

§6

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

С.В. Нарутто

ДЕЙСТВИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Под действием образовательного законодательства понимается его правовое воздействие на общественные отношения для достижения совокупности знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого и физического развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов, а также общества и государства. Реализацией норм образовательного права признается их претворение в жизнь, воплощение предписаний законодательства путем правомерного поведения субъектов образовательных общественных отношений. Все органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные организации, граждане, их объединения и другие субъекты права должны участвовать в реализации образовательного законодательства.

Таким образом, понятие «действие образовательного законодательства» шире, чем понятие «реализация образовательного законодательства», поскольку помимо правового регулирования соответствующих общественных отношений, предполагает и другие средства воздействия на них — информационные, психологические, религиозные и др. Реализация образовательного законодательства означает одновременно его действие.

Нормы права сами по себе не действуют, как, например не действует автоматически право граждан на высшее профессиональное образование. Предполагается прохождение конкурсных процедур и издание компетентным органом (ректором) администра-

тивного акта¹, что вызывает возникновение соответствующих правоотношений, субъективных прав и субъективных юридических обязанностей.

В зависимости от характера действий субъектов общественных отношений, степени их активности различают четыре формы реализации образовательного законодательства: 1) соблюдение; 2) исполнение; 3) использование; 4) применение.

Соблюдение образовательного законодательства означает воздержание субъекта от совершения действий, запрещенных правовыми нормами². В ч. 2 ст. 15 Конституции РФ закрепляется обязанность органов власти и других субъектов «соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». В данной форме реализуются главным образом запреты (ограничивать права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; использовать антигуманные, а также опасные для жизни или здоровья обучающихся методов обучения; ограничивать свободу выбора формы получения образования; иметь при себе и использовать средства связи и электронно-вычислительной техники в местах проведения ЕГЭ; вести образовательную деятельность в представительствах образовательного учреждения; привлекать обучающихся образовательных учреждений

¹ См.: п. 71 Порядка приема граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования на 2009/2010 учебный год, утвержденного Приказом Минобрнауки России от 26 декабря 2008 г. № 396 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Морозова Л.А. Теория государства и права. – М., 2007. – С. 308.

без согласия обучающихся и их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой и др.). Нарушение запретов в зависимости от конкретных обстоятельств влечет юридическую ответственность, вид которой зависит от характера запрета и серьезности нарушения. Так, образовательные учреждения несут административную ответственность за нарушения законодательства об образовании, и к ним, в частности могут быть применены следующие меры административного характера: приостановление действия лицензии; изменение аккредитационного статуса; аннулирование лицензии; прекращение деятельности.

Исполнение образовательного законодательства предполагает активные действия по выполнению субъектом возложенных на него обязанностей. Исполнение нормоположений — осуществление обязанностей, предписывающих совершение определенных действий. В этой форме реализуются обязывающие нормы образовательного законодательства (например, организация-работодатель обязана предоставить дополнительный 15-дневный отпуск без сохранения заработной платы лицу, допущенному к вступительным испытаниям в вуз; вуз обязан ознакомить абитуриента с лицензией, а также со свидетельством о государственной аккредитации; студенты обязаны овладевать знаниями, выполнять в установленные сроки все виды заданий, предусмотренных учебным планом и образовательными программами, соблюдать устав вуза, правила внутреннего распорядка и правила общежития; научно-педагогические работники вуза обязаны обеспечивать высокую эффективность педагогического и научного процессов, соблюдать устав вуза, развивать у обучающихся самостоятельность, инициативу, творческие способности, систематически заниматься повышением своей квалификации и др.).

Использование образовательного законодательства выражается в осуществлении возможностей, предоставленных правовыми нормами, т.е. добровольное совершение субъектами образовательно-правовых отношений правомерных действий, направленных на осуществление личных (субъективных) прав в сфере, регулируемой образовательным законодательством.

В этой форме реализуются управомочивающие нормы образовательного законодательства: национальные исследовательские университеты вправе реализовывать образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно; студенты высших учебных заведений

вправе получать стипендии; аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право на один свободный от работы день в неделю с оплатой его в размере 50% получаемой заработной платы, но не ниже 100 рублей; научно-педагогические работники вуза имеют право определять содержание учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) на основании ФГОС ВПО, выбирать методы и средства обучения, наиболее полно отвечающие их индивидуальным особенностям и обеспечивающие высокое качество учебного процесса и т.д.

