

СТУЛЬНИКОВА Ольга Васильевна

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА
ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ В
СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов 2008

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Пензенский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических, доктор исторических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Мамонов Вадим Васильевич

кандидат юридических наук, доцент
Синцов Глеб Владимирович

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им.Н.П. Огарева»

Защита состоится «___»_____ 200_ года в ___ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 41056, г.Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд.102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___»_____ 2008 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета

И.С. Морозова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена тем центральным местом, которое занимает образование в жизни человека и общества. Культурная ценность образования как основы духовного совершенствования личности, как способа утверждения ее достоинства, средства экономического благосостояния человека и условия всестороннего развития общества определяет конституционное закрепление права на образование в качестве одного из основных прав человека и гражданина и влечет необходимость обеспечения гарантий его реализации.

Рассматриваемая проблема - один из частных вопросов общей проблемы прав человека в современной России. Российское образование наряду с большими людскими ресурсами, территорией и природными богатствами, является одной из фундаментальных основ России, позволяющей ей сохраниться в качестве великого государства. Конституция Российской Федерации, Законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании», международные Пакты о правах человека устанавливают конституционно-правовые и международно-правовые основы прав человека и гражданина. Однако реализация указанных норм происходит в условиях социально-экономического и духовного кризиса, охватившего страну. И это в полной мере относится и к образовательной сфере.

Актуальность исследования обусловлена принятием Концепции модернизации образования до 2010 года, Национальной доктрины образования Российской Федерации до 2025 года, приоритетного национального проекта «Образование», а также присоединением Российской Федерации к Болонской декларации.

Однако отсутствие достаточно серьезной и научно-обоснованной программы действий государства по данной проблеме, поспешное и не до конца продуманное реформирование системы образования может губительно сказаться на будущем нашей страны. Проекты реформ, которые начали осуществляться, вызывают серьезную критику научной общественности.

В числе ключевых проблем, требующих своего скорейшего разрешения, можно выделить: обеспечение прав и свобод человека и гражданина в образовательной сфере; расширение доступности образования; кардинальное улучшение качества

образования на всех его ступенях; коренное повышение эффективности государственно-общественного и муниципального управления сферой образования; увеличение бюджетного финансирования и совершенствование организационно-экономического механизма развития образования.

Сегодня в России общее количество законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования, только на федеральном уровне составляет более 500 документов. Это создает существенные трудности в правовой регламентации деятельности образовательных учреждений, органов управления образованием, осложняя деятельность юридических служб и руководителей учебных заведений, и формируя условия для юридических коллизий и необоснованных проблем конкретных людей, возникающих при реализации ими права на образование. Все это ведет к необходимости принятия Кодекса об образовании.

В то же время в образовательной сфере достаточно большой круг отношений регулируется законодательством субъектов Российской Федерации. И одной из основных проблем в развитии законодательства об образовательной деятельности является вопрос о соотношении законодательного регулирования в этой сфере на федеральном и региональном уровне. Существуют и другие проблемы: недостаточное финансирование образовательных учреждений, низкая зарплата преподавателей, коррупция и другие правонарушения, совершаемые чиновниками и другими деятелями образования. В последние годы появилось немало диссертационных исследований, посвященных праву на образование. В частности, работы Меншикова А.А. «Административно - правовое регулирование образования в Российской Федерации» (М., 1998)¹; Матюшевой Т.Н. «Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования» (Ростов н/Д., 1999)²; Голубковой Н.С. «Особенности реализации конституционного права на образование в негосударственном образовательном учреждении в России»³ (М.,

¹ Меншиков А.А. Административно-правовое регулирование образования в Российской Федерации: Дисс. ... канд.юрид.наук, М., 1998

² Матюшева Т.Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: Дисс. ... канд.юрид.наук. Ростов-н/Д, 1999

³ Голубкова Н.С. Особенности реализации конституционного права на образование в негосударственном образовательном учреждении в России. Автореф. дисс. ... канд юрид.наук. М., 2002

2002); Грачевой Т.В. «Реализация конституционного права человека и гражданина российской Федерации на образование»¹ (М., 2005); Калпинской О.Е. «Право на образование и механизм его реализации в системе МВД России»² (М., 2005); Теплякова О. А. «Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»³ (Тюмень, 2005); Безуглов С. В. «Особенности нормативного регулирования права граждан на образование, реализуемого в условиях сельской местности»⁴ (Краснодар, 2005); Столбушинская О. Н. «Защита права на образование по гражданскому законодательству Российской Федерации»⁵ (М., 2005); Смирнова М. В. «Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях»⁶ (М., 2006); Серегина С. Л. «Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации»⁷ (Саратов, 2006); Брюхина Е. Р. «Право на труд и право на образование: регулирование отношений по профессиональной переподготовке работников в России»⁸ (Пермь, 2007); Шинкарева Е. Ю. «Право на образование ребенка с ограниченными возможностями и его реализация в Российской Федерации: историко-правовое исследование»⁹ (М., 2007).

