

Назир Тагирович Разгельдеев*

Основные элементы развития образовательных правоотношений

Ученик — это человек!

В опубликованной в предыдущем номере журнала статье «Основы развития образовательных правоотношений в Российской Федерации»¹ рассмотрены основные принципы, цели и задачи системы образования. Настоящая статья является продолжением, где с учетом содержания нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»² рассматриваются основные элементы образовательных правоотношений с их полномочиями, ответственностью и режимом использования.

Система образования выполняет внешние и внутренние функции. Внутренние функции — это способность системы развивать знания человека с профессиональными способностями для исполнения обязанностей перед обществом и государством, воспитание социально ответственной личности, способной адаптироваться в изменяющихся условиях жизнедеятельности. Внешние функции системы образования — это способность удовлетворять потребности общества и государства в развитой личности, с высокой степенью гражданственности, патриотизма, и профессиональными умениями.

На развитие образовательных отношений существенное влияние оказывают субъектный состав, материально-техническая инфраструктура образовательного учреждения, нормативно-правовой и организационно-нормативный материал, деятельность органов управления. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», регулирующий образовательные отношения, устанавливает правовой режим образовательных учреждений, требования к программам и стандартам, полномочия органов управления образованием; определяет права и свободы, обязанности и ответственность иных субъектов образовательных правоотношений. Элементы образовательных отношений находятся в постоянном развитии и совершенствовании и потому требуют полного правового обеспечения для управляющего воздействия со стороны государства. При этом следует обратить внимание на надлежащий статус обучающегося и учителя в образовательных правоотношениях.

В сложившейся образовательной системе обучающиеся (ученики) выступают в качестве предмета обучения (объекта приложения знаний), а учитель — в качестве

* Заведующий кафедрой уголовного, экологического права и криминологии Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, доктор юридических наук, профессор. E-mail: naz.razgeldeew@yandex.ru.

¹ См.: Разгельдеев Н. Т. Основы развития образовательных правоотношений в Российской Федерации // Правовая культура. 2013. № 2. С. 147–156.

² См.: Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ст. 7598.

средства реализации продукта образовательных учреждений и объекта управления. Отсюда получаем нежелательный результат образовательных отношений, а сам образовательный процесс протекает вяло, без инициативы и творчества всех обучающихся и множества учителей. Учитель проявляет инертность и не ищет, не внедряет инновационные, игровые методы в образовательный процесс, доносит знания до учеников лишь с помощью своего должностного авторитета, используя понуждение и психологическое принуждение для развития их способностей. Обучающийся не проявляет интереса к знаниям, а методы учителя воспринимает как понуждение (разновидность принуждения) и с неохотой выполняет задания учителя и учебную программу.

В учебном процессе слабо используется игровой метод. Все серьезно озабочены личными проблемами и только в перерывах снимают накопившуюся отрицательную энергию. Учитель в учительской комнате восстанавливает свою пошатнувшуюся нервную систему. Ученик бездумно проявляет свои неиспользованные в классе возможности в коридорах образовательных учреждений и на улице.

Учитель должен быть раскрепощенным и постоянно нацеленным на выявление положительных проявлений у учащихся. Ему противопоказано постоянно отмечать их отрицательные проявления. Учитель, воспитатель может положительно воздействовать на развитие способностей обучающегося, когда опирается на позитивные факторы их поведения. Эти же требования относятся и к органам управления системы образования. Должностные лица органов управления в своих контрольных (надзорных) функциях всегда должны видеть положительные методы работы педагогических работников, поощрять способных учителей, воспитателей и признавать, распространять их положительный опыт. На практике этого не делается, а подменяется общей оценкой работы образовательного учреждения.

Государственные образовательные стандарты включают федеральные и региональные компоненты. Федеральные компоненты устанавливают: а) обязательный минимум содержания основных образовательных программ; б) максимальный объем нагрузки на учащихся; в) требования к уровню подготовки выпускников образовательных учреждений; г) нормативную максимальную нагрузку на преподавателей с учетом типов и видов обучения.

Национально-региональные компоненты, основываясь на федеральных, учитывают интересы развития своих народов и регионов. Государственные стандарты образования не могут быть громоздкими.