Использование образовательного законодательства зависит от усмотрения субъекта, за которым закреплены права. Физические лица могут не использовать свои права. Но органы государства и должностные лица обязаны осуществлять свои полномочия. Образовательные учреждения вправе использовать предоставленные им законом права или отказаться от них, если это не влечет нарушения прав других субъектов (студентов, научно-педагогических работников и т.д.). Например, вуз самостоятельно формирует свою структуру, но создание филиалов относится к компетенции учредителя вуза, которую он реализует по согласованию с Минобрнауки России.

Применение образовательного законодательства — особая форма его реализации, осуществляемая компетентными органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления, должностными лицами, органами. Применение законодательства связано с созданием юридических фактов (подача заявления абитуриентом, издание приказа о зачислении в вуз, заключение договора о проживании в общежитии, сдача кандидатских экзаменов, истечение трехгодичного срока пребывания в докторантуре, объявление конкурса на замещение должности и др.), предоставлением прав и возложением юридических обязанностей на конкретных субъектов, развитием определенных отношений путем реализации властных полномочий. Применение образовательного законодательства осуществляется органами управления вуза, органами власти и должностными лицами в определенной процессуальной форме. Результатом этого процесса является принятие, изменение или отмена нормативных или индивидуальных правовых актов (устав вуза, положение о практике, рабочая программа, приказ о переводе студента на другую форму обучения и т.п.).

Для того чтобы нормативная модель стала реальностью необходима соответствующая правоприменительная деятельность органов государства. В.И. Шкатулла пишет: «...право на образование большинство людей сами реализовать не в силах, и по-

этому их обязаны обеспечить государственные и муниципальные образовательные учреждения... органы управления образованием»³.

Анализ образовательного законодательства позволяет сделать вывод, что наибольший объем регулирования приходится на уровень федеральных подзаконных актов, преимущественно приказов Минобрнауки России. За период 2004 — сер. 2011 гг. Министерством принято более 2442 нормативных правовых акта. При этом наблюдается тенденция значительного увеличения министерских документов — инструкций. Данный факт свидетельствует о неконкретности, расплывчатости предписаний законодательных актов, недостатки которых активно компенсируются инструктивными документами. Вызывает сомнения возможность Минобрнауки проконтролировать выполнение всех принимаемых им актов. Кроме того следует учитывать существенное увеличение доли локального регулирования, связанного с усилением автономии образовательных учреждений. Однако, отдавая на откуп образовательным учреждениям определенные предметы регулирования, законодатель получает на практике отрицательные последствия в виде нарушения прав граждан. Так, с увеличением степени автономии руководителей образовательных учреждений в вопросах оплаты труда педагогических работников путем оценки эффективности их деятельности при отсутствии ее законодательных критериев, стало возможным снижение уровня оплаты труда педагогов, игнорирование учета категории педагогического работника⁴. Необходимо учитывать, что процесс локального регулирования неодинаков в разных образовательных учреждениях, поскольку не все из них готовы к такой деятельности. В этом случае при наличии пробела в регулировании правоприменительная практика не будет достигать целей, определенных законом.

Так, Уставом ГОУ ВПО «УлГТУ» было предусмотрено, что в целях оказания студентам, обучающимся по заочной форме обучения, помощи в освоении образовательных программ непосредственно по месту их работы и места жительства Университет вправе осуществлять консультации, текущий контроль успеваемости и промежуточную аттестацию обучающихся путем привлечения штатных научно-педагогических работников университета на основе учебно-материальной базы представительства. Между тем, Типовое Положение об образовательном учреждении высшего

профессионального образования (высшем учебном заведении), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. №71, и являющееся в силу ст. 12 Закона РФ «Об образовании» обязательным для государственного высшего учебного заведения, не позволяет вузу осуществлять консультации, текущий контроль успеваемости и промежуточную аттестацию обучающихся на основе материально-технической базы представительства. Согласно ст.9 Закона РФ «Об образовании» основные образовательные программы высшего профессионального образования... включают в себя учебный план, рабочие программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и другие материалы, обеспечивающие воспитание и качество подготовки обучающихся, а также программы учебной и производственной практики, календарный учебный график и методические материалы, обеспечивающие реализацию соответствующей образовательной технологии. Суд посчитал установленным факт незаконного использования вузом дистанционных образовательных технологий для реализации образовательных программ через представительство в Николаевском районе⁵.