Между тем, далеко не все проблемы исследованы, существует немало спорных вопросов. После начала реформы образования в науке отсутствуют работы, посвященные системному анализу действующего законодательства в сфере

¹ Грачева Т.В. Реализация конституционного права человека и гражданина российской Федерации на образование: Дисс. ... канд.юрид.наук. – М., 2005

² Калпинская О.Е. Право на образование и механизм его реализации в системе МВД РФ: Дисс. ... канд.юрид.наук. – М., 2005.

³ Теплякова О. А. Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : Дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2005.

⁴ Безуглов С.В. Особенности нормативного регулирования права граждан на образование, реализуемого в условиях сельской местности : Дис. ... канд. юрид. наук. - Краснодар, 2005.

⁵ Столбушинская О. Н. Защита права на образование по гражданскому законодательству Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005

⁶ Смирнова М. В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2006

⁷ Серегина С. Л. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2006

⁸ Брюхина Е.Р. Право на труд и право на образование: регулирование отношений по профессиональной переподготовке работников в России : дис. ... канд. юрид. наук. - Пермь, 2007

⁹ Шинкарева Е. Ю. Право на образование ребенка с ограниченными возможностями и его реализация в Российской Федерации : историко-правовое исследование : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007

образования. Не исследованы проблемы, связанные со спецификой реализации права на образование в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования обусловлена: необходимостью дальнейшего развития и укрепления гарантий права человека и гражданина на образование; недостатками в конституционном и текущем законодательстве, в частности, наличием противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ в образовательной сфере; недостаточностью научных исследований, посвященных вопросам содержания права на образование и его реализации в субъектах Российской Федерации.

Степень разработанности темы исследования. В работе использовались научные труды российских ученых, разработавших фундаментальные категории общей теории государства и права: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова.

Использовались работы по теории прав человека В.Н. Бутылина, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Л.И. Глухаревой, Е.А. Лукашевой, М.Н. Лазутовой, В.А. Патюлина, В.А. Ржевского, Ф.М. Рудинского, И.Е. Фарбера, Б.С. Эбзеева.

В основу исследования вопросов конституционного законодательства положены научные исследования ученых - представителей науки конституционного права: С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, Е.Д. Волоховой, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, Т.Н. Комковой, О. Е. Кутафина, В.О. Лучина, Т.Я. Хабриевой, В. А. Черепанова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева.

Проблемы реализации права на образование и положения человека и гражданина в сфере образования исследовались в трудах Е.Б. Баянова, Е.В. Буслова, Е.Д. Волоховой, Г.А. Дороховой, Л.А. Дольниковой, С.В. Курова, И.А. Рожкова, В.М. Сырых, В.С. Толстого, В.И. Шкатуллы.

Использовались работы по психолого-педагогическим, социологическим, философским, организационно-управленческим аспектам образования Н.И. Булаева, Е.В. Буслова, Б.С. Гершунского, Н.П. Пищулина, А.В. Петровского, В.А. Садовниченко, О.Н. Смолина, З.К. Шнекендорфа.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с конституционным, международно-правовым регулированием права человека и гражданина на образование в Российской Федерации и ее субъектах.

Предмет диссертационного исследования – составляют нормы российского законодательства, а также комплекс проблем, охватывающих понятие, содержание и юридическую природу права на образование, конституционно-правовые и иные правоотношения, складывающиеся в процессе его реализации.

Цель исследования. В условиях функционирования двухуровневой системы конституционного законодательства, для повышения эффективного регулирования отношений по реализации личностью конституционного права на образование, требуется уточнить содержание права на образование, проанализировать механизм разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области образования, проанализировать эффективность механизма реализации конституционного права граждан на образование и выработать новые предложения по его совершенствованию.

Для достижения вышеназванной цели поставлены следующие **частные задачи:** в рамках концепции прав человека уточнить теоретическое понятие права человека на образование; исследовать конституционно-правовые и иные нормы Российской Федерации, международно-правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с реализацией конституционного права на образование; систематизировать эмпирические данные о противоречиях в определении компетенции в сфере образования субъектов Российской Федерации; исследовать систему образования и механизм реализации права на образование в субъектах РФ; определить положительные и негативные последствия присоединения России к Болонской декларации; проанализировать реализацию приоритетного национального проекта «Образование» в субъектах Российской Федерации.