Материально-техническая база системы образования составляется из учебных зданий, спортивных сооружений, комплексов, земельных участков, учебного оборудования и инвентаря, средств обучения и денежных средств, которые могут быть у образовательного учреждения в собственности, в аренде, на праве оперативного управления, полного хозяйствования, постоянном или временном владении и пользовании. Образовательное учреждение вправе сдавать свое имущество в аренду.

Учредители образовательных учреждений финансируют нужды образовательных учреждений в строительстве, реконструкции, капитальном ремонте основных фондов. Образовательные учреждения из всех видов источников финансирования направляют необходимые средства на сохранение и улучшение своих основных фондов, приобретают оборудование и материально-технические средства обучения.

Наиболее слабым звеном материально-технической базы образования выступает состояние учебных помещений, средств обучения и учебно-информационного материала. Поэтому все образовательные учреждения должны в первоочередном порядке направлять денежные средства на приобретение этих видов имущества. Органы управления образованием, в порядке посредничества, обязаны оказывать помощь

в обновлении материально-технических средств обучения и в разработке учебно-методического материала, организовывать бесперебойное поступление учебно-информационной литературы.

Государственным и муниципальным органам власти и управления следует расширить строительство новых зданий образовательных учреждений, безусловно, соблюдая при этом архитектурно-строительные и санитарно-строительные требования в расчете норм на одного обучающегося, при полном обеспечении их безопасной жизнедеятельности.

Развитие материально-технической базы государственных и муниципальных образовательных учреждений осуществляется в пределах имеющихся бюджетных и собственных средств.

Образовательные учреждения должны соответствовать требованиям государственных стандартов и в части обеспеченности материально-технической базы, согласно типам и видам образовательных учреждений. При выдаче лицензии на образовательную деятельность и аккредитации образовательного учреждения следует учитывать требования к минимуму оснащения учебного процесса оборудованием, помещениями и способности образовательного учреждения к их увеличению, улучшению в надлежащие сроки.

Образовательные учреждения должны располагать информационно-библиотечным фондом, источниками которого выступают органы управления образованием, собственные средства, спонсоры и договоры о сотрудничестве в этой области с учреждениями культуры, науки, информатики, общественными организациями образовательной направленности.

Образовательный процесс требует компьютеризации и иных средств обучения, применяя которые, субъекты обучения проявили бы самостоятельность и творчество.

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» выделяется два типа образования: общеобразовательный (основной и дополнительный) и профессиональный (основной и дополнительной).

Типовое общее образование классифицируется на следующие виды: дошкольное; начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее.

Профессиональное образование предусматривает такие виды: а) начальное профессиональное; б) среднее профессиональное; в) высшее профессиональное; г) послевузовское дополнительное профессиональное образование; д) квалификационная научная (диссертационная) работа с получением ученых степеней; е) краткосрочное повышение квалификации.

Положение о типах и видах образования разрабатывается на основе государственных образовательных стандартов и образовательных программ федеральными органами управления образованием. Образовательные учреждения обязываются неукоснительно соблюдать указанные в них требования.

Названные виды и типы образования вправе осуществлять государственные, муниципальные и негосударственные образовательные учреждения только после получения лицензии с последующей обязательной аккредитацией.

Представляется, что узаконенные типы и виды образования делают образование открытым, доступным, многоступенчатым и непрерывным.

В законе предусмотрено два вида обязательного образования. К ним относятся получение образования только в виде основного общего и начального профессионального образования. Все последующие ступени всех типов и видов образования осуществляются по волеизъявлению самого гражданина и при установленных в законе правовых льготах и ограничениях.

Дошкольное образование направлено на укрепление физического и психического здоровья ребенка, формирование эстетического восприятия, нравственных начал, приобщение к культуре, выработку интереса к знаниям, к развитию всесторонних начальных способностей, привитие навыков, организованности и уважения друг к другу.

Начальное общее образование закладывает гуманитарные основы и интерес к профессиональному образованию, физически и нравственно укрепляет обучающегося, развивает его культурные, нравственные знания, индивидуальные интересы, вырабатывает коллективный дух, поддерживает развитие индивидуальности обучающегося.

Основное общее образование дает необходимый минимум знаний об обществе, технологиях и производстве, конституционных правах, обязанностях, свободах и ответственности, о понимании роли и значения гуманитарных, естественных и технических знаний, формирует способности к самосовершенствованию, в том числе физическую и психологическую самоподготовку, оказывает содействие обучающемуся в самостоятельном выборе будущей профессиональной деятельности в существующих типах и видах системы образования.

