

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Конституционное право гражданина на образование в Российской Федерации»

Студент

Е.Е. Баулина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

доктор юридических наук, профессор, Н.А. Боброва

руководитель

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1 Право на образование и гарантии его реализации</b> .....	8
1.1 Право на образование и его место в системе конституционных прав.....	8
1.2 Понятие и содержание конституционного права на образование .....	11
1.3 Гарантии реализации права на образование в Российской Федерации.....	18
<b>Глава 2 Государство и образование: направления и перспективы развития</b> .....	32
2.1 Закрепление права на образование в международных правовых актах и в законодательстве Российской Федерации.....	32
2.2 Государственная политика в сфере образования в РФ.....	39
2.3 Защита конституционного права на образование.....	51
<b>Глава 3 Проблемы реализации права на образование</b> .....	59
3.1 Доступность образования для социально незащищенных групп населения и других категорий граждан.....	59
3.2 Право на получение профессионального образования.....	73
<b>Заключение</b> .....	81
<b>Список используемых источников и литературы</b> .....	84

## Введение

**Актуальность исследования.** Российская Федерация провозглашает себя гарантом конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также социальным государством. Одним из социальных обязательств нашего государства является предоставление гражданам права на образование, гарантия его общедоступности и бесплатности [32].

В своем Послании Федеральному собранию от 01.03.2018 г. Президент РФ подчеркнул: «Современное, качественное образование должно быть доступно для каждого ребенка. Равные образовательные возможности – мощный ресурс для развития страны и обеспечения социальной справедливости». В.В. Путин поставил перед Правительством задачи по модернизации образовательных учреждений, формированию профессиональных педагогических кадров, оказанию поддержки талантливой молодежи. Из Послания следует, что на данном этапе самая явная цель преобразований в образовательной системе – это улучшение его качества [43].

Но уже через год в Послании 2019 года, Президент РФ заявляет, что в образовательной сфере существуют серьезные проблемы: «...порядка 200 тысяч ребят всё ещё ходят в школы, где нет нормального отопления, водопровода и канализации» [44]. Конечно, это касается прежде всего отдаленных местностей, небольших поселений и деревень.

Отсюда можно сделать вывод о несостоятельности муниципальных властей реализовывать государственные программы в сфере социальной политики, в частности в области реализации конституционного права на образование в РФ. Следовательно, возникает необходимость рассмотреть проблемы взаимодействия федеральной власти и органов местного самоуправления в сфере образования, а также противоречия в вопросах исполнения законодательства органами исполнительной власти на всех уровнях.

Актуальность исследования также обусловлена изменениями в законодательстве в области образования. После принятия Федерального закона «Об образовании в РФ» в 2012 году, по-прежнему продолжается реформирование системы образования, которая должна создавать условия общедоступности образовательной среды. В связи с этим появились новые термины, такие как «инклюзивное образование» и «дистанционные технологии в образовании», которые требуют дополнительного толкования.

Президент РФ обозначил приоритеты в сфере образования и определил его как национальный проект страны, что подчеркивает всю важность этого явления для нашего общества.

**Степень разработанности темы.** В общенаучной литературе по конституционному праву право на образование как одно из самых значимых направлений в государственной политике было рассмотрено в научных работах С.А. Авакьяна, А.О. Ооржак, Н.С. Вечкановой, А.Н. Дубровой.

В данных работах дается толкование понятия «право на образование», обозначены главные аспекты этого явления, такие как общедоступность, равноправие, определены способы реализации этого права гражданами в соответствии с современным законодательством. Но стоит отметить, что в качестве основной проблемы рассматривается реформирование системы образования и сближение его с международными стандартами.

Проблемы реформирования системы законодательства государственной политики в сфере образования также рассматриваются в работах Е.В. Добреньковой, И.Ю. Зерновой, Л.О. Курышевой, А.И. Рожкова, А.В. Соложина.

Проблемы конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в России были рассмотрены Е.Н. Хазовым, а в области гарантии права на образование – Е.А. Каштановой.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы раскрыть сущность понятия «право на образование» и определить основные проблемы его реализации, дать оценку результатов реформирования современной системы образования

в вопросах повышения общедоступности образования на всей территории Российской Федерации.

Достижение поставленных целей предполагает решение ряда научных и практических **задач исследования:**

1) определить понятие и содержание конституционного права на образование;

2) рассмотреть проблемы гарантий реализации права на образование в Российской Федерации;

3) определить и проанализировать нормативно-правовые акты в сфере образования;

4) исследовать принципы государственной политики в сфере образования и обозначить основные проблемы в этой области;

5) проанализировать существующие механизмы и способы защиты конституционного права на образование;

6) обозначить основные проблемы реализации права на образование, такие как общедоступность и бесплатность получения образования для социально незащищенных групп населения и других категорий граждан, а также возможность получения профессионального образования.

**Объектом** исследования выступают общественные отношения в сфере управления образованием.

**Предметом** исследования является процесс реализации права на образование в Российской Федерации.

**Методологическая основа исследования.** В данной работе применялись общенаучные и специальные методы познания, такие как дедуктивный, который строится на выделении закономерностей частного характера, свойственных правовой сфере регулирования образования. Формально-юридический метод состоит в том, чтобы определить содержание понятия субъективного права на образование, а анализ нормативных актов позволил выстроить структуру законодательства в сфере образования.

**Теоретическая основа исследования.** Теоретическую основу магистерской диссертации составляют работы отечественных ученых в области конституционного права С.А. Авакьяна, М.В. Баглая и В.Е. Чиркина, а также труды по конституционному праву в области прав и свобод человека и гражданина Е.Н. Хазова, В.Я. Неказакова, в сфере нормативно-правового обеспечения образовательной деятельности – В.К. Довгяло, К.Б. Егорова, М.А. Лариновой, А.И. Рожкова, Д.А. Ягофарова, А.В. Соложнина, в сфере реализации конституционного права на образование, права на высшее образование – Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, О.И. Басса, Н.В. Вечкановой, Е.А. Каштановой, В.В. Лихобабиной.

**Нормативную основу исследования** составляют международные правовые акты, такие как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. и Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об образовании в РФ» от 29.12.2012 года и другие нормативно-правовые акты, регулирующие сферу образования.

**Эмпирическая база исследования** основывается на материалах судебной практики по вопросам реализации права на образования в Российской Федерации, а также на основании данных, полученных другими исследователями и опубликованных в печати.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что анализируются новейшие нормативные акты (указы Президента РФ, постановления профильного министерства и др.), а также на основе исследований предлагается аргументированный анализ различных подходов и точек зрения по вопросу определения понятий, затрагивающих право на образование, выделяются проблемы, связанные с его реализацией в Российской Федерации, выявляются противоречия в законодательстве, и даются рекомендации для его совершенствования.

**На защиту диссертантом выносятся следующие основные положения, отражающие научную новизну проведенного исследования:**

1) гарантии права на образование в Российской Федерации должны обеспечиваться на всех уровнях власти; разграничение полномочий между уровнями публичной власти в сфере образования должно строиться на согласованности действий, что приведет к отсутствию «перегибов на местах»;

2) существуют определенные социальные категории граждан, для которых реализация права на образования связана с определенными трудностями, и несмотря на то, что на уровне законодательства данная проблема решается, встает вопрос о работе органов местного самоуправления для приведения законов в действие.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что в нем рассматриваются такие понятия как «право на образование», «доступность образования», «государственные гарантии права на образование», которые не имеют единого подхода в определении среди ученых-исследователей; даже законодатель часто не дает четкой формулировки данным терминам. На основе изученных точек зрения делается попытка дать определения данным понятиям с учетом норм современного законодательства РФ.

**Практическая значимость исследования.** Сформулированные и обоснованные в работе предложения можно использовать для совершенствования законодательства в сфере образования.

**Структура работы** определена предметом, объектом исследования, ее целями и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка используемых источников, в том числе на английском языке.

## **Глава 1 Право на образование и гарантии его реализации**

### **1.1 Право на образование и его место в системе конституционных прав**

Образование – важнейший фактор фундаментальных принципов социального государства. Оно выступает в качестве социального блага, которое должно быть гарантировано и охраняться государством, а его доступность определяет дальнейшее развитие общества в целом. Право на образование тесно связано с реализацией других прав человека и гражданина и занимает особое место среди конституционных прав.

Конституционные права и обязанности изучаются многими учеными-правоведами: С.А. Авакьяном, М.В. Баглаем, Н.А. Бобровой, Н.А. Богдановой, Р.В. Енгибаряном, Е.В. Чиркиным, и Э.В. Тадевосяном и многими другими. В этом научном сообществе достаточно давно сформировались различные подходы к классификации прав и свобод человека. Самой общеизвестной является классификация по объекту правомочий. Здесь принято выделять три основные группы: «Первая группа — это личные или гражданские права и свободы: право на жизнь, на личную неприкосновенность и т. д. Вторая — политические, связанные с участием в управлении обществом и государством: право избирать, свобода собраний и т. д. Третья — экономические, социальные и культурные права: право на труд, свобода труда, право собственности, право на образование, свобода творчества и т. п.» [36, с.83].

Стоит отметить, что, определяя место права на образование в данной классификации, все ученые однозначно относят его к социально-экономическим и культурным, при этом подчеркивается связь права на образования с другими правами человека, не только в социальной сфере жизни общества.

Выделяя специфику данной группы, В.Я. Неказаков подчеркивает особую взаимосвязь таких прав с правами других групп, а также с

деятельностью государства. «Данная группа прав неотделима от личных и политических прав, поскольку все права и свободы взаимосвязаны и составляют единый правовой статус человека и гражданина. Однако экономические, культурные и социальные права являются не только юридическими нормами, но и своего рода стандартами, к которым должно стремиться государство в своей политике» [36, с.83].

Некоторые исследователи делают акцент на взаимосвязи права на образование с определенной сферой жизни человека. Так М.А. Ларинова, В.К. Довгяло, К.Б. Егоров прежде всего связывают право на образование и право на труд, «поскольку, реализуя право на образование, человек получает предпосылку к праву на труд в той части, когда требуется определенная квалификация, специальность выполнения той или иной трудовой функции, когда решаются вопросы приема на работу, оплаты труда, продвижения по работе» [37, с.15].

Н.В. Вечканова смотрит очень широко и определяет право на образование как элемент содержания права на жизнь и права на развитие, так как право на получение непрерывного образования должно реализовываться на протяжении всей жизни человека [15, с.46].

А.И. Рожков относит право на образование к правам солидарности людей, поскольку «право на образование – не только индивидуальное право, но и коллективное» [38, с.49]. Данная точка зрения восходит к представленной Е.В. Хазовым классификации трех поколений прав человека (была сформулирована К. Васаком). Согласно данной классификации, первое поколение прав – личные права, второе поколение – социально-экономические, третьим поколением являются так называемые коллективные права. Следовательно, право на образование относится ко второму поколению, т. к. право на образование соответствует характерным чертам этой группы прав: «во-первых, распространяется на определенную (социально-экономическую) область жизни человека; во-вторых, допустимостью рекомендательных формулировок базовых положений, таких

как «удовлетворенное существование», «достойная жизнь»; в-третьих, зависимостью реализации этих прав от состояния экономики и ресурсов государства» [59. с.18-19].

Но А.И. Рожков достаточно точно подмечает, что реализация права на образование осуществляется обычно не индивидуально, а в определенных коллективных формах, представляющих собой объединения людей, сплоченных общими интересами. В качестве примера он приводит процесс реализации образовательных программ, в результате которого наблюдается взаимовлияние обучающихся [38, с.49]. Из данного утверждения можно сформулировать, что право на образование подразумевает гарантию реализации права на объединение, что в общепризнанной классификации относится к политическим правам.

Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян ставят право на образование в центре культурных прав и свобод человека. Это обусловлено тем, что образование открывает человеку доступ к культурным ценностям [24, с.102]. Поэтому право на образование неразрывно связано с реализацией личных прав и свобод человека, таких как свободой всех видов творчества, преподавания, а также свободой мысли и слова.

А.Н. Дуброва, анализируя Федеральный закон «Об образовании», выделяет связь права на образование со многими конституционными правами, такими как право на уважение человеческого достоинства, свободу совести и информации, свободное выражение мнений и убеждений, свободное посещение мероприятий, не предусмотренных учебным планом, охрану здоровья [20, с. 909-911].