Методологическая база и методы исследования. В процессе работы над диссертацией использовались следующие общенаучные и специально-правовые методы исследования: системный метод, анализ и синтез, историко-правовой, формально-юридический методы. При исследовании федерального и регионального законодательства применялись методы сравнительно-правового анализа.

Методологической основой работы являются теория прав человека, научные достижения современного конституционного права, общей теории государства и права. Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные законы, законодательство субъектов Российской Федерации (Республик: Башкортостан, Татарстан, Тыва, Чувашской, Коми, Мордовия и др., областей: Пензенской, Ульяновской, Тюменской, Ленинградской, Ярославской, Тульской и др.) в сфере образования, нормы международного права, а также Постановления Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Научная новизна. В настоящем исследовании, одном из первых в Российской Федерации, выявлены особенности реализации права человека и гражданина на образование в РФ; обосновано место права на образование в системе прав и свобод личности; по-новому определены элементы конституционного права на образование; рассмотрены возможности ограничения права на образование; дан анализ реализации права на образование на уровне субъектов Российской Федерации; исследованы проблемы компетенции Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере образования; разработаны предложения, направленные на совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации с учетом присоединения России к Болонской декларации, реализации проводимых реформ в сфере образования и национального проекта «Образование».

Положения, выносимые на защиту:

1. Образование представляет собой целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином установленных государством образовательных уровней.

Право на образование в объективном значении - система правовых норм (правовой институт), регулирующий общественные отношения, связанные с обеспечением гражданам возможности получения образования.

Рассматривая классификацию прав человека, можно увидеть отсутствие единого мнения о месте права на образование в системе прав и свобод личности.

Юридическая природа права на образование характеризуется отнесением права на образование к основным конституционным правам человека и гражданина и его специфическим содержанием. В общей системе основных прав и свобод право на образование занимает одно из ведущих мест в группе социально-экономических прав, являясь своеобразным ядром и одним из важнейших условий и необходимой предпосылкой для осуществления многих других конституционных прав.

Уточнено понятие права на образование, его место в системе конституционных прав и свобод.

2. Особое место в системе образовательного законодательства занимает Национальная доктрина образования в Российской Федерации до 2025 года (принята Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.10.2000 г.) – документ, выступающий, наряду с Конституцией РФ, политико-правовой основой правового регулирования российской системы образования. В то же время политическая, и одновременно декларативная составляющая этого документа, занимает значительно больший удельный вес, чем собственно правовое его содержание.

Национальная доктрина образования пока еще не заняла предназначенного ей подлинного места в государственной образовательной политике. Поэтому суть наших предложений состоит в том, чтобы Национальная доктрина образования в Российской Федерации была введена федеральным законом.

3. Выдвинуты дополнительные аргументы в пользу принятия образовательного кодекса. Их суть состоит в следующем:

- принятие кодекса об образовании ставит четкие пределы нормотворческим полномочиям Министерства образования и науки РФ и становится исключительной компетенцией законодательной власти;

- кодекс об образовании представляет эффективное средство, нацеленное как на улучшение качества правового регулирования отношений в сфере образования, так и на обеспечение доступности самого образовательного права;

- образовательный кодекс позволяет решить ряд проблем юридико-технического характера: устраняет разного рода несостыковки и разночтения,

возникающие в связи с применением большого количества разрозненных нормативных правовых актов; обеспечивает унификацию понятийного аппарата, содействует устранению так называемых скрытых коллизий (коллизий правовых норм, возникающих из-за того, что одно и то же понятие по-разному определяется в разных нормативных правовых актах);

- кодекс будет содействовать более четкому разрешению противоречий между нормами образовательного законодательства и нормами «пограничных» отраслей законодательства (гражданского, административного, бюджетного и т.д.);

- кодекс позволил бы объединить в единую систему правового регулирования различные проявления образовательной деятельности, значительно расширить субъектный состав отношений, регулируемых образовательным правом.

4. Реализация права на образование в Российской Федерации сопряжено с рядом трудностей препятствующих обеспечению этого права в полном объеме: недофинансирование образования, качество образования; отсутствие дополнительных льгот для отдельных категорий граждан в целях доступности образования - детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы и др.

В этой связи предлагается ежегодно определять на федеральном уровне и субъектов РФ фиксированный процент от бюджета на развитие образования и меры по обеспечению доступности образования для вышеуказанных категорий граждан.

5. В связи с реализацией национального проекта «Образование» автор на основе проведенного социологического исследования выдвинул следующие предложения:

- необходимо обеспечить полное информирование граждан о целях и преимуществах указанного проекта, а также о ходе его реализации;

- безусловное финансирование проекта и обеспечение образовательных потребностей граждан во всех государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

- создание равных условий для всех участников проекта, а не только поддержка отличившихся и одаренных.