Начальное образование заканчивается итоговой оценкой усвоения обучающимися основной образовательной программы, а по окончании основного общего образования обучающийся проходит государственную аттестацию. По результатам аттестации, рекомендаций образовательного учреждения, родителей и собственных индивидуальных склонностей обучающийся определяется в отношении дальнейших типов и видов своего образования. Образовательные учреждения должны поддерживать желание обучающегося получить общее среднее или среднее профессиональное образование.

Общее среднее (полное) образование осуществляется на конкурсной основе и проводится с учетом индивидуальных интересов и способностей учащегося. Выпускники этого вида образования сдают государственные экзамены и претендуют на поступление в высшее профессиональное учреждение.

Экстернат является формой контроля соответствия самообразования или семейного образования требованиям к знаниям, установленным в государственных образовательных программах. Получающие семейное образование или обучающиеся методом самоподготовки проходят государственную аттестацию, и им выдаются соответствующие документы, подтверждающие достигнутый уровень образования.

Для реализации установленных типов и видов образования создается сеть образовательных учреждений. Образовательные учреждения имущественно обособлены, имеют организационное единство, местоположение, правовой статус, исходя из выполнения задач соответствующего типа и вида образования, государственных стандартов и образовательных программ.

Образовательные учреждения наделены правами, свободами, обязанностями и ответственностью. Они имеют свой расчетный счет, печать установленного образца с правом выдачи образовательных документов. Образовательные учреждения являются юридическими лицами и самостоятельно решают задачи образовательного процесса, владеют, пользуются, распоряжаются своим имуществом в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Образовательные учреждения многочисленны и разнообразны по исполнению образовательных программ. Они являются организационно-материальной основой всех типов и видов образования. В дошкольной структуре образования выделяют:

ясли-сады, детские сады, детские комбинаты, центры дошкольного воспитания и др. Органы управления образованием должны осуществлять контроль за качеством подготовленного учебно-методического материала для развития способностей ребенка.

Общеобразовательные учреждения включают: начальные средние школы, гимназии, лицеи, культурно-образовательные и спортивно-образовательные центры. Система начального и среднего профессионального образования состоит из колледжей при университетах, академий, специализированных институтов, в том числе и институтов повышения квалификации, региональных и местных учебных центров. Специальные образовательные учреждения предназначаются для детей-сирот и для коррекции развития лиц, обладающих определенными физическими и психическими отклонениями.

В настоящее время сформированы образовательные учреждения для реализации комплексных программ образования, например лицеи, гимназии, культурно-образовательные центры, технические, гуманитарные университеты.

Сочетание нескольких образовательных программ различных типов и видов образования следует всемерно поддерживать, их положительный опыт изучать и пропагандировать. В то же время к этим образовательным учреждениям следует предъявлять установленные государством требования к кадровому составу, инфраструктуре, качеству образования. При регистрации и последующем лицензировании и аккредитации таких образовательных учреждений на основе объективных данных необходимо обращать внимание на их состояние и способность к обеспечению реализации образовательных программ.

Во всех типах образовательных учреждений допускаются следующие формы обучения: очная (дневная), заочная, форма экстерната, самообразования, семейного образования.

Перечень специальностей и профессий, по которым заочная, семейная формы обучения и экстернат не допускаются, устанавливается Правительством РФ.

Выбор формы обучения укрепляет индивидуальность, самостоятельность обучающегося, развивает в нем чувство ответственности за свое образование.

Обязательность и полезность достижения определенного образовательного ценза, соревновательный аспект при поступлении в отдельные типы и виды образовательных учреждений на платной и бесплатной основе влияют на выходные результаты обучения и применяемые методы в образовательных отношениях.

В системе образования реализуются следующие методы общения субъектов образовательных отношений: гуманистический, демократический, экономический, организационно-императивный.

Гуманистический и демократический методы отвечают природе образования, и их следует находить, пропагандировать и укреплять. Экономический метод избирается, устанавливается и используется для организации деятельности образовательных учреждений. Организационно-императивный метод используется во взаимоотношениях органов управления в системе образования с другими субъектами образовательных отношений. Экономический и императивный методы используются только в случаях, прямо предусмотренных в законодательстве.