В следующем примере показано, что локальные нормативные акты не могут являться основанием для отказа в издании приказа об отчислении в связи с переводом в другой вуз. Студентка была отчислена из ГОУ ВПО «Московский государственный лингвистический университет» не по собственному желанию в связи с переводом в другой вуз «Литературный институт имени А.М. Горького», а в связи с академической неуспеваемостью. Основанием такого решения стало вузовское Положение «О порядке ликвидации академической задолженности и отчисления студентов (слушателей) за академическую задолженность и систематический пропуск учебных занятий и Правила перевода студентов ГОУ ВПО «Московский государственный лингвистический университет». Однако суд указал, что вуз должен был в первую очередь применить Приказ Минобрнауки РФ от 24 февраля 1998 г. № 500⁶, в котором установлен 10-дневный срок отчисления (со дня подачи заявления о переводе)⁷.

⁵ Решение Николаевского районного суда Ульяновской области от 26 января 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ «Об утверждении Порядка приема в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (высшие учебные заведения) Российской Федерации, учрежденные федеральными органами исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Московского городского суда от 8 июля 2011 г. по делу № 33-21202.

³ См.: Шкатулла В.И. Образовательное право. — М., 2001. — С. 70.

⁴ См.: Пуляева Е.В. Локальное регулирование в сфере образования // Журнал российского права. — 2010. — № 12. — С. 38.

Судебной практике принадлежит особое место в правоприменительной практике. Классификация споров, возникающих в сфере образования, столь же обширна, как и само понятие «образование». В образовательной сфере сложилась широкая судебная практика по следующим сферам: разграничение компетенции между органами публичной власти в сфере образования; государственная аккредитация, лицензирование и аттестация; правовой статус вузов; государственные образовательные стандарты и основные образовательные программы; учебные, учебно-методические и научные произведения; защита авторских прав в системе образования; статус обучающегося; статус научно-педагогического работника; послевузовское профессиональное образование и др.

Споры, связанные с образованием, рассматривают суды конституционной, общей и арбитражной юрисдикции. По отдельным вопросам принято большое количество судебных решений, по другим — единичные, практика только начинает складываться.

Например, в судебной практике встречались дела по вопросу проведения экспертизы учебников. Приказом Министерства образования и науки РФ от 23 апреля 2010 г. № 428 утверждено Положение о порядке проведения экспертизы учебников⁸. Г.А. обратился в Верховный Суд РФ с заявлением о признании недействующими нескольких пунктов данного Положения, поскольку понятие «учебник», данное в Положении, не соответствует определению учебника, содержащемуся в Административном регламенте Министерства образования и науки РФ по исполнению государственной функции «самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию», утвержденного Приказом Министерства образования и науки РФ от 11 января 2007 г. № 5. Кроме того в Положении не указано, кто ее проводит, что подпадает под признаки факторов коррупциогенности.

Разрешая дело, Верховный Суд РФ подчеркнул, что экспертиза учебников проводится с целью обеспечения их качества и формирования федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих об-

разовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию. При этом экспертиза проводится на основании договора между заказчиком экспертизы и экспертной организацией, заключаемого в соответствии с гражданским законодательством РФ, а федеральные органы исполнительной власти в проведении экспертизы учебников не участвуют.

Отмечая соответствие Административного регламента Закону РФ «Об образовании», суд подчеркнул, что его положения корреспондируются с нормативными положениями ст. 7 Закона, согласно которой Федеральные государственные образовательные стандарты, а также образовательные стандарты и требования должны обеспечивать преемственность основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования. Экспертиза учебников проводится на предмет соответствия содержания учебника федеральному компоненту государственного образовательного стандарта (обязательному минимуму содержания образования), возрастным и психологическим особенностям обучающихся. Выводы экспертизы являются основанием для включения их в федеральный перечень учебников, рекомендованных или допущенных Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе.

В арбитражных судах зачастую разрешаются споры, связанные с предоставлением гарантий для лиц, совмещающих работу с обучением в образовательных учреждениях. Трудовой кодекс РФ устанавливает, что гарантии и компенсации полагаются только работникам, состоящим в трудовых отношениях с работодателем. Однако в ст. 205 ТК РФ закреплено правило о том, что на учеников распространяется трудовое законодательство, которое действует, если, исходя из общих правил правового регулирования, в конкретных нормах не указано исключение из сферы их действия лиц, состоящих с работодателем в ученических отношениях. Перечисленные в ст. 173-177, 187 ТК РФ гарантийные выплаты, предоставляемые работнику, не входят в материальные расходы работодателя, которые он впоследствии сможет удержать с работника, если направит его для получения любого уровня профессионального образования за счет средств предприятия, а тот не выполнит свои обязательства и не отработает оговоренный в договоре срок после обучения, т.е. не возместит средства, затраченные на его обучение. Например, оплата ученических отпусков является гарантией, предоставляемой обучающимся работникам, а возврат работо-

⁸ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 28.