6. В исследовании выражено отношение к Болонскому процессу, даны прогнозы реализации Болонской декларации.

Интеграция России в европейское образовательное пространство несет в себе очевидные преимущества. Новая система призвана предоставить студентам большую самостоятельность в выборе вектора своего образования, дополнительные возможности варьировать свое расписание и трудозатраты. Признание отечественных дипломов о высшем образовании в европейских странах значительно облегчит молодым специалистам поиск работы за рубежом, повысит их конкурентоспособность на международном рынке труда.

В то же время подобная реформа потребует кардинального пересмотра основ образовательной политики и учебного процесса в Российской Федерации. Она несет в себе и негативные последствия для российского образования, такие как: отказ от большинства базовых фундаментальных курсов и замену их системой спецкурсов; шестилетнее образование (4 года бакалавриата + 2 года магистратуры) еще не имеет соответствующего правового обеспечения в трудовом законодательстве; в результате дистанционного обучения из образовательного цикла, по существу, выпадает воспитательный момент. Об этом свидетельствуют замена связки «преподаватель – студент» связкой «компьютер – студент».

7. Исследована проблема разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти в сфере образования. В диссертации сделан вывод о том, что в настоящее время произошло значительное сокращение компетенции субъектов РФ по предметам совместного ведения в области образования. Причиной этому стала не только политика федерального центра по расширению своих полномочий, но и отсутствие в законе «Об образовании» четкого разграничения полномочий между органами власти в сфере образования.

8. Выявлены на основе социологического исследования, проведенного в Пензенской, Ульяновской областях и Республике Мордовия с участием автора,

причины нарушения конституционных прав молодежи, включая право на образование.

Отмечено пять основных проблем (приобретение жилья, безопасность жизни, отсутствие социальных гарантий, право на образование, право на труд), волнующих молодежь, связанных с нарушением их прав. 28,8% опрошенных указали, что нарушается право на образование. С возрастом (от 16 до 30 лет) значимость данной проблемы снижается с 30,8% до 24,3%. Однако к 30-ти годам каждый четвертый продолжает считать эту проблему не решенной.

Главной и основной причиной незащищенности прав молодежи является отсутствие надежных законов по молодежной проблематике. Так считают 45,4% опрошенных. На втором месте находится проблема, связанная с отсутствием законов, направленных на защиту интересов большей части населения. Такого мнения придерживаются 39,1% опрошенных. Коррупционность государственных структур волнует более чем третью часть молодежи (38,3%). Практически в такой же мере респондентов волнует бесконтрольность действий правоохранительных органов – 37,6%.

Теоретическая и практическая значимость. Выводы и предложения диссертации могут быть использованы в правотворческой деятельности, а также в научных исследованиях, в педагогической деятельности, в частности, вузами в учебном процессе.

Апробация и внедрение результатов исследования. Положения диссертационного исследования докладывались на III Всероссийской научно - практической конференции «Актуальные проблемы Российского права на современном этапе» (Пенза, 2004 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Социальная политика в проблемном регионе» (Пенза, 2004г.), IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права на современном этапе» (Пенза, 2005 г.), межрегиональной научной конференции «Государство и общество: проблемы взаимодействия» (Пенза, 2005 г.), V Всероссийской научно-практической конференции «Тенденции и противоречия развития российского права на современном

этапе» (Пенза, 2006 г.), XI Международной научно-методической конференции «Университетское образование» (Пенза, 2007г.).

Основные результаты исследования опубликованы в аналитическом докладе «Российская молодежь в регионах «скромного» достатка. Каковы жизненные перспективы?» (2005г.), освещались и обсуждались в ходе семинаров, дискуссий, научно-практических конференций, проводимых в течение 2007-2008 г.г. Министерством образования и науки Пензенской области.

Основные положения работы изложены в научных статьях по теме диссертационного исследования.

Внедрение результатов исследования осуществлялось в процессе преподавания дисциплин «Конституционное право Российской Федерации» и «Муниципальное право Российской Федерации» на кафедре государственно - правовых дисциплин Пензенского государственного университета.

Структура и объем диссертации определяется ее содержанием и состоит из введения, двух глав (семи параграфов), заключения, списка источников и использованной литературы. Основные выводы и предложения представлены по параграфам и в заключении.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования, степень разработанности темы, цели и задачи, методологическая и эмпирическая основа, его научная новизна и практическая значимость; формулируются основные положения выносимые на защиту, а также приводятся данные апробации результатов исследования.

Глава 1. «Теоретические основы права на образование» состоит из трех параграфов, раскрывающих понятие конституционного права на образование, его юридическую природу и содержание, историческое развитие, а также систему законодательства в области образования.