Среди методов обучения (позитивного взаимоотношения преподавателей с обучающимися) выявляют: а) игровой; б) проблемный; в) репродуктивный. Репродуктивный метод (метод запоминания и воспроизведения) получил наибольшее распространение во всех российских образовательных учреждениях. В настоящее время следует развивать игровой и проблемный методы, поскольку они оживляют интересы обучающегося.

Современная структура государственных органов управления носит многообразный, громоздкий и расчлененный характер. Их функции и полномочия распределены по многим структурам и дублируют друг друга, они несут позитивную форму ответственности за результаты образования. Это сказывается на эффективности всей системы образования.

Процесс управления заключается в управлении образовательными учреждениями, преподавателями, разработке нормативно-методической документации, организации научной деятельности, распределении финансов, имущества и иных благ, подготовке кадров и их аттестации, рассмотрении жалоб и заявлений. Для упрощения управляющего воздействия объект образовательных отношений и средства реализации в них сведены органами управления к состоянию имущества, и поэтому применяемые методы управления не отвечают требованиям законодательства, поскольку игнорируются права и свободы других субъектов образовательных отношений. Однако интересы развития образовательных отношений требуют коренной перестройки работы органов управления образованием.

Субъектам управления образованием необходимо предусмотреть и негативную форму ответственности за развитие и результаты образовательных отношений. Они наделены не только правами и свободами, но и обязанностями (позитивное состояние ответственности), несоблюдение которых с причинением вреда отдельным элементам образовательных отношений должно выводить к их негативному состоянию ответственности.

Органы управления образованием несут политическую ответственность. В тех случаях, когда они не обеспечивают развитие образования, нарушают права и свободы других субъектов системы образования, то ответственный орган управления образованием может быть реорганизован или упразднен. Если акты органов управления посягают на имущество образовательного учреждения, честь и достоинство обучающихся, преподавателей и образовательного учреждения, то по иску заинтересованной стороны споры по возмещению имущественного и морального вреда рассматриваются в судах.

Образовательные учреждения всех организационно-правовых форм возмещают ущерб, причиненный некачественным образованием. Основания и порядок возмещения ущерба определяются законодательством, а соответствующие иски рассматриваются судами. Правительство РФ должно ускорить разработку специального подзаконного акта.

Учредители образовательных учреждений несут экономическую ответственность. В случае ненадлежащего обеспечения учебного процесса материальными средствами государственные и муниципальные образовательные учреждения могут приватизироваться, а негосударственные — признаваться банкротами.

Государственная аттестационная служба может направлять образовательному учреждению любой организационно-правовой формы, имеющему государственную аккредитацию, рекламацию на некачественное (неэффективное) образование или несоответствие образовательного процесса требованиям государственного стандарта. Предъявляемая в течение двух лет подряд рекламация лишает образовательное учреждение свидетельства о государственной регистрации.

Обучающиеся, преподаватели несут ответственность за злоупотребление своими правами и неисполнение своих обязанностей с причинением вреда различным элементам образовательных отношений, в соответствии с действующим законодательством.

В образовательных учреждениях запрещается применять физическое и психическое насилие, организационное и иное принуждение (направленные на подавление

личных способностей учеников). Лица, виновные в совершении данных правонарушений, привлекаются к дисциплинарной или уголовной и иной юридической ответственности, а образовательное учреждение возмещает моральный ущерб, причиненный потерпевшему. Необходим постоянный государственный и общественный контроль.

Система образования нуждается в высококвалифицированных педагогических и научных кадрах, которые самостоятельно готовит через сеть специальных образовательных учреждений. Педагогические вузы и факультеты университетов должны пройти государственную аттестацию с оценкой материально-технической базы, технических средств обучения, образовательных программ и читаемых курсов и предметов, учебно-методической базы и образовательного уровня и степени подготовленности профессорско-преподавательского состава, критериев отбора учащихся. На основе этого комплексного подхода и следует проводить лицензирование и аккредитацию.

Образовательные учреждения кадрового обеспечения следует финансировать по повышенным нормативам, им в первую очередь должны выделяться материально-технические средства обучения. В этих образовательных учреждениях наряду с изучением специальных предметов обязательно вводятся курсы по культуре, философии, праву, методологии и методике межличностного общения.

Обучающиеся в педагогических вузах должны получать повышенную стипендию, а выпускники — в первоочередном порядке обеспечиваться жильем, социальными льготами.