Таким образом, определяя место права на образование в системе конституционных прав, большинство исследователей указывают на тесную связь этого права с другими конституционными правами. Подчеркивая его естественную природу, реализация права на образование оказывает влияние на возможность реализовать большинство личных прав и свобод человека, таких как право на достойное существование. Но входя в группу социально-

экономических прав позволяет реализовать право – выбирать род деятельности и профессию. Кроме того, право на образование в некоторой степени связано с политическими правами, поскольку способствует формированию политического сознания, политической культуры, и, несомненно, политической грамотности.

## **1.2 Понятие и содержание конституционного права на образование**

Стоит отметить, что само определение права на образование не находит такого единого подхода. В этом направлении до сих пор не сложилось единого подхода. Для того, чтобы сформулировать данное понятие, прежде всего необходимо обратиться к нормативно-правовым актам, в которых зафиксировано право на образование.

Право на образование закреплено в 43 статье действующей Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г., которая гласит, что каждый человек имеет право на образование. А в соответствии со статьей 19, гарантируется равные возможности для реализации этого и других прав [32].

Несомненно, право на образование рассматривается не просто как конституционное, а прежде всего естественное право человека. В его реализации для своих граждан заинтересованы как правительства отдельных стран, так и всё мировое сообщество, находящееся в процессе глобализации. В связи с этим право на образование закреплено в международно-правовых актах, таких как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

По словам В.К. Довгяло, К.Б. Егорова, М.А. Лариновой, «в международных нормах право на образование признается, с одной стороны,

естественным и неотъемлемым правом в силу самого факта рождения человека наряду с правом на жизнь и на развитие. Человеческая жизнь представляет собой процесс удовлетворения одновременно как материальных, так и духовных потребностей» [37, с.15].

Д.А. Ягофаров справедливо отмечает, что «... право на образование – единственное из социальных прав, присутствующее в европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, что является свидетельством того, какое место отводится этому праву в целом в системе современных демократических ценностей» [63, с.15].

Несмотря на то, что термин «право на образование» закреплен во многих нормативно-правовых актах, понятие и содержание данного термина раскрывается лишь частично. Определение права на образования в большинстве научных публикаций сводится к формулировкам из выше указанных правовых актов.

А.Н. Дуброва, основываясь на Конституции РФ и Федеральном законе «Об образовании в РФ», определяет право на образование в России, «исходя из видов образовательных программ и типов образовательных учреждений», по ее мнению право на образование «может рассматриваться как ряд прав, включающих в себя право на дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование, профессиональную подготовку, начальное, среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование, на дополнительное образование» [20, с.909-911]. Данная трактовка термина не определяет сущность и базовые принципы права на образование, а скорее определяет его содержание.

Некоторые авторы склоняются к тому, что понятие «право на образование» не нуждается в определении. Так В.К. Довгяло, К.Б. Егоров, М.А. Ларинова считают: «Важнее определить подходы к юридическому пониманию указанного права в связи с проблемами его фактической реализации» [37, с.15]. Такая позиция не может обеспечить всестороннее изучение понятия «право на образование», так как определение способствует

глубокому пониманию сути явления. При этом процесс реализации самого права может послужить основой для его дефиниции.

Например, в своих работах профессор С.А. Авакьян дает определение права на образование с точки зрения процесса реализации этого права и его социальной значимости: «Право на образование заключается в возможности обучения в какой-либо образовательной организации, которая дает человеку общие знания, являющиеся основой его кругозора, а также специальные знания, в том числе необходимые для трудовой деятельности» [1, с.777]. Данное определение подчеркивает важную роль права на образование в системе в процессе социализации личности и возможностей ее самоопределения и развития.

Наиболее полное и развернутое определение, на наш взгляд, представлено Д.А. Ягофаровым: «Право на образование есть элемент системы прав человека, отражающее, в самом общем плане, гарантируемое обществом и его институтами, прежде всего и главным образом, государства, притязание всякого человека на его результативную социализацию» [63, с.15].

В своем определении Д.А. Ягофаров стремится отграничить понятие «право на образование» от других лексически схожих по форме, но различающихся по содержанию понятий, таких как право на образование, образовательное право, правовое образование.

Другие исследователи также делают попытку рассмотреть право на образование как в объективном, так и в субъективном смысле. Но при этом предпочтение отдается именно пониманию права на образование как субъективного права, выделяя объективное право (или образовательного права) как совокупность правовых норм в сфере образования. Н.В. Вечканова приводит следующую формулировку: «Субъективное образовательное право (право на образование в субъективном смысле) – это гарантированные государством и международным правом фактические возможности индивида, заключающиеся в обладании и пользовании необходимым объемом знаний,

умений и навыков с целью повышения им своего образовательного и культурного уровня» [15, с. 45-51].

На основе вышесказанного можно сделать вывод, что понятие права на образование представляет собой социальное достижение, это конституционное и естественное право человека, которое может быть реализовано только в определенной сфере жизни общества – в образовании, и которое тесно связано с государством, его принципами и задачами по улучшению жизни населения. Таким образом, мы желаем подчеркнуть, что реализация права на образование часто зависит от образовательной системы, образовательных программ, принятых в той или иной стране, а также от качества образовательного процесса. В частности, в 1993 году, когда принималась действующая Конституция РФ, в нашей стране невозможно было реализовать право на высшее образование по системе бакалавр-магистр, поскольку система высшего образования предполагала подготовку специалистов. При этом само право на высшее образование государство позволяло реализовать, но строго в рамках существующей системы.

Рассматривая суть права на образования, важно определить содержание данного понятия. Здесь также не существует единого мнения, и большинство ученых имеют различные подходы к пониманию содержания права на образование.

М.В. Баглай определяет содержание образования, основываясь на формулировке Конституции РФ и сводит его к доступности различных уровней образования «Закрепляя право на образование, Конституция РФ (ст. 43) устанавливает различные подходы к получению основных видов образования. Дошкольное, основное общее (средняя школа в объеме 9 классов) и среднее профессиональное (техникумы и училища) образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях является общедоступным и бесплатным» [8, с.253].

В работе Е.А. Каштановой общепринятая система содержания образования, основанная на доступности ко всем видам образовательных

систем дополняется дифференциацией «механизмов его реализации, адаптированных к конкретным видам образования и реализуемым образовательным программам, наличие естественных (объективных), субъективных и законодательных ограничений». Описывая данные механизмы, приводится тот факт, что получение более высшей ступени возможно после освоение предшествующей, а также существует ограничение на получение некоторых направлений профессионального образования в связи с особенностями здоровья и т.д. [29, с.38-41]

Наиболее интересной представляются положения содержания права на образование у А.И. Рожкова, который, продолжая концепцию трех поколений прав, определяет ключевым фактором права на образования – свободу образования. При этом под свободой образования он понимает отсутствие государственного влияния на образовательную систему своей страны, в частности, «государство не имеет права устанавливать какие-либо философские, идеологические или религиозные взгляды в качестве единственной основы» [38, с.47].

Значительную роль свободы образования в реализации права подчеркивают и другие ученые. В частности, Н.В. Вечканова утверждает, что свобода образования «включает в себя возможности по получению образования всеми желающими с учетом их религиозных или идеологических убеждений; предполагает свободу выбора организации, осуществляющей образовательную деятельность, свободу выбора программы обучения, педагогических и академических методов, способов и форм обучения, языка обучения, свободу на получение образования различных уровней и др.» [15, с. 45-51].

Ученый-правовед В.Е. Чиркин понимал свободу образования следующим образом: «Свобода образования — это право учить детей и получать образование взрослым любым способом: в государственных, муниципальных, церковных школах, самостоятельно, экстерном и т.д. ... С правом на образование связана академическая свобода — свобода обучения,

преподавания в соответствии с взглядами и концепциями преподавателя» [61, с.70]. Е.А. Каштанова также особо подчеркивает роль академической свободы и приводит иное определение данного термина: «Академические свободы – это общепринятое название группы специфических прав и свобод личности, реализуемых в области образования и научных исследований...» [29, с.38-41].

Из вышесказанного можно констатировать, что право на образование, выступающее как форма свободы человека, должно быть обеспечено всем участникам образовательного процесса, в том числе и педагогическим работникам. Профессор и заслуженный юрист РФ Н.А. Боброва в своих трудах поднимают проблему свободы преподавания. Она обеспокоена современными тенденциями дискриминации отечественных ученых и профессоров в высших учебных заведениях. По ее словам, реформирование системы высшего образования приводит возвеличиванию роли иностранных ученых и преподавателей, и ущемлению интересов российских. Дискриминация в отношении преподавателей происходит по месту жительства и возрасту, что приводит к вытеснению более опытных и компетентных преподавателей из стен университетов. Важным показателем работы преподавателя стали публикации в иностранных журналах: «Ведь если мы ввели критерии оценки научной деятельности, напрямую зависящие от публикаций за рубежом, то и стоимость этих публикаций растет. А публикации в наших журналах мы сами считаем менее ценными, менее значимыми и престижными, чем зарубежные публикации, вне зависимости от подлинного качества публикаций». Выход из данной ситуации профессор Боброва видит в следующем: изменить отношение к профессорскому составу университетов, поднимая престиж этой деятельности, убрать чрезмерную бюрократизацию высшего образования, «отменить критерии оценки науки в зависимости от публикаций в иностранных журналах и возвести в ранг национальной идеи повышение престижа отечественных журналов» [11, с. 889-893; 12, с.42-46].

Д.А. Ягофаров рассматривает другие аспекты содержания права на образования и включает в него равенство доступа к образованию всем членам общества, особо подчеркивая социальный аспект образования и обязательную связь с государством, то есть «любой человек находится не только в «общечеловеческих» связях с другими людьми, но и, что особенно важно, в достаточно строго определенных политико-правовых связях с конкретным государством и его законодательством, являясь гражданином (подданным) такого конкретного государства». Это связано с тем, что именно государство принимает активную роль «в гарантировании этого вида социального притязания». Несомненно, любое государство представляет собой совокупность различных характеристик, таких как территориальные особенности, многонациональность народа, сложная стратификация общества и т.д. Все эти аспекты актуальны для нашей страны. В задачи государство входит обязанность учитывать все факторы, оказывающие влияние на доступность образования всем гражданам [63, с.15].

Далее Д.А. Ягофаров приходит к выводу, что «право на образование» выступает не только правом, но обязанностью. Данная позиция отсылает нас к конституционной формулировке об обязательности образования. Подобной точки зрения придерживается и Н.В. Вечканова: «Являясь сложным по своему составу, конституционное право на образование представлено перечнем относительно самостоятельных прав и свобод и в определенных случаях может рассматриваться одновременно и как конституционное право, и как конституционная обязанность по получению образования» [15, с.45-51]. В тоже время М.В. Баглай, не отрицая того, что в данном явлении присутствует элемент долженствования, замечет, что обязанность получать образование совсем не связана с самим субъектом права на образование, а перекладывается на других участников отношений в сфере образования, «на родителей или лиц их замещающих» [8, с.253].

Несмотря на то, что самая распространенная позиция сводится к перечислению различных уровней, форм образование, такая формулировка, с

нашей точки зрения, является в корне неверной, поскольку представляет скорее содержание самого образования, а не права его реализовать. Поэтому содержание права на образование можно определить, как общедоступность и бесплатность образования, его гарантированность государством, а также процесс реализации права на образование.

Изменения, которые вносятся в систему образования сегодня, затрагивают все учебные учреждения. Право на получение образования является конституционным, принадлежащим всем гражданам без исключения. Статья 43 Конституции РФ устанавливает, что каждый гражданин Российской Федерации имеет право получить образование. Важно отметить субъекта-носителя данного права – «каждый гражданин».

Под данным словосочетанием следует понимать, что на территории РФ любой гражданин, вне зависимости от его социального статуса, имеет право получить образование. При этом в законодательстве Российской Федерации не раскрывается, в чем состоит «право на образование». Это является одной из проблем, поскольку отсутствие понятийно-терминологического аппарата вызывает затруднения при столкновении контролирующих или иных органов с проблемами в сфере образования.

### **1.3 Гарантии реализации права на образование в Российской Федерации.**

Конституционные права являются высшей ценностью, что закреплено Конституцией РФ. Обязанность государства защищать права и свободы граждан. Несмотря на это, ни международно-правовые акты, ни сама Конституция не определяют механизмы реализации прав. Цель государства, как отмечает Е.Н. Хазов, – «подлинное гарантирование правового статуса личности». А деятельность государства не сводится только к признанию, соблюдению и защите права своих граждан, но и к созданию целого

комплекса мер, направленных на формирование механизмов для их реализации [59, с.21].