дателю выплаченных за этот отпуск сумм Трудовым кодексом РФ не предусмотрен⁹.

В научной литературе отмечается¹⁰, что судебная практика зачастую складывается в пользу работодателя, если он доказывает (а это происходит довольно-таки часто), что программа подготовки (переподготовки) работников, окончивших, например вузы, способствовала повышению его квалификации и более эффективному его использованию в деятельности организации. В таких случаях получение работником любого уровня образования (даже не в первый раз) признается судом правомерным и затраты на это обучение включаются в состав расходов. Более того, хотя к доходам, полученным налогоплательщиком (работником) в натуральной форме, в частности, относится оплата (полностью или частично) за него организациями или индивидуальными предпринимателями обучения в интересах налогоплательщика (подп. 1 п. 2 ст. 211 НК РФ), суды выносят позитивные для работника и работодателя судебные решения при налоговых спорах о размере уплаты налогов на заработную плату (ЕСН и НДФЛ)¹¹.

Высшей судебной формой защиты прав и законных интересов в образовательной сфере является конституционная юстиция. Конституционным Судом РФ принято значительное количество постановлений и определений, имеющих принципиальное значение для развития конституционных положений об образовании (в период с 1993 по 2007 гг. — около 50 решений, касающихся разграничения полномочий в сфере образования между уровнями публичной власти; реализации прав в сфере образования в зависимости от организационно-правовой формы образовательного учреждения; льгот в сфере образования для отдельных категорий граждан; льгот и гарантий для граждан, получающих второе высшее образование; ограничений по возрасту на занятие должностей в образовательных учреждениях; пенсионных прав граждан в сфере образования). Значительная часть дел рассматривалась Конституционным Судом РФ после

того, как заявителями были исчерпаны возможности их решения в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Некоторые дела были инициированы самими судами, которые усмотрели неопределенность в соответствии Конституции РФ рассматриваемых ими положений федеральных законов¹².

Действующее законодательство в области образования включает в себя преимущественно не федеральные законы, а подзаконные акты как федерального, так и регионального, а также местного уровня. При этом действует множество подзаконных актов РСФСР, принятых до 1993 г., среди которых немало и актов СССР. Несогласованность актов, присущие им внутренние противоречия и пробелы, порождают проблемы в правоприменении, судебные споры.

Так, принятый в 1996 г. и изменявшийся более 50 раз Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» неоднократно «подправлялся» вследствие принятия постановлений Конституционного Суда РФ. Отдельные его положения были признаны не соответствующими Конституции РФ¹³. Закон РФ «Об образовании» с момента его принятия в 1992 г. изменялся 73 раза, и его статьи также были предметом жалоб в Конституционный Суд РФ.

Большинство решений Конституционного Суда РФ было учтено законодателем при корректировке законов, что вполне адекватно отражает особые юридические свойства, отличающие эти решения от других правовых актов, в т.ч. судебных актов иных судов: общеобязательность; окончательность; непосредствен-

⁹ См., напр.: Определение Свердловского областного суда от 28 марта 2006 г. по делу № 33-2139/2006.

¹⁰ См.: Бриллиантова Н.А., Архипов В.В. Получение платного и бесплатного профессионального образования: проблемы и попытка их преодоления.

¹¹ См.: Постановление ФАС МО от 12 октября 2006 г., 19 октября 2006 г. № КА-А40/9887-06; Постановление ФАС УО от 3 августа 2006 г., 27 июля 2006 г. № Ф09-6575/06-С2; Постановление ФАС ЦО от 16 февраля 2004 г. № А68-АП-213/10-02; Постановление ФАС УО от 19 мая 2005 г. № Ф09-1051/05-С7 и др.

¹² См.: Павлушкин А.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в сфере образования. В сб.: Комментарий судебной практики. Выпуск 13 / Под ред. К.Б. Ярошенко. — М., 2007. — С. 27-43.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений п. 3 ст. 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани // СЗ РФ. — 2000. — № 3. — Ст. 354; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 2000 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании», ст. 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и п. 7 ст. 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной // СЗ РФ. — 2000. — № 44. — Ст. 4399.