Педагоги и воспитатели образовательных учреждений должны освобождаются в первые пять лет своей работы от всех видов налогообложения, в первоочередном порядке снабжаться продуктами питания, учебно-методической литературой, им должна оказываться бесплатная медицинская помощь. И все они должны иметь право на получение беспроцентного кредита до 300 тыс. руб. сроком на 15 лет.

В 1993 г. узаконено предоставление годичного оплачиваемого отпуска преподавателям и воспитателям, имеющим непрерывный стаж научно-педагогической работы от 10 лет. С января 1993 г. выплачивается денежная компенсация для приобретения книгоиздательской продукции в размере 10 % должностного оклада. Преподаватели и воспитатели образовательных учреждений не менее одного раза в пять лет проходят курсы повышения квалификации в образовательных учреждениях кадрового обеспечения. В эти же сроки они проходят государственную аттестацию. При приеме на работу им может устанавливаться испытательный срок до одного учебного года или в пределах сроков читаемых дисциплин, согласно установленному расписанию в образовательном учреждении. Система образования проводит научно-исследовательскую работу по факторам развития образовательного процесса и другие исследования по договорам с предприятиями, организациями, в том числе с другими образовательными учреждениями.

Субъектами образовательных отношений являются: а) ученик (обучающийся); б) учитель (преподаватель), воспитатель; в) образовательное учреждение как юридическое лицо; г) законные представители обучающегося; д) государственные и муниципальные органы управления образованием; е) учредители образовательных учреждений; ж) общественные организации образовательной направленности. Каждый из них имеет свои цели, задачи, обладает правами, обязанностями и несет ответственность за свое поведение и деятельность в правоотношениях образования. Для укрепления правового положения обучающегося необходимо принять федеральный закон «О статусе ученика (обучающегося) в Российской Федерации».

В организационно-нормативных актах органов управления системой образования необходимо обратить внимание на неприкосновенность прав и свобод субъектов.

Сами субъекты обязаны уважать права и свободы других субъектов образования, в противном случае они привлекаются к ответственности. Споры рассматриваются органами управления образованием и судом.

В качестве объекта образовательных отношений выступают: 1) состояние знаний и способностей обучающегося; 2) физическое и психическое здоровье, честь, достоинство обучающегося; 3) права и свободы субъектов образовательных отношений. Это не материальные, а личностные объекты отношений, но именно они оказывают исключительное влияние на развитие образовательных отношений.

К материальным объектам образовательных отношений относятся имущество образовательных учреждений, источники затрат и т. д.

Обучающийся не может быть предметом обучения (объектом приложения знаний). Он — полноценный субъект и нуждается в развитии своих знаний и способностей без принуждения и умаления своих способностей. Каждодневным признанием личных способностей, прав и свобод обучающихся укрепляется их честь и достоинство. Получив стимул к самоутверждению, они будут самостоятельно стремиться к приобретению знаний.

Имущество образовательного учреждения имеет правовой режим и должно использоваться по целевому назначению, рационально и эффективно обеспечивать нужды образовательного процесса.

К средствам реализации в образовательном процессе относятся: а) знания и способности преподавателей, воспитателей по общему и профессиональному образованию; б) язык, на котором ведется обучение; в) технические средства обучения.

Сам по себе преподаватель — не средство реализации, а полноценный субъект образовательных отношений и требует достойного обращения и организационно-экономического стимулирования.

В образовательном процессе используются государственный язык и языки народов, проживающих на территории Российской Федерации. В местах компактного проживания национальных меньшинств образовательные учреждения развивают их язык.

Материально-технические средства усиливают передачу знаний и развитие способностей обучающихся. Органы управления должны разработать положение о минимуме материально-технической оснащенности образовательного учреждения. Учредители образовательных учреждений должны направлять необходимые средства и усилия на приобретение указанного оснащения.

Вся материально-техническая база лишь обеспечивает учебный процесс. Совершенствование системы образования должно начинаться с изменения отношения к преподавателю и обучающемуся. Преподавательский состав должен иметь социальную защищенность и полное материальное благополучие. Не следует экономить на заработной плате преподавателю. Он — носитель товара стратегического значения. И этот товар должен быть высокооплачиваемым.

Пристайный библиографический список

1. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 53, ст. 759.
2. Разгельдеев, Н. Т. Основы развития образовательных правоотношений в Российской Федерации // Правовая культура. — 2013. — № 2. — С. 147–156.
3. Философский энциклопедический словарь. — М., — 1983. — 836 с.