В первом параграфе «Понятие, юридическая природа, содержание конституционного права на образование» автор на основе изучения работ, посвященных праву на образование определяет какое место занимает право на

образование в системе прав и свобод человека и гражданина. В связи с чем делает вывод о том, что право на образование является способом и предпосылкой осуществления многих других прав и свобод человека, поскольку образование в огромной мере предопределяет качество жизни современного человека. Без реализации этого права не всегда возможно обеспечить само достоинство человеческой личности. Более того, без права на образование во многом лишаются смысла другие права человека: например, какая польза от свободы печати, если у человека нет средств для получения образования и он вообще не умеет читать и писать.

Автор солидарен с отнесением права на образование к группе социально-экономических прав. Поскольку современная экономика поставлена в прямую связь с научно-техническим прогрессом, это приводит к порождению новых отраслей промышленности и техники. Следовательно, к необходимости большей интеллектуализации производства. Поэтому эффективность промышленного производства ныне в целом существенно определяется развитием науки и уровнем высшего образования. А обеспечение его функционирования требует все более образованного и специально подготовленного персонала. Соответственно, решение этих задач, являясь прямым интересом современного государства, которому нужны гарантии собственной стабильности, становится невозможным без обеспечения и гарантирования права на образование.

На основе исследования дается определение права на образование в объективном и субъективном смысле.

Несмотря на то, что право на образование закреплено в нормах международного права, Конституции Российской Федерации, оно является безграничным и имеет определенные пределы. Автор выделяет естественные и искусственные пределы ограничения права на образование. К естественным пределам ограничения права на образование относятся такие как, психофизиологические ограничения человека, ограничения, обусловленные его возрастом, состоянием здоровья, ранее накопленным объемом знаний, что позволяет предоставить обучающемуся ограниченный объем знаний и умений и

т.п. Искусственные пределы ограничений прав и свобод человека могут устанавливаться субъектом позитивного нормотворчества.

Во втором параграфе «Становление права на образование и отрасли образовательного права в истории России» исследовано право на образование в историческом развитии.

Изучение документов из истории образования в России показывает, что формирование права на образование в современном его понимании зависело от четырех факторов: 1) позиции государственной власти по отношению к развитию грамотности и более высокого уровня образованности среди своих подданных; 2) отношения отдельных слоев и групп населения к получению систематических знаний; 3) материальных возможностей государства в развитии системы обучения; 4) возможностей населения по использованию шансов на получение образования.

В исследовании рассматривается отношение власти к образованию в истории России. Особое внимание уделено развитию образования в советский период.

В третьем параграфе «Законодательство в области образования» проводится анализ международных и внутригосударственных нормативных актов в области образования. Содержание конституционного права на образование вытекает из статей 43, 44, 26 Конституции Российской Федерации 1993г.; ст. 26 Всеобщей декларации прав человека 1948г.; ст. 13 и 14 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966г.; Конвенции по борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г.; Конвенции о правах ребенка 1989 г.; Европейской Конвенции об эквивалентности дипломов 1979 г.; Федерального Закона «Об образовании» 1992 г.

Сделан вывод о том, что результатом деятельности международного сообщества стало создание системы международно-правовых актов как обязательного, так и программного и рекомендательного характера, закрепляющих и обеспечивающих реализацию права человека на образование. Переход России к рыночной экономике и демократии, интегрирование ее в мировое сообщество, формирование новой роли государства

потребовали глубокой трансформации системы образования, существенных изменений в образовательном законодательстве. За последние 15 лет сложилась система законодательства в области образования, включающая несколько уровней: нормы Конституции РФ, нормы федеральных законов и нормы законов субъектов Российской Федерации.

В исследовании проведен анализ принятых Концепции модернизации образования до 2010 года, Национальной доктрины образования в Российской Федерации до 2025 года. Выражено отношение к Болонскому процессу, даны прогнозы реализации Болонской декларации.

Интеграция России в европейское образовательное пространство несет в себе очевидные преимущества. Новая система призвана предоставить студентам большую самостоятельность в выборе вектора своего образования, дополнительные возможности варьировать свое расписание и трудозатраты. Признание отечественных дипломов о высшем образовании в европейских странах значительно облегчит молодым специалистам поиск работы за рубежом, повысит их конкурентоспособность на международном рынке труда.

В то же время необходимо отдавать себе отчет в том, что подобная реформа потребует кардинального пересмотра основ образовательной политики и учебного процесса в Российской Федерации. И несет в себе негативные последствия для российского образования, такие как: отказ от большинства базовых фундаментальных курсов и замену их системой спецкурсов; шестилетнее образование еще не имеет соответствующего правового обеспечения в трудовом законодательстве; в результате дистанционного обучения из образовательного цикла, по существу, выпадает воспитательный момент.

