

УДК 342.9

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Гольяпина И.Ю.

*ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет путей сообщения», 644046, г. Омск, пр. К. Маркса, д. 35.
E-mail: goltyapinaiu@mail.ru*

Рассмотрены вопросы реализации принципов гуманистического характера образования, свободы получения образования при предоставлении академического отпуска обучающимся. Отмечены проблемы подзаконного и локального нормотворчества в сфере образования, фундаментальности высшего профессионального образования. Исследовано требование информационной открытости образовательных организаций. Изучен порядок сбора сведений о трудоустройстве выпускников и связанные с этим проблемы соблюдения режима персональных данных. Отмечена проблема соответствия конституционному принципу свободы труда. Проанализированы определения и возможные ситуации конфликта интересов педагогического работника. Рассмотрены вопросы о статусе и составе комиссии, о подчинении органам управления образовательной организации, о формах взаимодействия. Выявлены проблемы порядка и оснований прекращения образовательных правоотношений, применения отчисления как меры дисциплинарного воздействия. Исследовано соотношение образовательного и трудового права.

Ключевые слова: принципы правового регулирования, информационная открытость образовательных организаций, конфликт интересов педагогического работника, прекращение образовательных отношений.

ABOUT SOME PROBLEMS OF THE FEDERAL LAW "ABOUT EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION"

Goltyapina I.Y.

Omsk State Transport University, 644046, Omsk, pr. Marksa, 35. E-mail: goltyapinaiu@mail.ru

The problems of implementing the principles of humanistic nature of education, freedom of education in the provision of sabbatical students are considered. The problems bylaw and local law-making in the field of education, fundamental nature of higher education are noted. The requirement of information transparency of the educational organizations is investigated. Learn how to collect information on graduate employment and related issues of adherence to personal data. There are problems matching the constitutional principle of freedom of work. Analyzed and determine the possible conflict of interest of teaching staff. There are questions on the status and composition of the Commission, the subordination of governments educational organization, the forms of interaction. Identified the problems of the procedure and grounds for termination of educational relations, the problems of application of deductions as a disciplinary measure. Investigated the relation of education and labor law.

Keywords: principles of the rule of law, transparency of educational institutions, the conflict of interests educational workers, termination of educational relations.

Российское законодательство об образовании исключительно динамично дополняется и изменяется, и это следует считать первоочередной проблемой как для законодателя, так и для субъектов образовательных правоотношений, в том числе для надзорных органов в сфере образования. Тот факт, что предпосылки для упорядочения образовательного законодательства уже назрели в обществе, не вызывает сомнений; актуальность систематизации законодательства об образовании отмечается в научной литературе многими авторами [1], [2].

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года представляет собой комплексный нормативно-правовой акт, поскольку устанавливает

правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования и т.д. [6].

По структуре, объему, полноте регулируемой области отношений этот акт приближается к кодифицированному нормативно-правовому акту. Однако по состоянию на 1 сентября было принято несколько десятков подзаконных актов, развивающих положения рассматриваемого закона, и уже в сентябре подготовлено еще более ста проектов. Такое количество нормативных правовых актов, детализирующих положения одного закона, как правило, приводит к избыточности правового регулирования, а также к коллизиям. Некоторые же правовые акты, придерживаясь ориентировки законодателя на увеличение степени свободы обучающихся, оставляют многое на усмотрение вузов. Например, Положение о порядке предоставления академического отпуска устанавливает, что таковой предоставляется обучающемуся в связи с невозможностью освоения образовательной программы по медицинским показаниям, семейным и иным обстоятельствам [7]. Для сравнения, в действующем ранее Положении было определено, что решение о предоставлении академического отпуска студентам принимает руководитель образовательного учреждения. Основанием для издания приказа является: по медицинским показаниям – личное заявление студента и заключение клинико-экспертной комиссии учреждения здравоохранения; в других исключительных случаях – личное заявление студента и соответствующий документ, подтверждающий основания для получения академического отпуска с указанием причины. Очевидно, что утратившее силу Положение четко определяло основания академического отпуска (хотя бы в части требования предоставить документы) и, соответственно, не допускало произвольного, безосновательного перерыва процесса обучения; в настоящее время обучающийся не обязан обосновывать заявление о предоставлении академического отпуска (т.е. прилагать какие-либо подтверждающие уважительность документы), а в случае отказа вправе обратиться в суд.