ность действия; непреодолимость¹⁴. Вместе с тем в ряде случаев решения Конституционного Суда РФ не реализовывались длительное время или вообще остались не реализованы. Так, Конституционный Суд РФ признал противоречащим Конституции РФ положение, запрещающее приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений, которые закреплены за государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также высшими учебными заведениями¹⁵, но Закон «Об образовании» до сих пор содержит неконституционную норму. Не приведены в соответствие с решениями Конституционного Суда РФ¹⁶ и пенсионное законодательство, касающееся пенсий педагогических кадров. В научной литературе анализируются проблемы, связанные с неисполнением решений Конституционного Суда

РФ¹⁷ и делается вывод, что «до настоящего времени большинство рекомендаций Конституционного Суда по совершенствованию федеральных законов в сфере образования законодателем не восприняты. Более того, многие положения федеральных законов в сфере образования, признанные неконституционными, также не приведены в соответствие с решениями Конституционного Суда»¹⁸.

Немаловажную роль в системе правового обеспечения образовательного процесса играют постановления пленумов высших судебных органов и акты иных органов, направленные на выработку единой концепции правоприменительной деятельности, а также мер по устранению выявленных ошибок и восполнению правотворческих пробелов.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции составную часть российской правовой системы образуют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, в том числе закрепляющие права и свободы человека и гражданина. В качестве примеров можно привести Федеральный закон от 4 мая 2000 г. № 65-ФЗ «О ратификации Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе»¹⁹, Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 148-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции об эквивалентности периодов университетского образования»²⁰, Федеральный закон от 25 ноября 1996 г. № 134-ФЗ «О ратификации Конвенции о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе»²¹.

Российская Федерация, присоединившаяся к Декларации о создании общеевропейского пространства высшего образования (Болонской декларации), приступила к решению следующих задач: принятие системы легко понимаемых и сопоставимых академических квалификаций; внедрение Общевропей-

¹⁴ О юридической силе решений Конституционного Суда см., напр.: Кокотов А.Н. Обязательность решений Конституционного Суда РФ // Журнал конституционного правосудия. – 2011. – № 4. – С. 6; Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. – М., 1998. – С. 236; Сивицкий В.А. Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации // Юридический мир. – 2000. – № 9. – С. 44.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 2000 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений п. 13 ст. 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», ст. 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и п. 7 ст. 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобы граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июня 2004 г. № 11-П по делу о проверке конституционности положений подп. 10, 11, 12 п. 1 ст. 28, п. п. 1 и 2 ст. 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан; Определение Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 512-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чеховой Зои Михайловны на нарушение ее конституционных прав п. 12 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, в соответствии с подп. 10 п. 1 ст. 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

¹⁷ См.: Нарутто С.В. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2008». Ч. 1 / Отв. ред. С.И. Некрасов; Нарутто С.В. К проблеме исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // В кн.: Современные проблемы юридической науки и правового образования. – Иркутск, 2010 г. / Под ред. И.А. Минникеса, Ю.В. Виниченко.

¹⁸ См.: Павлушкин А.В. Указ. соч. – С. 27-43.

¹⁹ См.: СЗ РФ. – 2000. – № 19. – Ст. 2031.

²⁰ См.: СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3481.

²¹ См.: СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5493.

ского приложения к диплому о высшем образовании для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования; переход на двухуровневую систему подготовки — бакалавр (undergraduate) и магистр (graduate); введение системы кредитов по типу ECTS (европейская система зачетных единиц); развитие академической мобильности для студентов, преподавателей, исследователей и административного персонала; создание эффективной системы контроля качества высшего образования. В целом следует признать, что Россия довольно успешно включилась в реализацию указанных задач

Выполнение Россией обязательств по международным договорам следует соотносить с толкованием положений этих договоров конвенционными органами. Согласно пункту «b» ч. 3 ст. 31 Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования. Российская Федерация является участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод и признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней²². Поэтому применение судами Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» также ориентирует суды на применение международных документов РФ, закрепляющих права и свободы человека. В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 8 «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам гражданского процесса» содержится аналогичный подход. В нем также говорится, что суд толкует международно-правовую норму добросовестно в контексте и в соответствии с объектом и целями

международного договора РФ²³. Практика показывает, что суды следуют рекомендациям высших судебных инстанций.