Автор делает вывод о том, что в настоящее время существует множественность и бессистемность нормативных актов в области образования. В связи с этим присоединяется к мнению многих ученых о необходимости принятия Кодекса об образовании.

Глава 2. «Реализация конституционного права граждан на образование в Российской Федерации» состоит из четырех параграфов в

которых исследуется механизм реализации права граждан на образование; проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области образования, проблемы реализации права граждан на образование в субъектах российской Федерации, а также рассмотрена возможность судебной защиты права на образование.

В первом параграфе «Механизм реализации права граждан на образование в Российской Федерации» автором определяется механизм реализации права на образование, включающий в себя следующие стадии: 1) уяснение права; 2) формирование воли субъекта, связанной с желанием использовать предоставленное ему субъективное право; 3) вступление в конкретное правоотношение.

Автором проанализирована система образования, которая представляет собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций; объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Выявлены недостатки образовательной системы. Одними из которых являются:

- нехватка дошкольных образовательных учреждений (например, если в 1993 г. функционировало 78,6 тыс. детских дошкольных учреждений, то уже к 2005 г. их число сократилось до 47,2 тыс., а численность воспитанников сократилась соответственно с 6,7 до 4,4 млн. В том числе в Пензенской области в 1996 году функционировали 618 ДООУ, в 2007г. - 366, а численность сократилась с 45100 до 35400 чел. В связи с этим не хватает мест на 8000 чел.).

- недофинансированность системы образования. Хотя можно отметить позитивную динамику роста объемов затрат федерального бюджета на образование. Если в 2000 г. из федерального бюджета на образование

выделялось 37 млрд. руб., то в 2007 г. эта цифра возросла более чем в 7 раз и достигла 277 млрд., а в 2008 г. - этот показатель утвержден в объеме 306 млрд. руб. Однако системе образования катастрофически не хватает средств, поскольку финансирование обеспечивает лишь 30% от потребности на приобретение оборудования, учебного материала, осуществление капитальных ремонтов, строительства. Особенно это заметно на региональном и муниципальном уровнях.

- низкая оплата труда работников образовательных учреждений (например, в Пензенской области средняя заработная плата работника образовательного учреждения за I квартал 2008 года составила 5 397 руб., в том числе учителя 6647 руб., учителя-классного руководителя 7 327 руб.).

Во втором параграфе «Проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области образования» были исследованы проблемы разграничения полномочий между различными уровнями власти. Анализируя Закон Российской Федерации «Об образовании», мы пришли к выводу, что компетенция между уровнями власти разграничена эпизодично, нет полной картины полномочий каждого уровня власти.

Проанализировав разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования необходимо осуществить следующее.

К ведению Российской Федерации должны относиться такие полномочия по установлению:

- минимальных нормативов финансирования образования обучающихся, воспитанников в общеобразовательных учреждениях по программам общего образования;
- минимальных ставок заработной платы и должностных окладов работников общеобразовательных учреждений;
- видов и норм материального обеспечения обучающихся, воспитанников и педагогических работников образовательных учреждений;
- льгот различным категориям обучающихся, воспитанников и

педагогических работников образовательных учреждений.

Компетенцию субъектов Российской Федерации следует дополнить полномочиями по установлению:

- норм труда и нормативов его оплаты в государственных образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации;
- ставок заработной платы и должностных окладов работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации;
- социальной поддержки различных категорий обучающихся, воспитанников и педагогических работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации, а также видов и норм их материального обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- полномочиями по организации аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образований.

Указанные полномочия должны принадлежать субъектам Российской Федерации по принципу остаточной компетенции.

На наш взгляд, полномочия Российской Федерации в сфере финансирования образования нуждаются в конкретизации, необходимо законодательно определить следующие вопросы:

1. Понятие федеральных государственных образовательных услуг и его соотношение с понятием минимальных государственных социальных стандартов, которые определены в Бюджетном кодексе Российской Федерации именно как государственные услуги.
2. Перечень федеральных государственных образовательных услуг, которые финансируются из федерального бюджета.
3. Объем финансирования федеральных государственных образовательных услуг путем принятия Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах в области образования».