Таким образом, установление гарантий реализации права на образование является одной из основополагающих задач правового регулирования в сфере образования. Как отмечает Н.А. Боброва, гарантии реализации прав и свобод «представляют собой нормативные указания на имеющиеся в обществе экономические, политические, идеологические предпосылки и условия, на неуклонно осуществляемые меры организационного характера и постоянно совершенствующиеся правовые средства» [13, с.5].

Прежде всего, мы понимаем под механизмами реализации права правовую систему, в которой, замечает Е.А. Каштанова, «все элементы и взаимосвязи между ними прямо или косвенно причастны к осуществлению конституционных норм и принципов» [28, с.24-27]. При этом процесс реализации должен обладать многоуровневой системой, что в принципе характеризует государство как правовое, с эффективно работающим законодательством.

Наиболее всесторонне механизмы реализации права на образование, были рассмотрены А.И. Рожковым. Он дает определение: «Механизмы реализации гарантий права на образование представляют собой совокупность условий, средств и мер, обеспечивающих возможность реально на практике осуществить предоставленные права и защиту данных прав от незаконных ограничений и посягательств». А.И. Рожков подчеркивает, что «установление гарантий и механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования» основываются на правовом регулировании в сфере образования, что предполагает «создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования». По мнению автора, существуют четыре механизма реализации права на образование: организационные, социально-экономические, информационные и правовые. Все виды механизмов должны работать в

комплексе, а сами гарантии не должны сводиться только созданию законодательства в данной сфере. Государство должно вырабатывать эффективные меры для управления системой образования, регулярно проводить мониторинг состояния образования и определять дальнейшие перспективы его развития. Политика государства должна быть направлена на создание мер социальной поддержки для обучающихся и их родителей, а также мер экономического стимулирования для образовательных организаций [38, с.55-61].

Механизмы и гарантии реализации права на образование – понятия близкие в употреблении, но стоит очертить их специфику. Если механизмы, как мы уже видели, относятся к государственной политике и представляют собой ряд условий, которые должно выполнить это государство, то гарантии – инструмент скорее правового свойства.

В своей работе Е.А. Каштанова отмечает, что несмотря на то, что государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации закреплены в статье 5 Федерального закона «Об образовании в РФ», законодатель не дает четкого определения данного термина и поясняет, что в упомянутом законе «гарантиями выступают конкретные правомочия, обеспечивающие достижение определенного социального результата, которые с полным основанием можно рассматривать как некие расширенные по сравнению с Конституцией Российской Федерации нормы-провозглашения. Гарантированность же конституционных установлений, в том числе в области прав и свобод, в частности права на образование, обеспечивается иными средствами, как правило, рассосредоточенными по различным законодательным и подзаконным актам федерального и регионального уровней» [28, с.24-27].

В.К. Довгяло, К.Б. Егоров, М.А. Ларинова рассматривают государственную гарантию с точки зрения работы закона: «Под государственной гарантией понимается комплекс финансовых,

организационных, правовых и иных мер, направленных на соблюдение закона, прав граждан, юридических лиц и государства» [37, с.19].

Также стоит отметить, что понимание права на образование как обязанности сводится к тому, что гарантия реализации любого права является обязанностью других участников правоотношений, как правило, государства. В.К. Довгяло, К.Б. Егоров, М.А. Ларинова понимают под реализацией права «процесс воплощения юридических предписаний в правомерные действия всех участников общественных отношений (граждан, органов, организаций, должностных лиц). В науке различают четыре формы реализации права: исполнение, использование, соблюдение, применение» [37, с.19]. При этом Н.И. Зуйкова определяет, что все формы реализации права, такие как исполнение, соблюдение, использование «характерные, как правило, для индивида и социальной группы, тогда как применение – сфера деятельности государства» [27, с.239-241]. В действительности обязанность получить образование, как правило, рассматривается в контексте «ребенок обязан получить основное общее образование». Но данная обязанность не может возлагаться на несовершеннолетнего, а является обязанностью его родителей или попечителей, которые должны обеспечить все возможности своему ребенку для получения образования. У В.Я. Неказакова мы также находим мысль о том, что закрепление права на образование, отражающего взаимоотношения детей и родителей, связано с прямым установлением соответствующих обязанностей [36, с.96]. Это подтверждает, что процесс реализации права предполагает несколько субъектов, каждый из которых имеет свои функции, права и обязанности.

Наибольший интерес вызывает вопрос о проблемах реализации права на образование в нашей стране. Необходимо обратиться к статье 5 Федерального закона «Об образовании в РФ», в которой приведены следующие гарантии реализации права на образование в Российской Федерации:

Во-первых, «в Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование ... независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» [58].

Раскрывая смысл данного утверждения, можно сказать, что обязанностью государства является пресекать какие-либо акты дискриминации. В соответствии с «Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 г.» дискриминация может проявляться не только в отсутствии доступа к получению образования, но и предоставлении разного уровня и качества образования. А отдельные системы обучения возможны только при условии предоставления одинакового качества обучения, и только при добровольном согласии родителей [30].

Во-вторых, Российская Федерация является многонациональным государством, и все народы должны иметь одинаковые условия в осуществлении своих прав и свобод. «Каждый вправе определять свою национальную принадлежность». При этом большинство республик, входящих в состав федерации используют наравне с государственным русским национальный язык. Право на пользование родным языком при получении образования гарантирует 26 статья Конституции РФ [32]. Федеральный закон «Об образовании в РФ» закрепляет, что получение образования возможно не только на русском языке. Прежде всего эта гарантия направлена на поддержание малочисленных народов, в которых изучение родного языка стало одной из существенных проблем современности, связанной с сохранением своей национальной идентификации и культуры [58].

Во-третьих, Федеральный закон «Об образовании в РФ» закрепляет гарантию на «общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами

дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые» [58].

Под доступностью мы понимаем физическую возможность посещать образовательное учреждение. Это серьезная проблема для нашей страны, которая имеет огромную территорию с расположенными на больших расстояниях друг от друга населенными пунктами. Добавим к этому, отсутствие инфраструктуры, интернет-связи и дорог. Экономическая составляющая доступности образования включает возможность бесплатного обучения, кроме того, сопутствующие факторы, такие как обеспеченность учебниками, доступное школьное питание.

Также доступность образования подразумевает создание среды для лиц с ограниченными возможностями: наличие пандусов, лифтов, особой архитектуры образовательного учреждения, обеспеченность специальными средствами обучения и т. д. Государство затрагивает существенную проблему современного общества – создание единой среды для всех граждан, в том числе и образовательной среды. Уходит в прошлое принцип раздельного обучения детей с особенностями развития. Закон об образовании вводит новое понятие: «инклюзивное образование – обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей» [58]. В соответствии с политикой доступности образования для детей-инвалидов, к образовательным организациям любого типа и формы собственности предъявляются особые требования к разработке адаптированных образовательных программ и созданию специальных условий для получения образования [58].

Важно отметить, что получение образования в России не является исключительным правом только граждан нашей страны, иностранные граждане также могут воспользоваться правом обучаться в государственных

и муниципальных образовательных организациях при получении основного общего образования и среднего профессионального образования, а также получении высшего образования в пределах квоты и на условиях, предусмотренных законодательством [58].

Существенным положением, расширяющим гарантии при получении образования является пункт закона, в котором говорится о необходимости «создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни» [58].

В статье 34 названного закона закреплены основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования, которые сводятся к следующим правам: выбирать образовательную организацию и форму обучения, право на предоставление условий для обучения с учетом особенностей психофизического развития и состояния здоровья, участие в жизни своего образовательного учреждения, свободу и поощрение учебной, спортивной, научной и творческой деятельности обучающихся, право на отсрочку от армии и предоставление академического отпуска [58].

Государство должно оказывать меры поддержки социально уязвимым группам населения, так как доступность образования проявляется не только в его бесплатности. В соответствии со статьями 35, 36, 39 федерального закона, обучающимся также гарантируется бесплатное пользование на время обучения учебниками и учебными пособиями, иногородние студенты имеют право на проживание в общежитиях учебных заведений при получении среднего профессионального и высшего образования. При обучении по очной форме обучения на бюджетной основе студентам назначается стипендия «в целях стимулирования и (или) поддержки освоения ими соответствующих образовательных программ» [58].

Особой поддержкой обладают обучающиеся из числа детей-сирот. В статье 6 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" приводятся дополнительные гарантии права на образование. К таким гарантиям относится полное государственное обеспечение до завершения обучения, которое включает обеспечение питанием, одеждой, учебной литературой и письменными принадлежностями, бесплатным проездом на городском, пригородном транспорте, а также бесплатный проезд один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы [55].

Обучающиеся должны обеспечиваться горячим питанием, преимущественно бесплатным для учащихся начальных классов и для детей из малообеспеченных и многодетных семей. С 1 марта 2020 был принят закон о бесплатном и качественном горячем питании учеников начальной школы (младшеклассников), который вносит изменения в Федеральный закон от 2 января 2000 года N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов". До недавнего времени эта проблема в основном решалась за счет средств региональных бюджетов. После принятых изменений 37 статья федерального закона «Об образовании в РФ» была дополнена положением о том, что «бюджетам субъектов Российской Федерации могут предоставляться субсидии из федерального бюджета на софинансирование организации и обеспечения бесплатным горячим питанием обучающихся по образовательным программам начального общего образования». Особым достижением данного закона является четкое формулирование понятия о здоровом и качественном питании, и организации такого питания в образовательных учреждениях. Теперь обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов находится в приоритете по сравнению со стоимостью в процедуре закупочной деятельности, и должно быть на особом контроле государственных органов.

Государственная политика формулирует приоритетное направление в области образования – поддержка талантливой молодежи. Детям и молодым

людям, проявившим высокие способности в «учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте» следует оказывать содействие со стороны педагогов, администрации образовательных учреждений, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Такая поддержка может проявляться в выделении дополнительных финансовых средств и развития возможностей реализации таланта детей, в частности, в строительстве спортивных комплексов, школ искусств, создании специальных площадок по различным направлениям творческой деятельности т. д. Современное направление в этой области – появление так называемых детских технопарков «Кванториумов», которые начали создаваться во всех регионах страны по распоряжению Министерства Просвещения от 17 декабря 2019 г. Суть таких технопарков заключается в том, что на оснащенных современным высокотехнологичным оборудованием площадках, обучающиеся школ могут углубленно изучать естественные и технические науки [49].

Рассматривая теоретическую сторону проблематики в научных трудах, можно отметить, как исследователи раскрывают аспекты гарантий и проблем реализации права на образование в России.

В частности, А.В. Чичкин подробно описывает вопросы реализации конституционного права на образование для сельских жителей. В своей работе автор видит главной причиной проблемы – стремление молодежи уехать из деревень и сел. Он предлагает решение, которое заключается в создании государственных программ по привлечению молодых специалистов для работы в сельской местности. Анализируя результаты проектов по Белгородской, Калужской и Кировской областям, он описывает успешный опыт этих регионов [62, с.212-214].

А.В. Соложнин упоминает в своей работе о реализации права на образования для людей с ограниченными возможностями, так называемом, инклюзивном образовании. Он анализирует действующий закон об

образовании и заявляет, что инклюзивное образование предполагает массу трудностей, начиная от возможных бюрократических моментов и заканчивая созданием материальной базы в каждом образовательном учреждении и подготовкой специалистов, способных работать с детьми-инвалидами. Это связано с тем, что гарантия реализации права на образование для всех членов общества предполагает равную среду, т.е. дети-инвалиды должны иметь возможность обучаться в обычных школах. «Несмотря на то, что обязанность по созданию условий возложена на органы управления, непосредственно заниматься такими условиями придется администрации школы, особенно тогда, когда речь идет о специальных педагогических подходах, методах и способах общения с детьми и организации инклюзивного образования» [52, с.86-89]. Стоит добавить, что с момента принятия Закона об образовании в 2012 году, проблему удалось сдвинуть с места, но говорить о том, что данная система работает в полную силу, еще очень рано.

Тема гарантий реализации права на образование для различных категорий населения нашей страны поднимается многими правоведами в своих трудах. О.Г. Большакова особое внимание уделяет особенностям реализации права на образование различных категорий несовершеннолетних, в частности детей-сирот, детей, лишенных родительской опеки, детей с ограниченными возможностями здоровья и осужденных несовершеннолетних [64, с.1496-1502].