Приверженность Российской Федерации передовым образовательным ценностям не должно отвергать собственный положительный опыт правового регулирования и правоприменения в образовательной сфере. В решении Европейского Суда по правам человека относительно наличия в кабинетах образовательных учреждений Италии распятий отмечается разнообразие подходов европейских государств²⁴. В силу этого Европейский Суд по правам человека пересмотрел свое решение от 3 ноября 2009 г. о нарушении Конвенции и признал национальные традиции и «преобладающее народное чувство», право каждого государства «установить равновесие между противоположными интересами. Власти государств-участниц Конвенции подчеркивали, что государства не должны лишать себя части культурной идентичности. В судебном решении акцентируется, что «Европейский Суд не является конституционным судом и должен уважать принцип субсидиарности и признавать особо широкие пределы усмотрения государств-участников не только в отношении между государством и религией, но также при исполнении функций в сфере образования и обучения».

Ссылаясь на ряд своих решений²⁵, Европейский Суд высказался об учебных планах образовательных учреждений: «... установление и планирование учебных программ относится к компетенции государств-участников. Европейский Суд в принципе не может оценивать эти вопросы, поскольку решения могут обоснованно быть различными в разных странах и периодах».

Резюмируя изложенное, можно отметить, что начавшиеся и продолжающиеся радикальные изменения образовательного законодательства изменят и сложившуюся практику, реальный облик российской системы образования.

²³ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. — 1999. — № 8.

²⁴ Постановление ЕСПЧ от 18 марта 2011 г. по делу «Лаутси и другие (Lautsi and others) против Италии» (жалоба № 30814/06) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 6.

²⁵ Постановление ЕСПЧ от 7 декабря 1976 г. по делу «Кьелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Дании» (Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, Постановление Большой Палаты по делу «Фольгере и другие против Норвегии»; Постановление ЕСПЧ от 7 декабря 1976 г. по делу «Хасан и Эйлем Зенгин против Турции» (Hasan and Eylem Zengin v. Turkey) и др.

²² См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.

Библиографический список:

1. Кокотов А.Н. Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. — 2011. — № 4.
2. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М., 1998.
3. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. Изд. 2-е, перераб., доп. — М.: Изд-во Эксмо, 2007.
4. Нарутто С.В. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление — 2008». Часть 1 / Отв. ред. С.И. Некрасов. — М., 2009.
5. Нарутто С.В. К проблеме исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // В кн.: Современные проблемы юридической науки и правового образования: материалы междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 7-8 окт. 2010 г./ Под ред. И.А. Минникеса, Ю.В. Виниченко.
6. Павлушкин А.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в сфере образования. В сб.: Комментарий судебной практики. Выпуск 13 /Под ред. К.Б. Ярошенко. — М.: Юрид. лит., 2007.
7. Пуляева Е.В. Локальное регулирование в сфере образования // Журнал российского права. — 2010. — № 12.
8. Сивицкий В.А. Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации // Юридический мир. — 2000. — № 9.
9. Шкатулла В.И. Образовательное право. — М., 2001.

References (transliteration):

1. Kokotov A.N. Obyazatel'nost' resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiviya. — 2011. — № 4.
2. Kryazhkov V.A., Lazarev L.V. Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossiyskoy Federatsii: Ucheb. posobie. — М.: БЕК, 1998.
3. Morozova L.A. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. Izd. 2-e, pererab., dop. — М., Izd-vo Eksmo, 2007.
4. Narutto S.V. Problemy ispolneniya resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii // Rossiyskaya gosudarstvennost' v nachale XXI veka: tendentsii, problemy, perspektivy. Materialy VIII Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Gosudarstvo, pravo, upravlenie — 2008». Chast' 1 /Otv. red. S.I. Nekrasov. — М., 2009.
5. Narutto S.V. K probleme ispolneniya resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii // V kn.: Sovremennye problemy yuridicheskoy nauki i pravovogo obrazovaniya: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Irkutsk, 7-8 okt. 2010 g./ Pod red. I.A. Minnikesa, Yu.V. Vinichenko.
6. Pavlushkin A.V. Resheniya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii v sfere obrazovaniya. V sb.: Kommentariy sudebnoy praktiki. Vypusk 13 /Pod red. K.B. Yaroshenko. — М.: Yurid. lit., 2007.
7. Pulyaeva E.V. Lokal'noe regulirovanie v sfere obrazovaniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2010. — № 12.
8. Sivitskiy V.A. Yuridicheskaya sila resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii // Yuridicheskiy mir. — 2000. — № 9.
9. Shkatulla V.I. Obrazovatel'noe pravo. — М., 2001.