В третьем параграфе «Основные проблемы реализации права граждан на образование в субъектах Российской Федерации» исследованы региональные законы об образовании. Региональные законы об образовании принимаются в рамках собственной компетенции субъектов РФ в области образования, отражают специфику регионов. Среди вопросов, решение которых находится только в ведении субъектов Российской Федерации прежде всего необходимо назвать право каждого субъекта определять и осуществлять политику в области образования; законы об образовании некоторых субъектов предусматривают дополнительные меры социальной защиты обучающихся и педагогических работников. Многие нормативные правовые акты, принятые в последние годы (начиная с 2000 г.), в целом соответствуют духу и букве федеральных законов. Однако, среди проблем, с которыми столкнулись регионы, следует назвать противоречия, обусловленных недостаточно конкретным определением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, есть и другие проблемы, влияющие на эффективность действия нормативных правовых актов в сфере образования. Остается открытым вопрос о роли договоров по распределению полномочий, касающихся предметов ведения федерации и субъектов. Одни ученые видят в таких договорах угрозу федерализму (например, И.А. Умнова), или движение к дезорганизации (Т.П. Титова), другие авторы считают их необходимостью в современных условиях как фактор, учитывающий особенности того или иного региона (Н.И. Матузов).

Общими недостатками сферы образования в регионах, можно считать отставание в разработке нормативно-правовой основы взаимосвязи средней и высшей школы; рост образования на коммерческой основе; падение уровня подготовки и переподготовки выпускаемых специалистов; возрастание социального неравенства в получении качественного образования; неэффективность управления в негосударственных образовательных учреждениях.

В ч. 2 ст. 43 Конституции РФ закреплены две важные государственные гарантии реализации права граждан на образование: общедоступность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в

государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях; бесплатность получения перечисленных видов образования.

В настоящее время реализуется национальный проект «Образование». В своем выступлении на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил «Будущее России, наши успехи и зависят от образования и здоровья людей, от их стремления к самосовершенствованию и использованию своих навыков и талантов. Образовательная система должна вобрать в себя самые современные знания и технологии. Уже в ближайшие годы необходимо обеспечить переход к образованию по стандартам нового поколения, отвечающим требованиям современной инновационной экономики. Сфера образования должна стать базой для расширения научной деятельности».

Однако, если это приоритетный национальный проект, он должен финансироваться в приоритетном порядке. Возьмем бюджет 2006 г. - рост расходной части 40%, рост расходов на образование - 25,6% (где приоритет?). В бюджете 2007 г. рост расходов по бюджету 28%, рост расходов на образование - 35%, на профобразование только 14%. Что включается бюджетом 2008 г. в приоритетный национальный проект «Образование»? А включены уже знакомые надбавки за классное руководство, гранты учителям, стипендии молодым семьям, комплексные меры по модернизации образования, оздоровительные программы.

Пензенским государственным университетом в январе 2008 года проведено социологическое исследование в 12 муниципальных образованиях, где было опрошено 2000 респондентов в возрасте от 20 до 40 лет. На вопрос «Известно ли Вам о приоритетных национальных проектах?» были получены следующие ответы: половине опрошенных (50, 2 %) приоритетный национальный проект «Образование» знаком, однако полной информацией владеют лишь 8,5% .

Таким образом, на наш взгляд, для того, чтобы проект действительно стал приоритетным необходимо:

- обеспечить полное информирование граждан о целях и преимуществах указанного проекта, а также о ходе его реализации.
- нормальное обеспечение образовательных потребностей граждан во всех государственных и муниципальных образовательных учреждениях.
- поддержка одаренных. Реализовывать стараются только его. Это хорошо, но если из всех направлений проекта вырывается только одно, то неравенство возможностей в области образования лишь увеличивается.

В целях большей эффективности и рациональности региональной законодательной базы, на наш взгляд, следует осуществить ряд мер:

- провести научную экспертизу принятых правовых актов и в соответствии с ней привести все эти акты в строгое соответствие с объективными потребностями и интересами регионов, стратегическими направлениями развития образования и науки;
- организовать широкое обсуждение в рамках регионов важнейших законопроектов, придав им рациональную форму прохождения через региональные правотворческие органы;
- сформировать единое правовое пространство в субъектах Федерации;
- привести региональные правовые акты в соответствие с федеральными, разработав механизм их реализации;
- создать обстановку неотвратимости ответственности за неисполнение правовых норм субъектов Федерации;

В четвертом параграфе «Судебная защита – важнейшая гарантия реализации права граждан на образование» диссертант исследовал способы и формы защиты права на образование. В результате чего был сделан следующий вывод. Право на судебную защиту имеет универсальный характер. В этом смысле рассматриваемая норма Конституции РФ находится в полной гармонии с требованиями, сформулированными во Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его прав, предоставленных ему Конституцией или законом».

Конституционно гарантированное право на судебную защиту выступает в виде правоотношения, на одной стороне которого находится лицо, обратившееся за защитой, а на другой суд, обязанный рассмотреть жалобу этого лица и принять законное и обоснованное решение.

Правосудие является наиболее надежным и цивилизованным способом разрешения возникающих в обществе конфликтов, защиты прав и свобод граждан, интересов гражданского общества и государства.