Разумеется, это не единственная проблема, возникающая на практике; можно указать и иные. Так, учеными-правоведами отмечается, что высшее образование включено в структуру профессионального, в образовательных стандартах, помимо общекультурных, установлены профессиональные компетенции, на которые и следует ориентироваться при подготовке основной образовательной программы по специальности (направлению подготовки). Тем не менее к уровням образования в статье 10 Закона об образовании отнесены среднее профессиональное образование; высшее образование – бакалавриат; высшее образование – специалитет, магистратура; высшее образование – подготовка кадров

высшей квалификации. Так каким должно быть высшее образование – профессиональным или все-таки фундаментальным, нацеленным на реализацию принципа «гуманистического характера образования» (пп. 3 п. 1 ст. 3 Закона об образовании), подразумевающего воспитание взаимоуважения, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, способности работать «в команде», сохраняя при этом свою способность отстаивать собственную позицию и т.д.

Не представляется возможным полностью реализовать на практике требование информационной открытости (ст. 29 Закона об образовании), согласно которому образовательная организация обязана разместить в интернете определенную информацию, в том числе сведения о поступлении финансовых и материальных средств и об их расходовании по итогам финансового года, о педагогических работниках и др. Кроме того, требует осмысления вопрос о возможном нарушении режима персональных данных физического лица – педагогического работника, и, как следствие, привлечения к административной ответственности образовательной организации [3]. Не вполне ясен механизм сбора информации о трудоустройстве выпускников, поскольку, согласно Федеральному закону «О персональных данных», в состав таковых входят и сведения о месте работы. Следовательно, выпускающая кафедра обязана получить от выпускников согласие на обработку персональных данных, а от сотрудников кафедры – подписку о неразглашении данного вида конфиденциальной информации. За какой период времени следует хранить информацию? Следует ли собирать сведения о трудоустройстве с лиц, окончивших учебное заведение два, три года назад, или контролирующие органы интересуется информация о месте работы только окончивших обучение? Во всяком случае, очевидно, что такую информацию достаточно проблематично проверить. Кроме того, законодатель не учитывает, что часть студентов отправляются служить по призыву, некоторые уезжают за границу, становятся домохозяйками и т.п. Такие обстоятельства не должны снижать рейтинг вуза, однако, к какой категории отнести таких «нетрудоустроенных» выпускников? Можно отметить, что наличие такого показателя в рейтинге вуза можно осмыслить с точки зрения соответствия статье 37 Конституции, провозглашающей свободу труда.

Исключительно важной проблемой является заложенная в закон идея конфликта интересов педагогического работника. Это ситуация, когда у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних

обучающихся. Идея, заложенная в законопроект, достаточно полезна, и, по словам Дмитрия Ливанова, в будущем в каждой образовательной организации будет принят Кодекс профессиональной этики, профессиональное сообщество само должно выработать правила честного поведения по отношению к учащимся. По словам министра, преподаватели будут сами решать, насколько этично заниматься репетиторством.

