государственная поддержка образования, а также социальная

и материальная поддержка обучающихся и педагогических работников [5]. Среди них, в свою очередь, можно выделить указы, принятые исключительно для регулирования отношений в сфере образования (например, Указы Президента Российской Федерации от 11.07.1991 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», от 06.04.2006 № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи»). Кроме них необходимо отметить указы, содержащие отдельные положения, которые касаются проблематики образования (например, основы организации государственного управления образования закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»).

По мнению В. В. Спасской, типичными подзаконными актами являются нормативные акты Правительства Российской Федерации, которое как высший исполнительный орган государственной власти «на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации обязано издавать постановления и распоряжения и обеспечивать их исполнение» (ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации) [5].

Распоряжения и постановления Правительства Российской Федерации могут быть целиком посвящены регулированию образования, например Постановления Правительства Российской Федерации от 05.07.2001 № 505 «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг», от 16.03.2011 № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности». В эту группу входят и нормативные акты, утверждающие типовые положения об образовательных учреждениях (в частности, от 12.09.2008 № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении», от 14.07.2008 № 521 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении начального профессионального образования» и др.). Кроме того, распоряжения и постановления Правительства Рос-

сийской Федерации могут содержать отдельные положения, регулирующие некоторые отношения в сфере образования (например, Постановление Правительства Российской Федерации от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации»).

Многочисленными и разнообразными источниками образовательного права являются нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые по вопросам образования. В настоящее время ведомственные акты по вопросам образования издаются Министерством образования и науки Российской Федерации (вместо существовавшего до него Министерства образования России). Например, приказ Минобрнауки РФ от 24.02.1998 № 501 «Об утверждении Порядка перевода студентов из одного высшего учебного заведения Российской Федерации в другое», приказ Минобрнауки Российской Федерации от 21.10.2009 № 442 «Об утверждении Порядка приема граждан в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения высшего профессионального образования», приказ Минобрнауки России от 01.11.1995 № 563 «Об утверждении Положения об итоговой аттестации выпускников учреждений начального профессионального образования и Положения о получении начального профессионального образования в форме экстерната» и др.

Таким образом, существует большое количество нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы образования. Поэтому на практике уполномоченным лицам, представляющим образовательное учреждение, тяжело в них разобраться, особенно если в них встречаются противоречия. В связи с этим необходима систематизация и направленность данных актов на конкретный уровень образования. Подобная систематизация планируется в связи с принятием проекта комплексного Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который должен упразднить многие действующие на сегодняшний день нормативно-правовые акты в данной сфере.

ИСТОЧНИКИ

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 дек.
2. Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30.
3. Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Российская газета. 1996. 29 авг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

4. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юрид. лит., 1967. 175 с.
5. Спасская В. В. Современная система российского законодательства об образовании. 20.03.2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0506/spasskaya.doc>.
6. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. М.: Манускрипт, 1994. 140 с.
7. Хридина Н. Н. Правовое регулирование как фактор развития единого образовательного пространства // Право и образование. 2004. № 1. С. 65–71.
8. Шкатулла В. Образовательное законодательство: состояние и перспективы // Высшее образование в России. 1995. № 4. С. 3–7.
9. Шкатулла В. И. Образовательное право: Учебник для вузов. М.: ИНORMA (Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М), 2001. 688 с.