Анализируя действующее законодательство, В.К. Довгяло, К.Б. Егоров, М.А. Ларинова выясняют, что в законодательстве «существует ряд норм, которые не подкреплены юридическими гарантиями и зависят от усмотрения правоприменителей или менеджеров (руководителей образовательных организаций, органов государственной или муниципальной власти)». Они делают вывод, что данный факт противоречит принципам демократического, социального государства [37, с.18].

Подобной позиции придерживается и В.В. Лихобабина: «К сожалению, до настоящего времени имеются обстоятельства, когда конституционное

право на образование гражданами не может быть реализовано в полной мере» [34, с.64-65]. Она выделяет главную причину проблемы – несовершенство действующего законодательства. «Для того, чтобы работа по законодательному обеспечению права на образование носила целенаправленный характер, необходимо выявить те звенья в системе образования, в которых нарушения носят наиболее существенный характер.» Проблемы с финансированием системы образования, заключает в конце работы автор, в дальнейшем могут привести к нарушению основного принципа права на образование – его общедоступности и бесплатности [34, с.64-65].

Необходимо затронуть другую немаловажную проблему, такую как «обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования», которая предполагает разграничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. В некоторой степени, данная проблема рассмотрена в работе А.О. Ооржак, но сводится к формулированию главных положений [39, с.4-5]. На наш взгляд, этот вопрос нуждается в более подробном изучении. В частности, стоит отметить, что законодательство в сфере образования реализуется как на федеральном, так и на региональном уровне. Следовательно, гарантии реализации права на образования должны быть также зафиксированы в нормативно-правовых актах субъектов РФ и органах местного самоуправления. Поэтому необходимо определить принципы такого разграничения полномочий и обозначить проблемы взаимодействия в сфере образования между властями различного уровня.

Между тем, государством должно гарантировать не просто право на образование, а право на качественное образование. На сегодняшний день о качестве образования существует немало споров. Если попытаться проанализировать все мнения участников учебного процесса – учителей, родителей, обучающихся – о достигнутых результатах в этом направлении, то едва ли мы увидим единомышленников. В связи с тем, что финансовое

обеспечение сферы образования возлагается на регионы и муниципалитеты, мы получаем ситуацию, когда одна школа обеспечена по последнему слову техники, а в другой нет элементарных условий жизнеобеспечения.

С.А. Романова, Т.М. Гулая и Т.Л. Герасименко определяют «качество образования как совокупность системно-социальных качеств и характеристик, которые определяют систему образования, принятые требования, социальные нормы, государственные образовательные стандарты» [67, с. 265-277]. В своей работе они отмечают зависимость данного явления от множества факторов, прежде всего от стандартов, разрабатываемых государственной системой образования, а также уровня подготовки специалистов, способных реализовывать образовательные программы. В качестве фундамента должны служить нормативно-правовые документы и система мониторинга и контроля качества образования. При этом авторы считают, что в настоящее время такая система находится в процессе становления и имеет ряд недоработок [67, с. 265-277].

Поскольку право на образование тесно связано с правом на профессиональное самоопределение, важно понимать значение доступности профессионального образования. Качество профессионального образования – это гарантия престижа получаемой профессии. В своей работе профессор Н.А. Боброва говорит о причинах девальвации высшего образования, среди которых она выделяет злоупотребление должностных лиц в сфере образования. В результате формального подхода к реализации образовательных программ, использования руководителями различных трактовок нормативно-правовых актов качество высшего образования падает [10, с.179-181; 14, с.92-95].

Так как гарантии права на образование должны обеспечиваться на всех уровнях власти, существуют и другие недоработки работы правительства. В частности, процесс взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления не имеют четких принципов работы, не отлажены

механизмы контроля на различных уровнях публичной власти. В результате нарушение прав граждан происходит на самом низшем, местном уровне. В качестве способа исправить ситуацию Министерство образования в 2017 года приняло решение о реорганизации общеобразовательных организаций, которые должны будут полностью перейти в ведение региональной власти. Это связано также с вопросом финансирования, поскольку муниципалитеты имеют различные объемы средств, и при этом на них возлагается достаточно большое количество обязательств (порой несоизмеримое с возможностями). Но стоит отметить, что данная реформа находится в процессе реализации и уже сталкивается со множеством трудностей, в частности, неготовностью регионов принять на баланс школы [9, с.1-10].

Право на образование является основополагающим. Оно является важным не только для граждан, но и для государства. Это связано с функцией самого образования, посредством которого граждане получают знания и применяют их в различных сферах общественной жизни. От уровня образования зависит в принципе развитость государства. Помимо знаний, сам процесс получения образования воспитывает граждан и прививает им качества, которые способствуют социализации индивидов в обществе.

В настоящее время система образования находится в стадии реформирования. В 2003 году на конференции в Берлине Россия подписала Болонскую декларацию, подтверждающие переход на европейскую систему высшего образования. Основной реформой, связанной со школой, принято считать введение единого государственного экзамена. Первое упоминание о едином государственном экзамене в нормативных актах относится к Постановлению Правительства «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена», которое было принято 16 февраля 2001 года. Целью единого государственного экзамена стала унификация и систематизация образовательных стандартов. Именно внедрение единого государственного экзамена позволило повысить доступность высшего образования для жителей отдаленных территорий. Но несмотря на почти

двадцатилетний опыт применения единого государственного экзамена в общеобразовательных школах, отношение к этому явлению со стороны участников образовательного процесса (детей, родителей и педагогов) остается крайне негативным, так как происходит подмена истинных знаний формализованными навыками.

Обобщая вышесказанное, можно отметить, что с принятием закона об образовании в 2012 году была поставлена цель максимально подробно и полно описать все вопросы, касающиеся реализации права на образование в нашей стране. Образование – приоритетное направление государственной политики, уже достигнуты существенные результаты в области реализации права человека на образование в России. Прежде всего Правительством достаточно подробно сформулированы принципы и гарантии реализации права на образование в нашей стране для некоторых категорий граждан, таких как детей-сирот, инвалидов, лиц, находящихся в трудном материальном положении, детей, проживающих в отдаленной сельской местности. Из названных категорий наиболее успешно действуют гарантии для детей, оставшихся без попечения родителей. В то время как инклюзивное образование для лиц с ограниченными возможностями по-прежнему остается малодоступным. Отсутствие общественно резонанса не мотивирует органы исполнительной власти принимать жесткие меры для фундаментального решения проблемы.

## **Глава 2 Государство и образование: направления и перспективы развития**

### **2.1 Закрепление права на образование в международных правовых актах и в законодательстве Российской Федерации.**

Закрепление прав человека на международном уровне есть огромный результат достижения человеческого сообщества. Возможность беспрепятственно реализовывать свои права является признаком демократического государства. Международной организацией, стоящей на страже защиты прав человека, а в частности права на образование, выступает ЮНЕСКО. Целью ее работы является разработка, пропаганда и контроль образовательных стандартов, которые гарантируют право на образование на государственном уровне.

Право на образование является неотъемлемым правом человека и закреплено в важнейших международно-правовых актах, таких как:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.;
- Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 г.
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.;
- Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.

Анализируя международно-правовые акты, можно отметить, что все они в той или иной степени формулируют принципы права на образование, действующие в российском законодательстве. Во ст. 26 п. 1 «Всеобщей декларации прав человека» каждому гарантируется право на бесплатное начальное и общее образование, при этом начальное образование должно быть обязательным. Что касается профессионального образования, в том

числе высшего, то оно «должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого». Данная формулировка не предполагает, что профессиональное образование должно быть бесплатным, но при его получении человек не может подвергаться какой-либо дискриминации [16].

В той же статье пункте 2 определена значимость образования в системе человеческих ценностей, а также его влияния в формирование человеческой личности и таких качеств, как взаимопонимание, терпимость и стремление к «дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами», а также образование «должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира» [16].

В пункте 3 из права на образование выделяется право родителей на выбор вида образования для своих малолетних детей. Таким образом, вводится роль родителей как таких же субъектов реализации права на образование как, непосредственно, получателей образования.

При этом термин «дискриминация» не встречается в тексте «Всеобщей декларации прав человека». Подробно смысл термина «дискриминация в образовании» трактует «Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования»: «В настоящей Конвенции выражение "дискриминация" охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования» [30].

Проблема дискриминации является центральной темой в научных исследованиях правоведов всех стран. Особенно она актуальна для многонациональных государств. Встречаются различные определения в научной литературе. Р. Орланди, Р.А.Г. Гарсия, А.С. де Оливейра, рассматривая проблему ущемления в правах коренных народов, делают вывод, что «дискриминация – это неблагоприятное поведение определенных субъектов по отношению к другим членам населения, стигматизированное по

внешнему виду или этническому происхождению, при этом понятие расы относится к социальному конструированию, включающему физические и культурные характеристики» [66, с. 76-87].

Данная Конвенция ставит перед государствами-участниками новые задачи по предупреждению актов дискриминации, которая может проявляться в ограничении доступа к образованию каких-либо групп. При этом отдельные системы обучения возможны только при условии предоставления одинакового качества обучения, и только при добровольном согласии родителей. Государства обязуются на законодательном уровне применять данный принцип. Также в конвенции подчеркивается обязанность государства обеспечивать поддержкой национальные меньшинства, развивать возможности для таких лиц обучаться на родном языке [30].

20 марта 1952 г. в дополнение к «Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод» был принят Протокол № 1, во второй статье которого закрепляется особая функция государства в области образования и обучения, а также необходимость уважать «право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям». Принятие данного международно-правового акта позволило возложить ответственность по реализации права на образование на европейские государства, ратифицировавшие данный документ.

В статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах используются те же принципы, которые были сформулированы еще «Всеобщей декларацией прав человека», но расширяются и дополняются. Прежде всего это касается среднего и высшего профессионального образования. Такое образование «должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования» [35]. Впервые говорится о том, что государство должно обеспечивать материальной поддержкой как обучающихся, так и

педагогов. Важно отметить, что в определенном смысле формулируется необходимость создание образовательных стандартов, и введение государственного контроля за образовательными учреждениями, «чтобы образование, даваемое в таких заведениях, отвечало тому минимуму требований, который может быть установлен государством» [35]. Интересным представляется, что данная формулировка к функции государства по обеспечению реализации права на образование добавляет функцию мониторинга качества образования. Роль государства расширяется в 14 статье данного документа, в которой на государства-участников возлагается обязанность «в течение двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь - в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане, - принципа обязательного бесплатного всеобщего образования» [35]. Проблема реализации права на бесплатное образование стоит остро для многих государств. Несмотря на то, что во большинстве западных стран существует система бесплатного школьного образования, качество бесплатного образования в государственных школах в разы отличается от коммерческих. В своей работе Д.С. Гринспен обращает внимание, на то что в США уже давно существует дискриминация в качестве образования в зависимости от уровню дохода семей. [65, с. 757-779]

Тенденция по расширению обязанностей государства в области образования можно наблюдать и в следующем международно-правовом акте «Конвенция о правах ребенка». В статье 28, помимо уже упомянутых принципах права на образование, таких как доступность, бесплатность и обязательность начального образования, за государством закрепляется обязанность по контролю за посещаемостью детьми школ и по принятию мер поддержания школьной дисциплины «с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка» [31]. Также государство должно обеспечить равный доступ к информации в области образования и профессиональной подготовки, научно-техническим знаниям и современным

методам обучения. Помимо этого, в ст. 29 провозглашаются следующие принципы образования детей:

- развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме;
- воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе Организации Объединенных Наций;
- воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной;
- подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения;
- воспитание уважения к окружающей природе [31].

В российском законодательстве право на образование получило закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года в статье 43, а также в Федеральном законе от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". Более подробные принципы реализации права на образование в нашей стране определены в Федеральном законе от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации".

Статья 43 Конституции РФ в своих положениях во многом опирается на международные правовые акты. В ней подтверждается всеобщий доступ к образованию, гарантируется «бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Закрепляется и обязанность родителей или опекунов обеспечить «получение детьми основного общего образования» [32]. Кроме того, государство

«устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты» [32].

Также отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка в сфере образования в Российской Федерации закреплены в 9 статье Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ

Все вышеназванный нормативно-правовые акты, формируя принципы права на образования, не ставят перед собой задач разрабатывать механизмы его реализации, а делегируют такие полномочия государству, в котором данное право будет реализовываться.

В Федеральном законе от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» была поставлена цель максимально подробно и полно описать все вопросы, касающиеся реализации права на образование в нашей стране. Данный закон определяет предметом регулирования «общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование» [58].