Следует отметить, что в законодательстве ранее уже аналогичный термин использовался – в Федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4], «О противодействии коррупции» [5]. Под сформулированные в названных законах определения конфликта интересов попадает множество конкретных ситуаций, в которых государственный служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей. Учитывая разнообразие частных интересов государственных служащих, составить исчерпывающий перечень таких ситуаций достаточно сложно. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации подготовлен Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования, перечисляющий ряд ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным. Анализ предложенных ситуаций приводит к выводу о том, что некоторые из них могут быть адаптированы к педагогической работе. И в результате, помимо репетиторства, к конфликту интересов могут привести выполнение иной оплачиваемой работы; получение подарков и услуг. Под иной оплачиваемой работой можно понимать оказываемые платные услуги – консультации по юридическим, управленческим, экономическим вопросам, в том числе подготовка документов (исковых заявлений, документов на регистрацию юридического лица, проектной документации, сетевое планирование).

Для урегулирования возможного конфликта интересов (и не только) законодатель предлагает создать комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. В Законе устанавливается, что комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность. Что касается порядка создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров и их исполнения, то такие вопросы должны быть регламентированы локальным нормативным актом.

Закономерно возникает вопрос о статусе и составе такой комиссии. Интересно, что решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для всех участников образовательных отношений.

Обжаловать такое решение можно, но лишь в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Нерешенными остаются многие вопросы. Например, должна ли комиссия подчиняться какому-либо органу управления образовательной организации? Какие формы взаимодействия комиссии с профсоюзными организациями являются допустимыми?

Исключительно важным и пока не решенным является вопрос о соотношении с трудовым законодательством – наложение дисциплинарных взысканий (это возможно только при нарушении трудовых обязанностей, а конфликт интересов может возникнуть и при безукоризненном их выполнении). Не менее интересен и тот факт, что статья 48 Закона «Об образовании» устанавливает, что неисполнение или ненадлежащее исполнение педагогическими работниками обязанностей учитывается при прохождении ими аттестации, а к числу обязанностей отнесено и соблюдение нравственных и этических норм, следование требованиям профессиональной этики (видимо, речь идет о кодексе профессиональной этики).

В завершение рассуждений отметим еще одну проблему. До 1 сентября 2013 года законодатель не регулировал отношения, связанные с прекращением образовательных правоотношений. В новом законе об образовании статья 61 устанавливает две категории оснований прекращения образовательных отношений – в связи с завершением обучения и досрочно. Образовательные отношения могут быть прекращены досрочно, во-первых, по инициативе обучающегося, во-вторых, по инициативе образовательной организации, в-третьих, по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (можно провести аналогию с порядком прекращения трудовых отношений). Из текста самого закона для лица, не имеющего юридического образования, не становится очевидным, что случаи, включенные в подпункт «инициатива образовательной организации», являются самостоятельными основаниями прекращения образовательных отношений. Речь идет, во-первых, о применении отчисления как меры дисциплинарного воздействия и, во-вторых, о применении отчисления в случае невыполнения обучающимся обязанностей по освоению образовательной программы. В первом случае, по аналогии с трудовым законодательством, необходимо затребовать объяснительную в порядке, установленном локальными нормативными актами (правилами внутреннего распорядка) и т.д. Во втором случае объяснительная не нужна.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что множество подзаконных актов, развивающих положения закона, дополненных локальным нормотворчеством, на сегодняшний день оставляют многие проблемы нерешенными, доказательством тому является огромное количество вопросов, возникающих в любом образовательном учреждении.

Список литературы

1. Абалдуев В.А., Глушко Е.К. и др. Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (постатейный) [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс. 2009.
2. Волкова Н.С., Дмитриев Ю.А., Еремина О.Ю., Жукова Т.В., Кирилловых А.А., Павлушкин А.В., Пуляева Е.В., Путило Н.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2013.
3. Гольдяпина И.Ю. Административная ответственность за разглашение информации с ограниченным доступом // Проблемы права. – 2011. – № 3.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
6. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
7. Об утверждении Порядка и оснований предоставления академического отпуска обучающимся: Приказ Минобрнауки России от 13 июня 2013 г. № 455 // Российская газета. – 2013. – № 142.

Рецензенты:

Казанник А.И., д.ю.н., профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, г. Омск.

Рыбаков В.А., д.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, г. Омск.