

ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА ОЛЕНИНА

менеджер эколого-правового центра, преподаватель кафедры международного и конституционного права ПетрГУ

tyolenina@mail.ru

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОГО СТАТУСА УЧРЕЖДЕНИЯ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье впервые формулируется определение административно-правового статуса учреждения начального профессионального образования. Анализируется действующая в России нормативно-правовая база в сфере начального профессионального образования. Также автором статьи дается рекомендация по принятию законов в сфере начального профессионального образования.

Ключевые слова: учреждение начального профессионального образования, административно-правовой статус, законодательство в сфере начального профессионального образования.

Многие специалисты в области административного права говорят об административно-правовом статусе субъектов административных правоотношений. При этом некоторые из них приводят общее определение административно-правового статуса, относящееся к любому субъекту административного права. Например, под указанным статусом понимается совокупность определенных прав, обязанностей, гарантий их реализации, а также объем юридической ответственности за нарушения установленных правил поведения в сфере государственного управления [1].

Кроме того, подчеркивается, что основу административно-правового статуса составляет его административная правосубъектность – совокупность административной правоспособности и административной дееспособности [1]. В связи с этим необходимо выяснить, что понимается под данными терминами.

Так, административная правоспособность – это возможность субъекта административного

права вступать в административно-правовые отношения, иметь права и обязанности в сфере государственного управления.

Административная дееспособность – это способность своими действиями приобретать права и обязанности, которые необходимы лицу для реального вступления в административно-правовые отношения.

Помимо этого, специалистами выделяется понятие административной деликтоспособности, то есть способности субъекта нести ответственность по административному праву [1].

Таким образом, можно согласиться с мнениями указанных авторов и определить административно-правовой статус как совокупность определенных прав, обязанностей в сфере регулирования административного права, гарантий их реализации, юридической ответственности за нарушения установленных правил поведения в сфере государственного управления.

Говоря об административно-правовом статусе учреждений, специалисты, как правило, не дают определения данного юридического термина.

Например, Ю. А. Тихомиров [2] рассматривает статус государственного учреждения. В частности, он приводит определение учреждения, данное в статье 120 Гражданского кодекса Российской Федерации [3], говорит о том, что правовое положение определяется также Федеральным законом «О некоммерческих организациях» [4]: у них присутствует устав, для образовательных учреждений имеют значение типовые положения, которые, по его мнению, играют роль уставов. С данным предположением нельзя согласиться, поскольку устав разрабатывается для конкретного образовательного учреждения, отражает его особенности на основании действующего российского законодательства, к которому относится и типовое положение. Следовательно, оно не может «играть роль устава». Это один из значимых нормативно-правовых актов, который образовательное учреждение должно соблюдать при формировании и в своей деятельности.

Кроме того, Ю. А. Тихомиров говорит о внутреннем управлении государственным учреждением на примере статьи 35 Закона «Об образовании» [5] – «Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями». Рассматривает внешнее управление высшим учебным заведением.

Подводя итог, Ю. А. Тихомиров отмечает, что «для государственных учреждений и их взаимоотношений с государственными органами общерегулирующее значение имеет содержание главы VI «Коммерческие организации и органы государственной власти» Федерального закона «О некоммерческих организациях»». Он поясняет, что «речь идет о четком порядке создания учреждений, определении их правового положения, закреплении имущества на праве оперативного управления, о формах экономической поддержки, о ведении бухгалтерского учета и статистической отчетности» [2].

А. Г. Чернявский, доктор юридических наук, доцент, и Б. Н. Габричидзе, доктор юридических наук, профессор, рассматривают учреждения как субъекты административного права, дают определение учреждения, аналогично Ю. А. Тихомирову, выделяют виды учреждений по различным классификациям (например, по роду деятельности, по формам собственности). Говоря о статусе учреждений, выделяют, что «он отличается большим диапазоном их прав и обязанностей, и выделять какие-то общие черты в статусе всех учреждений не представляется возможным, а потому в решении данного вопроса законодательство пошло по пути установления правового статуса учреждений по отраслям» [6].

С данным утверждением нельзя не согласиться, и, видимо, этим и объясняется тот факт, что специалисты административного права лишь

поверхностно характеризуют административно-правовой статус учреждений.

Таким образом, обобщая приведенные мнения специалистов, можно вывести, что административно-правовой статус учреждений определяется на основании Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О некоммерческих организациях», устава и для образовательных учреждений – типовых положений, состоит в совокупности определенных прав, обязанностей, гарантий их реализации в сфере регулирования административного права, юридической ответственности за нарушения установленных правил поведения в сфере государственного управления, государственного управления учреждением и управления внутри учреждения.

Закон «Об образовании» не содержит понятия «начальное профессиональное образование» (далее НПО). Статья 22 определяет лишь его цель, которой выступает подготовка работников квалифицированного труда по всем основным направлениям общественно полезной деятельности на базе основного общего и среднего (полного) общего образования.