В первой главе обозначены общие положения, в частности, в статья 2 даны основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе. Вводится понятие «обучающийся» - единое для всех форм образования, как для школ, так и для вузов; разграничиваются понятия «образование», «воспитание» и «обучение», при этом первое охватывает по смыслу два последующих понятия; в связи с эти появляются «профессиональное образование» и «профессиональное обучение», и соответственно «организации, осуществляющие обучение» и «организации, осуществляющие образовательную деятельность».

В статьях 3 и 4 определены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования,

которые сводятся признанию приоритетности образования, его гуманистическом, светском, демократическом характере, создании единого образовательного пространства на всей территории РФ, закрепляется верховенство конституции и международного права в вопросах правового регулирования отношений в сфере образования [58].

В статью 5 внесены государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации, которые уже так или иначе были представлены в международно-правовых актах, такие как общедоступность, бесплатность, создание социально-экономических условий, защита от дискриминации, оказание содействия одаренным обучающимся.

В статьях 6-9 определяются разграничения полномочия в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов [58].

В остальных главах закон достаточно подробно описывает основные направления деятельности образовательных учреждений всех уровней образования (от дошкольного до высшего образования), затрагивает формирование четких правил разработки структуры и программ образовательного характера, определяет права и обязанности участников образовательного процесса, а также требования к профессиональным качествам педагогических работников.

В заключение стоит отметить, что мировым сообществом разработано немало правовых актов, закрепляющих и гарантирующих право на образование. Российская Федерация ратифицировала данные акты и перенесла заложенные в них принципы в российское законодательство. Принятый федеральный закон «Об образовании» представляет собой значительный документ, охватывающий все стороны образовательного процесса. Но он носит скорее декларативный характер и не описывает механизмы реализации права на образования, а перекладывает полномочия

на органы исполнительной власти и образовательные организации, осуществляющие непосредственно образовательный процесс. В данной ситуации возможно два сценария: с одной стороны, таким образом могла бы проявиться свобода образования, но с другой, это может приводить к различным трактовкам правовых норм разными участниками образовательного процесса и органами, их контролирующими.

Не ясны также последствия нарушения правовых норм, закрепленных в данном законе. Возникает вопрос о том, какого рода ответственность ложиться на участников образовательного процесса в случае нарушения права гражданина на образование в Российской Федерации. Кроме федеральных законов существует большое количество подзаконных актов, разрабатываемых профильными министерствами, Правительством РФ и региональными властями. Существование надзорных органов, например, Рособнадзора или Прокуратуры, не приводит к прозрачной системе привлечения к ответственности. В одних случаях может применяться дисциплинарная ответственность к субъектам правоотношений в сфере образования, в других – административная, но чаще всего доказательство нарушения права на образование возможно только в судебном порядке.

## **2.2 Государственная политика в сфере образования в РФ**

«Под государственной политикой понимается система целей и задач, отражающих видение государством путей и перспектив его и общества функционирования и развития, а также методов, практически реализуемых государством для достижения этих целей и решения, соответствующих внутренних и внешних задач» [37, с.9]. Государство заинтересованно в развитии системы образования, так как оно выступает локомотивом для большинства сфер деятельности общества. В соответствии с положением ежегодного доклада Правительства РФ о реализации государственной

политики в сфере образования, стратегической целью государственной политики в области образования является «повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина» [23].

Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования изложены в 3 статье ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В рамках данной статьи обозначены базовые принципы, на которых основывается правовое регулирование отношений в сфере образования. Рассмотрим подробнее каждый из них, а также проблемы их реализации [58].

#### 1. Признание приоритетности образования.

Еще 2002 году Президент обозначил образование как одно из направлений национальных проектов. На сегодняшний день разработана программа реализации нацпроекта «образование» до 2024 года. «Национальный проект предполагает реализацию 4 основных направлений развития системы образования: обновление его содержания, создание необходимой современной инфраструктуры, подготовка соответствующих профессиональных кадров, их переподготовка и повышение квалификации, а также создание наиболее эффективных механизмов управления этой сферой» [41].

Е.А. Старкова выражает сомнения в отношении государственной политики, построенной на национальных проектах, так как чаще всего они не имеют научно проработанной программы и содержат массу противоречий. Кроме того, по ее словам, среди населения нашей страны отношение к национальным проектам также неоднозначно. Большинство граждан либо не видят существенных изменений, либо полагают, что изменения идут не на пользу. «Одним из существенных недостатков реализации национального проекта «Образование» является избирательность. При таком распределении финансовой поддержки, во-первых, невозможно надеяться на научно-

профессиональную и общественную поддержку этих проектов, а во-вторых, стирается главный признак национального проекта – всенародность» [53, 356-359].

2. «Обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования» [58].

Данный принцип восходит к положениям большинства международно-правовых актов, а также закреплен 43 статьей Конституции РФ. Стоит отметить, в условиях многонациональности и многоконфессиональности нашей страны проблема дискриминации не является острой. Но при условии, если смотреть в традиционном ракурсе понятия «дискриминация».

В современной России можно заметить надвигающуюся тенденцию к дискриминации по месту жительства. Так государственная политика по финансированию школ в зависимости от контингента обучающихся и показателей образовательных организаций постепенно приводит к диспропорциям в бюджетах больших школ и маленьких, городских и сельских, престижных гимназий и обычных общеобразовательных. Таким образом, в одних школах присутствует самое современное мультимедийное оборудование, в то время как в других не имеется даже интернет-связи. В то время, как такая политика ставила целью заставить школу улучшать качество образования, привлекая учащихся в свой состав. На практике большинство школ имеют территориальные критерии отбора детей, которые могут быть зачислены в зависимости от места регистрации учащихся. Как следствие дети, не имеющие возможность выбирать место проживания, получают качественно отличающийся процесс обучения. Все это свидетельствует о том, что происходит нарушения прав на равные возможности к доступу на качественное образование. К сожалению, обращения граждан на данное нарушение трудно встретить, поскольку восстановление в правах в частных случаях невозможно. Данную проблему необходимо решать на общегосударственном уровне, изменением системы финансирования образовательных организаций и отменой ценза места жительства. Кроме

того, существует целый ряд названий организаций (гимназии, лицеи, техникумы, колледжи, университеты, институты, академии и т.д.), каждое из которых может давать определенные преимущества в вопросах автономии, финансирования и статуса обучающихся. Необходимо привести все образовательные учреждения к единым стандартам, не только общеобразовательные, но и профессиональные.

3. «Гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования» [58].

Государство признает приоритет человеческих ценностей. Важным аспектом выступает не просто образовательный процесс, построенный на передаче знаний и опыта, а личностная ориентация, основанная на выделении индивидуальности человека. Воспитательная функция образования наравне с другими ставит целью формирование полноценной личности. Данный принцип является фундаментальным для формирования гражданского общества, а также лежит в основе демократического правового государства.

4. «Единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства» [58].

Е.В. Добренькова рассматривает Единое образовательное пространство в двух значениях. Первое значение – «внутреннее единое пространство подразумевает равный доступ и одинаково высокое качество обучения во всех регионах, городах и весях». [19, с.96]. Российская Федерация устанавливает единые образовательные стандарты (ФГОС), действующие на всей территории страны. Федеральные образовательные стандарты регулярно пересматриваются, в них вносятся изменения и дополнения в соответствии с

требованиями современного общества. Одновременно существуют вариативные элементы, предполагающие учет особенностей отдельных субъектов РФ, в частности национальные и культурные факторы.

5. «Создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе» [58].

Согласно мнению Е.В. Добреньковой, второе значение единого образовательного пространства (ЕОП), внешнее, воплощается именно в данном принципе государственной политики. «Внешнее ЕОП предполагает, во-первых, вступление России в мировое (на первом этапе – европейское) образовательное пространство, признание конвертируемости российских дипломов, введение в наше обучение евростандартов; во-вторых, восстановление распавшегося советского образовательного пространства в рамках СНГ в новом качестве» [19, с.96].

В 2003 году наша страна присоединилась к Болонскому процессу, цель которого привести к единому стандарту образование европейских стран. Прежде всего реформирование коснулось системы высшего образования, была введена двухуровневая система – бакалавриат и магистратура. Для того, чтобы выпускники отечественных вузов были также востребованы на международном уровне, заключаются международные соглашения по признанию российских дипломов иностранными государствами – нострификация. Л.О. Курышева в своем исследовании о влиянии Болонского процесса на российскую систему высшего образования отмечает, что существенным вопросом является признание «ученых степеней послевузовского образования – кандидата наук и доктора наук – в системе профессиональных степеней и званий, поскольку наличие двух подобных степеней для зарубежных стран является исключением. Принятая в настоящее время в России ученая степень доктора наук, имеет чисто российское происхождение и предназначение. Это самая высокая по международным стандартам научная квалификация, которая считается на

национальном уровне как характеристика научных достижений ученого в той или иной области науки» [33, с.142].

Стоит заметить, что присоединение к Болонскому процессу имеет как преимущества, так и недостатки. Заслуженный юрист РФ, профессор Н.А. Боброва поднимает тему девальвации магистерского образования. В то время, как целью реформирования было повышение престижа российского образования, на деле мы получили снижение его качества. Этот вопрос был подробнее рассмотрен в предыдущей главе. [10 с.179-181; 14 с.92-95].

6. «Светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность» [58].

Данный принцип соответствует положениям 14 статьи Конституции РФ «Российская Федерация – светское государство» [32].

В многонациональном государстве данный принцип – залог предупреждения религиозных конфликтов. Учащиеся государственных образовательных организаций не должны подвергаться влиянию какой-либо из конфессий. Определенно, существуют церковные школы, в которых добровольно можно получать религиозное образование. Но такие учреждения не входят в общую государственную систему образования. При этом, можно встретить и нарушения принципа светского образования. «В этом смысле актуальной является дискуссия об обязательности включения в образовательные программы общего образования дисциплины «Основы православной культуры», которая ведется на протяжении нескольких лет в нашем обществе, размещением православных икон в образовательных организациях, использования в школьной форме религиозных элементов и символов, приглашения на уроки представителей церкви для проведения внеклассных занятий и другие вопросы» [37, с.11].

С другой стороны, Н.С. Семенова в своей работе «Запрет на ношение хиджабов в российских школах: традиционные ценности и реализация права на образование» приводит в пример случай, когда ношение религиозной одежды приводит к конфликту с администрацией образовательного

учреждения, которая сославшись на нормы 37 статьи Закона «Об образовании» запретила девочке из семьи мусульманского вероисповедания ходить в школу с покрытой головой: «Организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе устанавливать требования к одежде обучающихся, в том числе требования к ее общему виду, цвету, фасону, видам одежды обучающихся, знакам отличия, и правила ее ношения» [58].

Н.С. Семенова в данной статье усматривает противоречия в отношении принципов реализации права на образование и Конституции РФ. В соответствии с изложенной ситуацией, мы можем наблюдать дискриминацию по конфессиональному признаку. Как часто бывает, на местах происходят «перегибы», но в рамках действующего законодательства подобные конфликты возможно предотвратить путем достижения компромисса между участниками образовательного процесса [68, с.28-30].

7. «Свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания» [58].

8. «Обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека» [58].

Международные организации, такие как ЮНЕСКО, активно продвигают концепцию «обучение на протяжении всей жизни», которая нашла закрепление в Законе «Об образовании». Данная формулировка связана с требованиями современного общества, интенсивным развитием науки и технологий. Уже становятся недостаточными знания, полученные в

общеобразовательных и профессиональных организациях. Вводится система повышения квалификации и профессиональной переподготовки. В некоторых направлениях промышленности возникает необходимость в кадрах, имеющих знания в смежных областях. Кроме того, в условиях изменяющейся экономической ситуации, появляется потребность в новых профессиях, меняются квалификационные требования к существующим. Изучая данный вопрос, Л.В. Айзикова приходит к выводу, что «общественная значимость этой концепции заключается в оснащении каждого человека способностью к постоянному развитию, самоусовершенствованию, всесторонней самореализации в течение всей жизни, что, в свою очередь, способствует обеспечению процветания всего общества. Главным инструментом достижения поставленных целей является внедрение компетентностного подхода в образовании, оказывающегося универсальным средством разрешения как личных, так и общественных и государственных задач» [3, с.35-41].

9. «Автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций» [58].

Статья 28 Закона «Об образовании» раскрывает понятие автономии образовательной организации, «под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации» [58].