Выбор способа (меры) защиты, подлежащего применению в каждом конкретном случае, определяется рядом объективных факторов, среди которых В.Ф. Яковлев называет такие, как вид субъективного права или правоотношения, которое подверглось нарушению; характер правонарушения; последствия правонарушения.

По нашему мнению, выбор способа защиты субъектов в области образования определяет также и характер покушения на их права, свободы в том смысле, какими средствами (каким способом, в какой форме) осуществлено посягательство.

В отдельных случаях закон прямо устанавливает способ и форму защиты нарушенного права в образовании, однако для большинства ситуаций выбор средства защиты оставлен на усмотрение стороны правоотношения, подвергшейся посягательству. При этом на практике происходит сочетание названных способов и форм защиты.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

По теме диссертации опубликованы статьи:

Научная статья, опубликованная в ведущих рецензируемых журналах, рекомендуемых перечнем ВАК России:

1. *Стульникова О.В.* Проблемы законодательства субъектов Российской Федерации в области образования // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права, 2007. № 2 (0,2 п.л.);

Научные статьи, опубликованные в других журналах:

2. *Стульникова О.В.* Государственные гарантии на доступность образования и ее реализация в Пензенской области // Актуальные проблемы Российского права на современном этапе: материалы III Всероссийской научно-практической конференции, сборник материалов / Под ред. В.В.Гошуляка. Пенза: Приволжский дом знаний, 2004. (0,2 п.л.);

3. *Стульникова О.В.* Реализация законодательства Российской Федерации об обязательном образовании в современных условиях // Социально-экономическое развитие общества: система образования и экономика знания: материалы международно-практической конференции, сборник статей / Под ред. В.В.Маркина, В.С.Григорьева. Пенза: Приволжский дом знаний, 2004. (0,1 п.л.);

4. *Стульникова О.В.* Формирование законодательства и нормативно-правовой базы сферы образования Пензенской области // Проблемы качества образования в современном обществе: материалы международной научно-практической конференции, сборник статей / Под ред. Л.И.Найденовой, О.Ф.Федосеевой. Пенза: Приволжский дом знаний, 2004. (0,1 п.л.);

5. *Стульникова О.В., Букин В.П.* Правовые основы деятельности Советов ректоров вузов // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего: межвузовский сборник научных трудов / Под ред. С.Н.Волковой. Пенза: Пензенский технологический институт, 2004. (0,1 п.л.);

6. *Стульникова О.В., Букин В.П., Мананникова Ю.В.* Управление средним профессиональным образованием в регионе и его нормативно-правовое обеспечение // Менеджмент и маркетинг в социальной сфере: материалы Всероссийской научно-практической конференции, сборник материалов / Под ред. В.В.Маркина. Пенза: Приволжский дом знаний, 2004. (0,1 п.л.);

7. *Стульникова О.В., Букин В.П., Мананникова Ю.В.* Роль среднего профессионального образования в подготовке кадров для социальной сферы региона // Социальная политика в проблемном регионе: материалы Всероссийской научно-практической конференции, сборник статей / Под ред. В.В.Маркина, Л.И.Найденовой. Пенза: Приволжский дом знаний, 2004. (0,2 п.л.);

8. *Стульникова О.В.* Понятие и содержание конституционного права на образование // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: материалы III Всероссийской научно - практической конференции, сборник материалов / Под ред В.В.Гошуляка. Пенза: Приволжский дом знаний, 2004. (0,2 п.л.);

9. *Стульникова О.В.* Право на образование в системе прав и свобод человека // Актуальные проблемы связей с общественностью в современном Российском обществе: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. В.П.Букина. Пенза: Приволжский дом знаний, 2005. (0,2 п.л.);

10. *Стульникова О.В.* Характеристика права на образование в дореволюционной России // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции/Под ред. В.В.Гошуляка. Пенза: Приволжский дом знаний, 2005. (0,2 п.л.);

11. *Стульникова О.В.* Законодательство субъектов Российской Федерации об образовании на примере Пензенской области // Государство и общество: проблемы взаимодействия. Сборник статей межрегиональной научной конференции/ под ред.Карнишиной Н.Г. Пенза: ГОУ ВПО Пензенский государственный университет, 2005. (0,5 п.л.);

12. *Стульникова О.В.* Юридическая природа конституционного права на образование // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: сборник статей V Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. В.В.Гошуляка. Пенза: Приволжский дом знаний, 2006. (0,4 п.л.);

13. *Стульникова О.В.* Совершенствование правового механизма обеспечения конституционного права на образование // Университетское образование: сборник статей XI Международной научно-методической конференции/ Научные редакторы В.И. Волчихин, Р.М. Печерская. Пенза: ГОУ ВПО Пензенский государственный университет, 2007. (0,5 п.л.).