Важным является тот факт, что начальное профессиональное образование может быть получено в образовательных учреждениях начального профессионального образования (далее УНПО), а также в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования при наличии соответствующих лицензий.

Среди специалистов административного права четко не формулируется понятие и составных элементов административно-правового статуса учреждения начального профессионального образования.

Поэтому исходя из проведенного исследования можно определить административно-правовой статус УНПО как совокупность прав, обязанностей, законных интересов данного учреждения, его ответственность, а также осуществление государственного управления УНПО (то есть лицензирование образовательной деятельности, государственная аккредитация УНПО) и управление внутри УНПО.

Необходимо определить, что составляет правовую основу административно-правового статуса УНПО. Некоторые специалисты выделяют термин «образовательное законодательство» и говорят о самостоятельной отрасли российского права – образовательном праве.

Можно согласиться с определением В. В. Спасской, что «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, и, прежде всего, образовательных правоотношений, вытекающих непосредственно из естественного права человека на образование» [7].

Ряд исследователей образовательного законодательства дали оценку образовательного закона. В частности, В. И. Шкатулла пишет о «самостоятельной комплексной отрасли правовой системы России, включающей нормы педагогического, трудового, административного, гражданского, финансового и других законодательств» [8]. В более поздней работе он дополняет это определение тем, что данная отрасль имеет непростую структуру, то есть связь составляющих ее элементов [9]. Нельзя не согласиться с мнением указанного автора о том, что в настоящее время можно говорить о сформировавшейся отрасли образовательного права.

Данное мнение разделяет и Н. Н. Хридина, которая полагает, что «это комплексная отрасль, включающая нормы разных отраслей права: педагогической, трудовой, административной, гражданской, финансовой и других. Эти нормы не объединены единым методом правового регулирования, однако все они регулируют единое образовательное пространство, единые образовательные отношения» [10].

Как считают В. И. Шкатулла и Н. Н. Хридина, правовая система законодательства об образовании согласно части 4 статьи 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, 10].

Соглашаясь с приведенным мнением, источники образовательного права, регулирующие начальное профессиональное образование, необходимо рассмотреть в следующем порядке: сначала международные нормы, а затем нормативно-правовые акты Российской Федерации. Причем последние включают в себя акты трех уровней: федеральные, субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Кроме того, для адми-

нistrativno-pravovogo statusa UNPO сущесвтvennoe значение имеют, помимо указанных, локальные нормативные акты, принимаемые в конкретном учреждении уполномоченными на то его органами, одним из которых является устав UNPO.

В настоящее время принято очень большое количество правовых норм в указанной сфере, но, несмотря на это, не все образовательные правоотношения остаются урегулированными. Многообразие правовых норм приводит к несоответствию одних норм другим, и субъекты данных правоотношений в сфере НПО не всегда знают, какими нормами необходимо руководствоваться. Для решения данной проблемы некоторые специалисты образовательного права предлагают кодифицировать правовые нормы. Так, о необходимости принятия Кодекса Российской Федерации об образовании говорят В. И. Шкатулла [8], В. М. Сырых [11], В. Садков, Б. Петухов, Д. Аронов [12]. Но на сегодняшний день объективно невозможно систематизировать все нормы, затрагивающие образовательные правоотношения. Поэтому для решения данной проблемы предлагается принять рамочный федеральный закон, посвященный начальному профессиональному образованию, и на уровне Республики Карелия принять на основании федеральных законов законы «Об образовании», который отражал бы специфику системы образования в настоящее время, и «О начальном профессиональном образовании».

Таким образом, административно-правовой статус учреждения начального профессионального образования представляет собой совокупность прав, обязанностей, законных интересов данного учреждения, его ответственность, а также осуществление государственного управления UNPO и управление внутри UNPO. Правовая основа административно-правового статуса учреждения начального профессионального образования включает в себя общепризнанные международные нормы и принципы, нормативно-правовые акты Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, локальные нормативные акты UNPO.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Административное право Российской Федерации / В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. М.: Издательский центр «Академия», 2003. С. 17.
2. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Тихомиров, 2006. С. 328–334.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть Первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32; 2007. № 50.
4. Федеральный закон от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3; 2007. № 49.
5. Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30; Российская газета. 2007. 25 апреля; Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 43.
6. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 145–146.
7. Спасская В. В. Современная система российского законодательства об образовании. 31.05.2007. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0506/spasskaya.doc>
8. Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: состояние и перспективы // Высшее образование в России. 1995. № 4. С. 3.
9. Шкатулла В. И. Образовательное право: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА •М), 2001. С. 118.

10. Хридина Н. Н. Правовое регулирование как фактор развития единого образовательного пространства // Право и образование. 2004. № 1. С. 65.
11. Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2000. С. 118.
12. Садков В., Петухов Б., Аронов Д. Кодификация законодательства в сфере образования – проблемы и перспективы // Alma Mater. 2004. № 10. С. 47.