Но стоит отметить, что такая самостоятельность образовательных организаций лишь частична, так как государство в обязательном порядке проводит аккредитацию и лицензирование учреждений и образовательных программ на соответствие федеральным государственным образовательным

стандартам. Кроме того, лицензированию подвергается любая деятельность, связанная с образованием и воспитанием детей, поэтому негосударственные и коммерческие организации также являются объектами контроля и надзора со стороны государства. В соответствии со статьей 28 Закона «Об образовании» автономия проявляется в следующих аспектах: «Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам» [58]. В той же статье приводится перечень компетенций образовательной организации, некоторые из которых можно рассматривать скорее, как обязанности, а не право на свободу деятельности. Так, например, положение данной статьи «создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации» относит нас к гуманистическому принципу государственной политики и к нормам 37 статьи названного закона «организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность» [58].

10. «Демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями» [58].

Демократический характер образования наполняет учебный процесс фундаментальными ценностями нашего общества. Данный принцип основывается на том, что обучающиеся рассматриваются не как пассивные получатели знаний, а как активные соавторы их собственного обучения. Они не являются продуктом образовательной системы, а скорее ценными участниками активного образовательного сообщества. Педагоги, а также родители детей также выступают как полноправные участники образовательного процесса. На основании статьи 26 Закона «Об образовании» для реализации прав участников на участие в управлении в

образовательных организациях учреждаются коллегиальные органы управления, «к которым относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования - ученый совет), а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации» [58].

11. «Недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования» [58].

В образовательной среде существуют как государственные, так и частные организации. В последних именно конкуренция позволяет повышать качество оказываемых услуг, поскольку государство контролирует лишь вопросы безопасности и законности. Они, выступая как элементы рыночной экономики, регулируют себя самостоятельно. Но говорить о конкуренции частных образовательных организаций с государственными не приходится. А вот конкуренция среди государственных образовательных организаций приводит нарушению прав учащихся на качественное образование, его доступность. Как уже было сказано ранее, различный статус, рейтинг и финансирование школ приводит не к соперничеству между ними, а проблемам зачисления в них детей, не соответствующих критериям отбора, а иногда даже к коррупционным фактам.

12. «Сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования» [58].

Данный принцип связан с предыдущим, давая с одной стороны выбирать организацию и форму обучения в зависимости от материальных возможностей. С другой, все чаще поднимается вопрос о введении в государственные школы дополнительных платных образовательных услуг.

Большинство родителей считают, что такая тенденция рано или поздно приведет к тому, что бесплатными в школах останется обучение лишь по базовым дисциплинам. А подготовка к единому государственному экзамену уже становится на коммерческие рельсы, и родители вынуждены платить за дополнительные занятия.

Стоит отметить еще один важный принцип государственной политики в сфере образования – это информационная открытость, который обозначен во втором пункте статьи 3 Закона «Об образовании в РФ»: «Правительство Российской Федерации ежегодно в рамках обеспечения проведения единой государственной политики в сфере образования представляет Федеральному Собранию Российской Федерации доклад о реализации государственной политики в сфере образования и публикует его на официальном сайте Правительства Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"» [58]. В ежегодном докладе Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования за 2019 год говорится о том, что деятельность правительства строится на основании всеобщей стратегии развития государства, результатами которой стало: повышение конкурентоспособности отечественных университетов, модернизация инфраструктуры организаций среднего профессионального образования, учреждение организации дополнительного образования детей нового типа, таких как технопарки, центры цифрового образования и т.д., ведется работа по развитию инфраструктуры дошкольного, общего образования, дополнительного образования детей, создаются дополнительные места в детских садах, повышается доступность образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья, внедряются новые подходы в системы обучения, в частности в профобразовании ведется работа по взаимодействию с работодателями, разработана эффективная система выявления одаренных детей, повышается уровень средней заработной платы педагогических работников [23].

Стоит отметить, что несмотря на значительные успехи в реализации государственной программы, о каждом пункте из названных результатов нельзя говорить, как о завершённом.

Кроме федерального правительства, реализацией государственной политики занимаются органы исполнительной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 72 Конституции РФ. В рамках своей компетенции, региональные власти принимают программы развития образования в своем регионе. В качестве примера рассмотрим государственную программу Сахалинской области "Развитие образования в Сахалинской области".

В результате реализации мероприятий в рамках региональных отраслевых проектов предполагается решить следующие проблемы: организация обучения школьников в одну смену; увеличить численность выпускников среднего профессионального образования, демонстрирующих уровень подготовки, соответствующий стандартам Worldskills Россия; создание мест для обучения по дополнительным общеобразовательным программам естественно-научной и технической направленностей, соответствующих приоритетным направлениям технологического развития Российской Федерации [46].

В отличие от региональных органов исполнительной власти, органы местного самоуправления занимаются «обеспечением содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройством прилегающих к ним территорий» [58]. С 2017 года началась реорганизация образовательных учреждений для преодоления затруднений в финансировании, и как следствие, плохой материальной базы муниципальных школ. Предполагается, что школы должны перейти в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ [9, с.1-10].

В целом государственная политика в сфере образования соответствует всем принципам, закрепленным в международных правовых актах. Образованию отводится особое место в перспективах развития страны. В законодательстве учитываются важнейшие особенности российского

культурного и этнического состава, обозначены социальные аспекты реализации права на образование в Российской Федерации. Образовательная система находится на пути реформирования и сближения с международными стандартами. А федеральные программы активно обретают реальное воплощение в регионах страны. Но несмотря на все достижения, перед правительством стоит задача по преодолению множества проблем.

### **2.3 Защита права на образование**

В 45 статье ФЗ «Об образовании в РФ» гарантируется защита прав обучающихся и родителей в сфере образования. В качестве способов защиты своих интересов предлагается направлять обращения в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, а также «использовать не запрещенные законодательством Российской Федерации иные способы защиты прав и законных интересов» [58]. Если исчерпаны все варианты, то в качестве гарантий защиты прав граждан выступает суд и прокуратура. Рассмотрим примеры судебной практики по вопросам реализации права на образование.

Конституционный Суд РФ обратил внимание, что согласно Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования и ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах под доступностью образования необходимо понимать равные для всех права и возможности его получения. По мнению Конституционного Суда РФ, доступность образования должна пониматься не только в экономическом смысле, но и в физическом (безопасная досягаемость образовательной организации, ее разумное географическое удаление, обеспечение доступа к современным технологиям) [42].

Наиболее частым камнем преткновения между муниципальными властями и гражданами становится проблема транспортной доступности образовательных организаций. Для учащихся сельских школ физическая доступность часто сводится к необходимости ездить из одного населенного пункта (места проживания) в другой (к месту нахождения образовательного учреждения). Подвоз обучающихся к школе и обратно может осуществляться различными способами. Некоторые муниципальные образовательные учреждения имеют свой транспорт и могут осуществлять перевозку детей самостоятельно. Однако в данном случае существует необходимость лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, как того требует п. 24 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Это приводит к дополнительным бюрократическим барьерам, и большинство организаций вынуждены отказываться от содержания собственного автопарка, тем самым оставляя учащихся школ без возможности безопасного способа добраться к школе.

Рассматривая дело по подобной ситуации Приморский краевой суд Постановлением президиума от 10 февраля 2014 г. № 44г-6 постановил, что «деятельность школы по регулярным перевозкам обучающихся осуществляется ответчиком для обеспечения образовательного процесса, т. е. для собственных нужд образовательного учреждения. Деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, осуществляемая для обеспечения собственных нужд юридического лица, не подлежит лицензированию» [47]. Таким образом, была решена проблема для большинства сельских школ, которые могли теперь беспрепятственно использовать автотранспорт для перевозки детей.

Иногда осуществление перевозок должно осуществляться между различными муниципальными образованиями. При этом возникает правовая коллизия. Так согласно части 2 статьи 40 Федерального закона от 29 декабря

2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций. Но в соответствии с федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", сфера полномочий муниципального образования ограничена его территориальными границами. Таким образом, возникает проблема разграничения полномочий между двумя муниципальными образованиями, и какая из сторон должна принять на себя финансовые обязательства.

По данной проблеме Конституционный Суд в своем Постановлении от 5 июля 2017 г. № 18-П установил, что «в ситуации, когда обучающиеся вынуждены посещать школу, расположенную в другом муниципальном образовании, бесплатный транспорт для них должен быть обеспечен муниципальным образованием, в котором они проживают и которое не смогло обеспечить посещение ими образовательной организации на своей территории. Часть 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" не соответствует Конституции РФ, в той мере, в какой она возлагает на учредителя общеобразовательной организации, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся» [45].

Несмотря на то, что действующая государственная программа направлена на создание обучающей среды для детей с ограниченными возможностями, большинство образовательных учреждений не имеют специального оснащения, имеется проблема с педагогическими кадрами, в

обязанности которых входит сопровождение ребенка в школах. В таких случаях родители оставляют за собой право решать, может ли ребенок-инвалид посещать образовательное учреждение. При этом обеспечение возможности обучаться ребенку-инвалиду должно стать обязанностью родителей или законных представителей.

В Омский областной суд поступило апелляционное заявление от матери ребенка-инвалида. В соответствии в рассматриваемом деле было установлено, что «ребенок по состоянию здоровья не может посещать дошкольные учреждения, нуждается в воспитании и обучении на дому. Мать обратилась с заявлением о назначении ей денежной компенсации затрат на воспитание и обучение ее ребенка, такая компенсация была назначена в соответствии с региональным законодательством. Вместе с тем, суд отметил, что компенсация затрат на воспитание и обучение носит заявительный характер и выплачивается не по факту установления инвалидности, а по факту обращения одного из родителей. Правовая природа денежных выплат носит компенсационный характер, то есть, по сути, направлена на возмещение понесенных расходов родителей, связанных с развитием и образованием ребенка. Действующим законодательством возможность осуществления подобных выплат за период, предшествовавший моменту обращения, не предусмотрена» [7].

Распространенным конфликтом является ситуация, когда родителей обязуют приобретать учебную литературу за свой счет. При этом в соответствии со статье 8 Федерального закона «Об образовании в РФ» финансовые обязательства по вопросу «организации обеспечения муниципальных образовательных организаций учебниками и учебными пособиями, допущенными к использованию при реализации указанных образовательных программ» возлагается на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом закупочная деятельность осуществляется самостоятельно муниципальными образовательными учреждениями из расчета количества обучающихся. Обновление

библиотечного фонда должно происходить каждые 5 лет [58]. Некоторые школы не приобретают учебную литературу в достаточном количестве.

По аналогичному вопросу Архангельский областной суд вынес постановление в адрес одной из школ области о «неисполнении муниципальной школой своих обязанностей по организации учебного процесса, а именно, по обеспеченности бесплатными учебниками учащихся, нарушает права неопределенного круга лиц на общедоступное и бесплатное образование, что несовместимо с задачами общеобразовательных программ и снижает качество подготовки обучающихся.» [4]

Стоит отметить, что зачастую среди родителей происходит недопонимание в вопросе обеспечения школьников учебной литературой. Несмотря на то, что учебно-методические комплексы могут включать дополнительные средства обучения, такие как рабочие тетради, школы не несут обязательства по их приобретению для каждого учащегося.

В апелляционном определении Верховного суда Республики Коми от 22 мая 2014 г. по делу № 33-2365/2014 дано следующее разъяснение по этой проблеме: «Рабочие тетради не предназначены для многократного использования, поскольку ученики работают непосредственно в данных тетрадях. Учебные издания нового поколения – учебник-тетрадь, индивидуальная рабочая тетрадь, книга для самостоятельной работы учащихся, альбом-задачник, тетрадь для творческих заданий и т. п. – следует относить к практикумам. Рабочие тетради являются самостоятельным видом учебного издания (не учебник и не учебное пособие). Их использование в образовательном процессе направлено на качественное преподавание учебной дисциплины, оказание помощи учителю в планировании и подготовке к урокам, повышение методического уровня преподавания. Образовательное учреждение самостоятельно в выборе образовательных программ и используемых в образовательном процессе учебных изданий, заявка на приобретение за счет государственных средств учебной литературы формируется школой с учетом утвержденных перечней, куда рабочие

тетради не включены, и их использование в образовательном процессе зависит от усмотрения самого образовательного учреждения.

Действующее законодательство не содержит нормы, предусматривающей обеспечение учащегося всем комплексом учебной литературы и вспомогательным материалом. Более того, рабочие тетради не могут использоваться на возвратной основе, являться предметом заказа и входить в состав библиотечного фонда школьной библиотеки. На школу не может быть возложена обязанность обеспечить каждого учащегося рабочими тетрадями» [5].

Еще одним эффективным способом восстановления нарушенных прав является обращение в органы прокуратуры. В ходе проверок, прокуроры обязаны принять меры прокурорского реагирования в отношении должностных лиц. По вопросам нарушения права на образование количество обращений граждан в органы прокурорского надзора остается значительным.

И.Д. Гайнов, изучая проблему прокурорского надзора за соблюдением конституционного права граждан на образование, дает оценку фактическому состоянию обеспечения общедоступности дошкольного образования. По его словам только в сфере дошкольного образования в 2012 году прокурорами было выявлено более 183 тыс. нарушений, в 2013 году – более 180 тыс. нарушений, в 2014 – около 104 тыс. нарушений [17, с.77].

Генеральная прокуратура регулярно осуществляет проверку по вопросам доступности дошкольного образования, достаточности мер, принимаемых уполномоченными органами по созданию и расширению сети детских садов и мест в них, законности расходования бюджетных средств, выделяемых на строительство, реконструкцию и ремонт объектов дошкольного образования [40].

Т.С. Дьяченко выделяет наиболее распространенные случаи обращения граждан, такие как необоснованность отказов в приеме в детские сады, и принудительный сбор денег с родителей. На примере Курганской области, были рассмотрены случаи, когда за счет так называемых благотворительных

взносов родителей осуществлялся ремонт помещений и игровых площадок [21, с.19-20].

Подобные случаи, к сожалению, стали обыденным явлением на всей территории страны. При этом по официальным данным Министерства Просвещения на реализацию национального проекта «Образование» до 2024 года выделено 723,3 млрд руб. из федерального бюджета и 45,7 млрд руб. из бюджетов субъектов РФ [41].

Е.В. Зелинская также в своей работе поднимет тему реализации права на образование для детей-инвалидов и выделяет особую значимость надзорной деятельности органов прокуратуры, «так как она оказывает наиболее заметное воздействие на общее состояние законности в стране» [25, с.45].

В ее работе приводится пример Апелляционного определения Московского областного суда по делу «о создании условий инвалидам и гражданам других маломобильных групп населения для беспрепятственного доступа их к объекту социальной инфраструктуры. Данные требования заключались в установлении в здании специальной общеобразовательной школы-интерната пандуса и поручней у лестниц согласно СНиП 35-01-2001. Решением Ногинского городского суда Московской области от 17.06.2014 г. требования прокурора были удовлетворены» [6].

Подобные дела не редкость для отечественного судопроизводства. Несмотря на то, что еще 2011 году была разработана государственная программа «Доступная среда», на реализацию которой ежегодно выделялось свыше 3 млрд. рублей, количество реконструированных объектов инфраструктуры под нужды людей с ограниченными возможностями, в том числе образовательных учреждений, недостаточно, особенно, в маленьких населенных пунктах.

Таким образом в процессе поиска и анализа судебной практики, можно сделать следующие выводы:

1) Обеспечение доступности школьного и дошкольного образования не всегда реализуется в полном объеме.

2) При этом нарушения права детей на образование чаще всего происходит на уровне муниципальных властей, а также подведомственных им учреждений.

3) Существуют недоработки Федерального закона «Об образовании в РФ» в вопросе разграничения полномочий между отдельными муниципальными образованиями по проблеме перевозки детей до образовательного учреждения и обратно.

Кроме того, важную роль в защите права на образование играет Прокуратура, которая регулярно осуществляет проверку на основании обращения граждан, количество которых остается по-прежнему высоким.

## **Глава 3 Проблемы реализации права на образование**

### **3.1 Доступность образования для социально незащищенных групп населения и других категорий граждан**

Социально незащищенными группами граждан являются инвалиды, ветераны, пенсионеры, несовершеннолетние, дети-сироты и дети, оставшихся без попечения родителей и некоторые другие категории. В настоящее время в России проводится социальная политика, направленная на поддержание данных граждан. В дополнение к устоявшейся группе конституционных прав, они могут рассчитывать на защиту и реализацию особых прав, связанных с их статусом. Но со стороны государства должны проводиться мероприятия на защиту от дискриминации и гарантироваться равные возможности для реализации абсолютно всех прав. Право на образование также не является исключением, поэтому в законодательстве оно особо выделяется в нормативно-правовых актах.

Может показаться, что доступность образования касается детей или молодых людей, так как чаще всего именно в первые два-три десятилетия своей жизни человек обучается и определяется профессионально. Но такое понимание ошибочно, так в последнее время достаточно остро встал вопрос о профессиональной переподготовке и получении дополнительного образования лицами старше 50 лет. И здесь устоявшиеся стереотипы мешают обществу принять новые реалии жизни. После проведения пенсионной реформы для нашей страны актуальным вопросом стало появление так называемых граждан предпенсионного возраста. Одновременно в рамках реализации национального проекта «Демография» появилась возможность предоставить этой категории бесплатное дополнительное профессиональное образование или помочь пройти профессиональную переподготовку [50].

Затрагивая вопрос таких групп, как пенсионеры, важно подчеркнуть, что в настоящее время разрабатываются программы по получению

дополнительного образования федеральными и региональными органами исполнительной власти. Задача – помочь людям старшего возраста интегрироваться в современное технологически развивающееся общество. Поэтому основными направлениями дополнительного образования являются обучение компьютерной и экономической грамотности.

Т.А. Сидорчук изучает тему геронтообразования в Российской Федерации на примере реализации конкретных программ и делает вывод, что «решение задач социализации и адаптации пожилых людей может осуществляться через организацию системы образования для пожилых граждан и развитие школ/университетов третьего возраста. Социально-просветительский проект «Университет третьего возраста», направленный на создание возможностей для включения пожилых людей в активную социальную жизнь посредством предоставления им образовательных услуг, является сегодня делом исключительной социальной важности, значимой составляющей активного созидательного общения, расширения путей самореализации пожилых людей» [51, с.289-294].

В Сахалинской области, как и во многих регионах, действуют государственная программа организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования незанятых граждан, которым в соответствии с законодательством РФ назначена страховая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность. Профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование пенсионеров осуществляется по направлению органов службы занятости по востребованным на рынке труда профессиям при условии обращения граждан указанной категории в органы службы занятости по месту жительства в целях поиска подходящей работы [48].

Наиболее актуальной темой выступает проблема доступности образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также детей с ОВЗ. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей» наиболее полно отражает все стороны защиты для этой категории граждан.

Статья 6 названного закона закрепляет за детьми-сиротами и детьми, оставшихся без попечения родителей, право на получения профессионального образования, гарантии на государственное обеспечение на протяжении всего периода обучения по профессиональным программам очной формы. Так как обучение по общеобразовательным программам доступно абсолютно для всех категорий, то в данном направлении не имеет смысла выделять право на образование в широком смысле как особую гарантию. Другой вопрос – профессиональное образование. Его доступность ограничивается различными факторами, такими как способности и материальные возможности. В этом случае государство берет на себя обязательства по полному материальному обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [55].

«Полное государственное обеспечение и дополнительные гарантии по социальной поддержке при получении профессионального образования и (или) при прохождении профессионального обучения - предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды, обуви и мягкого инвентаря или возмещение их полной стоимости, предоставление жилого помещения в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", законодательно закрепленных дополнительных мер

по социальной защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, а также бесплатное оказание медицинской помощи до завершения обучения по указанным образовательным программам» [55].

«Детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, наряду с полным государственным обеспечением выплачиваются государственная социальная стипендия в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей» [55].

Поскольку высшее образование предоставляется только на конкурсной основе, что закреплено в статье 43 Конституции РФ, федеральным законом определено, что дети-сироты зачисляются в высшие учебные заведения вне конкурса на бюджетные места.

Важно отметить, что забота о данной категории лиц возлагается органы исполнительной власти субъектов РФ. Именно за счет региональных бюджетов происходит финансирование государственной поддержки и реализации государственных гарантий для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Для реализации государственной политики на территории региона также необходимо создание нормативно-правовой базы. Рассмотрим нормативно-правовые акты Сахалинской области, которые работают на обеспечение государственной политики и опираются на данный федеральный закон.

Статья 6 Федерального закона N 159-ФЗ на территории Сахалинской области имеет взаимосвязь с положениями следующих нормативно-правовых актов:

- Закон Сахалинской области от 8.12.2010 г. № 115-ЗО «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Сахалинской области»;
- Постановление Правительства Сахалинской области от 7.08.2018 № 389 «Об утверждении порядка назначения государственной академической стипендии и (или) государственной социальной стипендии обучающимся профессиональных образовательных организаций, находящихся в ведении органов исполнительной власти Сахалинской области»;
- Постановление Правительства Сахалинской области от 28.11.2014 № 579 «Об установлении нормативов для формирования стипендиального фонда за счет бюджетных ассигнований бюджета Сахалинской области»;
- Приказ Министерства образования Сахалинской области от 16.04.2019 N 3.12-26 "Об утверждении размера денежной компенсации стоимости одежды, обуви, мягкого инвентаря, оборудования детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являющимся выпускниками организаций, осуществляющих образовательную деятельность, обучавшимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам за счет средств областного бюджета Сахалинской области, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, финансируемых за счет средств областного бюджета Сахалинской области, в 2018/2019 учебном году".

В соответствии с положениями данных НПА, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей на территории Сахалинской области имеют право:

- на обучение на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования (также ФЗ-273 ст. 71 п.7);
- среднего профессионального образования на условиях его общедоступности, независимо от социального статуса (также ФЗ-273 ст. 68 п.4);
- на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих, служащих по очной форме обучения;
- на полное государственное обеспечение до завершения обучения по указанным образовательным программам (в том числе, при достижении 23 лет) (также ФЗ-273 ст. 34 п.2, Закон Сахалинской области от 8.12.2010 г. № 115-ЗО, п. 2);
- государственную социальную стипендия (также ФЗ-273 ст. 36 п.5, Закон Сахалинской области от 8.12.2010 г. № 115-ЗО, п. 3; Постановление Правительства Сахалинской области от 7.08.2018 № 389);
- пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей (Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2017 г. N 1116, Закон Сахалинской области от 8.12.2010 г. № 115-ЗО, п. 3)
- бесплатный проезд на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатный проезд один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы;
- выпускники организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных

учреждений обеспечиваются бесплатным комплектом одежды, обуви, мягким инвентарем и оборудованием (по желанию выпускника ему может быть выдана денежная компенсация) (также Приказ Министерства образования Сахалинской области от 16.04.2019 N 3.12-26); имеют право на бесплатное питание и проживание на период своего пребывания в образовательной организации (Закон Сахалинской области от 8.12.2010 г. № 115-ЗО, п. 4);

- при предоставлении академического отпуска по медицинским показаниям, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет на весь период данных отпусков сохраняется полное государственное обеспечение и выплачивается государственная социальная стипендия (также Приказ Минобрнауки России от 13.06.2013 N 455 "Об утверждении Порядка и оснований предоставления академического отпуска обучающимся");
- предоставление жилых помещений в общежитиях без взимание платы (ФЗ-273 ст. 39 п.6; Закон Сахалинской области от 8.12.2010 г. № 115-ЗО, п. 4).

Таким образом, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей имеют существенную государственную поддержку имеют все возможности для осуществления права на получение образования всех уровней.

Следующая категория граждан, которую мы рассмотрим, являются дети с ограниченными возможностями здоровья и инвалиды. В соответствии со статьей 79 Закона «Об образовании», организация получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья осуществляется по адаптированной образовательной программе, «а для инвалидов также в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида» [55].

В статье 19 Федерального закона от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" государством провозглашаются принципы социальной политики поддержки инвалидов в реализации их права на образование и гарантирует создание инвалидам необходимых условий для его получения. «Органы, осуществляющие управление в сфере образования, и образовательные организации совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают получение инвалидами общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и среднего профессионального образования, а также бесплатного высшего образования» [57].

Специфика реализации права на образование для инвалидов заключается в том, что к образовательным организациям приводятся требования по материальному оснащению: строительство пандусов, наличие специального оборудования и методического материала. Ребятам с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) также сложно обучаться вместе с обычными ребятами, поэтому им необходимо сопровождение психолога, социального работника и медицинских работников. «Общее образование, профессиональное образование и профессиональное обучение инвалидов осуществляются в соответствии с адаптированными образовательными программами и индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов» [57].

Для обеспечения права инвалидов на образование в 2012 году с принятием нового закона «Об образовании» появилось такое понятие как инклюзивное образование. Данный закон дает определение данного понятия, но не раскрывает сути самого явления: «инклюзивное образование - обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей» [58]. Инклюзивное образование активно продвигается в западных странах, в то время как в России этот принцип лишь внедряется в

образовательные учреждения всех уровней. Особую роль играет инклюзия для детей в период получения дошкольного и общего образования, так как в этот период происходит важный этап социализации. Большинство родителей детей с особенностями здоровья все же предпочитают специализированные учреждения или семейную форму обучения, поскольку не доверяют традиционным системам. Говоря о профессиональном образовании, то инклюзивное образование становится единственным способом дальнейшей самореализации и возможности трудоустройства для данных граждан.

Н.В. Черепкова и А.В. Смуглиенко отмечают, что главной целью внедрения концепции инклюзии в профессиональное образование «является создание безбарьерной среды в обучении и профессиональной подготовке людей с ограниченными возможностями. Эта совокупность мер предполагает, как техническое оборудование образовательных учреждений, так и разработку особых учебных курсов для педагогов и других учащихся, нацеленных на развитие их взаимодействия с инвалидами. Кроме этого важны особые программы, нацеленные на смягчение процесса адаптации детей с ограниченными возможностями в общеобразовательном учреждении» [60, с.601-606].

В своем исследовании Д.В. Гладков обращает внимание на тенденцию снижения количества инвалидов, поступающих в профессиональные учреждения. «В настоящее время в России более 600 тыс. детей-инвалидов в возрасте до 18 лет. Большинство из них не может получить достойного образования. По статистике в 2016/2017 учебном году меньше 150 тыс. из них учились в общеобразовательных и средних специальных учебных заведениях. Остальные получали образование в специальных учебных заведениях либо вообще не посещали школу. То есть получить дальнейшее образование, овладеть профессией ребенок не может, значит, он никогда не сможет вести самостоятельную жизнь и обеспечивать себя. Поступление детей-инвалидов в средние профессиональные образовательные учреждения

составляет в 2016/2017 учебном году - 34%. С каждым годом количество зачисленных уменьшается» [18, с.63-65].

Данный факт говорит о том, что создаются определенные ограничения для таких абитуриентов. Если посмотреть на проблему с точки зрения образовательной организации, то инвалиды и лица с ОВЗ представляют для них определенную «обузу», так при наличии таких студентов, организация должна готовить огромное количество документации, создавать специальные условия, закупать специальные средства обучения. Неудивительно, что по надуманным причинам инвалидам отказывают в приеме, порой пользуясь их юридической неграмотностью. Государство в лице министерских чиновников, продвигая инклюзивное образование, не продумывает механизмы его реализации, превращая работу образовательных организаций в бюрократию. В то время, как должны создаваться непосредственные возможности обучения инвалидов наравне со сверстниками.

Недостаточно урегулировано законодательного в области реализации права на образование лицами из числа коренных малочисленных народов на федеральном уровне. А фрагментарность такого регулирования на региональном уровне способствуют сохранению правовых проблем в этой сфере.

Обучение детей народов, ведущих кочевой образ жизни, по-прежнему остается одной из существенных проблем в сфере образования детей коренных малочисленных народов на родном языке. Во взгляде на решение этой проблемы сохраняются два основных подхода.

Первый подход связан с изучением языка народа, ведущего кочевой образ жизни, в специализированных интернатах.

Второй подход отражает скептическое отношение к обучению детей народов, ведущих кочевой образ жизни, в специализированных учреждениях вдали от дома, от родителей, от уклада жизни, поскольку происходит потеря преемственности в передаче опыта старших подрастающему поколению. В связи с этим возрождается идея о системе «кочевых садов-школ» и

малокомплектных школ в городах, рабочих поселках, в которых проживают преимущественно коренные малочисленные народы Севера. Речь идет, например, о практике организации летних лагерей-стойбищ с обучением детей языку и национальным традициям. Вместе с тем кочевые школы и детские сады не получили повсеместного распространения, их количество признано недостаточным. При этом необходимо также развивать лингвистические лагеря и воскресные школы для получения образования детьми из числа коренных малочисленных народов.

Следует также подчеркнуть недостаточность нормативного правового обеспечения в субъектах Российской Федерации, недостаточность создания и функционирования в местах кочевания и компактного проживания коренных малочисленных народов России дошкольных и общеобразовательных учреждений, с учетом образа жизни, языка и культуры этих народов. Государственная поддержка лиц, преподающих родные языки коренных малочисленных народов в образовательных организациях, реализующих образовательные программы в системе начального, основного и среднего общего образования на территории муниципальных образований, которая распространяется только на квалифицированные педагогические кадры. В то же время по ряду языков (энецкому, нганасанскому, кетскому, чулымскому) нет квалифицированных кадров, но есть носители языка, которых рекомендуется привлекать для оказания содействия в преподавании таких языков в образовательных учреждениях.

Вместе с тем подобная практика может привести к отсутствию знания обучающимися литературных форм языка ввиду сосредоточения на изучении его разговорных форм. В связи с этим серьезного осмысления требуют риски изучения разговорных форм языка по сравнению с отсутствием знания вообще о таком языке.

Дискуссионность такого подхода свидетельствует еще об одной проблеме – об отсутствии соответствующей стратегии в сфере образования по подготовке кадров для нужд жизнеобеспечения коренных малочисленных

народов. При разработке соответствующих образовательных стандартов следует ориентироваться на разное правовое положение конкретного языка (как элемента национальной самоидентификации, родного языка, государственного языка). Это должно быть учтено с целью реализации права на образование на родном языке в достаточном объеме. В законодательство возможно включение положений, направленных на появление «специального статуса» для языков коренных малочисленных народов, как сейчас имеет место в отношении статуса «языков большинства в местах компактного проживания», но не получившего существенного правового развития в законодательстве.

В связи с этим можно отметить потенциал ряда положений Конвенции Конвенция Международной Организации Труда N 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года, не подписанную Россией. В ней также содержатся положения, учет которых возможен при дальнейшем совершенствовании законодательства о праве на образование коренных малочисленных народов России. В их числе – учет особых потребностей, истории, знаний, системы ценностей и культурных устремлений коренных народов при разработке учебных программ и функционирования органов государственной власти в области образования; а также привлечение лиц из числа коренных малочисленных народов к разработке и осуществлению программ в области образования.

Заслуживают внимания и предлагаемые меры по обеспечению указанным народам возможности свободно владеть общенациональным языком или одним из официальных языков страны; построение системы образования с учетом необходимости для указанных народов передачи их детям общих знаний и навыков, которые помогут им в полной мере принять равноправное участие в жизни общины и национального сообщества.

Приветствуется принятие государством мер с учетом их соответствия традициям и культуре коренных малочисленных народов для ознакомления с их правами и обязанностями, особенно в вопросах труда, экономических

возможностей, образования и здравоохранения, в вопросах социального обслуживания. Ратификация данного международного правового акта позволила бы учитывать всемирный опыт в данном направлении. Часть этих положений уже реализуется в законодательстве Российской Федерации, в том числе в региональных законодательных актах.

Вместе с тем отсутствует определенная глубина проработанности правовых норм в отношении реализации права на образование коренными малочисленными народами, что требует мониторинга практики такого применения и выявления возникающих проблем, специфических для каждого субъекта Федерации и учитывающих потребности, особенности и проблемы в отношении использования каждого языка коренного малочисленного народа Российской Федерации.

Представляется, что предложенные в Конвенции Международной Организации Труда N 169 меры в случае их заимствования могут быть положены в основу по разработке образовательной стратегии подготовки профессиональных педагогических и иных кадров именно с учетом необходимости сохранения традиционного уклада жизни коренных малочисленных народов, с учетом соотнесенности их мировоззрения и достижений современной цивилизации.

Кроме того, отсутствие формального подхода и широкое внедрение цифровых технологий позволит вывести взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества, представителей коренных малочисленных народов на новый качественный уровень. В связи с этим необходим мониторинг учета общественных инициатив, в том числе в сфере образования, исключающий формальный подход к поступающим предложениям.

Внедрение названных мероприятий обогатит механизм реализации права на образование коренными малочисленными народами. Следует отметить опосредованные проблемы в реализации права на образование – проблемы с интернет-связью, не позволяющие использовать дистанционные

образовательные ресурсы для учителей родных языков, низкая транспортная доступность для посещения образовательных учреждений, сложности во внедрении форм семейного образования для детей коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Кроме того, существует и другой аспект проблемы реализации права на образование – создание режима преференций для получения лицами из числа коренных малочисленных народов среднего специального и высшего образования. Вместе с тем здесь необходимо учесть и уровень подготовки молодежи, поступающей в образовательные организации среднего профессионального и высшего образования, а также наличие квот для поступления в вузы и т.п.

Подводя итог по вопросу реализации права на образование для социально незащищенных категорий граждан важно отметить, что в последнее десятилетие сделан большой рывок к преодолению многих проблем.

Социальная политика государства стала более лично ориентированной, учитываются интересы различных групп населения. В системе образования фиксируются потребности на получение профессионального и дополнительного образования для лиц преклонного возраста, предоставляются возможности для их самореализации и трудовой мобильности. Для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей проблема реализации права на образование является наиболее разрешенной.

В то время, как для детей с ОВЗ и инвалидов проблема принимает достаточно острую форму. В последнем случае, проблему возможно решить лишь изменением системы взаимодействия органов исполнительной власти и образовательных организации. К сожалению, должностные лица, принимающие постановления, часто отстраняются от видения реального положения дел.

### **3.2 Право на получение профессионального образования**

Закон выделяет 4 уровня профессионального образования: среднее профессиональное, бакалавриат, специалитет, а также магистратура, формирование кадрового состава высшей квалификации. Российская система образования предполагает то, что граждане могут получать образование на протяжении всей жизни с помощью различных образовательных программ. Важно отметить, что закон «Об образовании в Российской Федерации» скомпилировал в себе большую часть ранее имевшихся нормативно-правовых норм, содержащихся в различных источниках, тем самым систематизировав основные положения об образовании.

Данный нормативно-правовой акт определяет основные принципы в сфере образования, единство в системе образования, закрепляет право на возможность получения гражданами образования на любом жизненном отрезке и т. д. Помимо этого закон определяет права и обязанности государственных органов в системе образования, формирует общую систему образования в России и определяет основные критерии в системе образования.

Из всех уровней образования наиболее доступным является среднее профессиональное образование. Это неудивительно, так как развитие промышленности и производства связано с востребованностью рабочих профессий и специалистов среднего звена. В соответствии со статьей 68 Закона «Об образовании» среднее профессиональное образование является общедоступным, и вступительные испытания не проводятся, кроме творческих профессий и специальностей. В случае, если численность поступающих превышает количество бюджетных мест, то образовательные организации среднего профессионального образования проводят так называемый «конкурс аттестатов» и учитывает результаты индивидуальных достижений абитуриента [58].

После принятия нового закона в 2012 году в отечественной системе исчез такой уровень образования как начальное профессиональное образование. Появившись в Советском Союзе, начальное профессиональное образование ставило целью обучение рабочих, отдавая предпочтение развитию практических навыков по профессии, и снижая до минимума обучение по общеобразовательным дисциплинам.

Данный принцип был достаточно эффективен: страна получала рабочие руки, а ребята, которые не имели выдающихся способностей могли профессионально реализоваться. Теперь обучение по рабочим профессиям вошла в систему среднего профессионального образования, бывшие политехнические училища стали именоваться колледжами и техникумами, наряду с теми учреждениями, которые долгое время поддерживали свой статус. И вместо того, чтобы повысить уровень образования, мы получили падения качества среднего профессионального образования, так как контингент обучающихся качественно не поменялся. «Подушевое» финансирование заставило конкурировать образовательные организации, бороться за поступающих, снижая критерии отбора. Можно утверждать однозначно, после проведенной реформы среднее профессиональное образование стало доступней, но уровень квалификации выпускников средних профессиональных учреждений стал заметнее ниже, а конкурировать на рынке труда им стало сложнее.

В отличие от среднего профессионального образование получение высшего образования осуществляется на конкурсной основе, и это определено Конституцией РФ и Федеральным законом «Об образовании в РФ». Доступность данного уровня образования определяется ежегодными квотами, выделяемыми правительством. Ключевой механизм обеспечения доступности высшего образования – формирование объемов и структуры контрольных цифр приема на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

В ежегодном докладе Правительства о реализации государственной политики в сфере образования за 2019 год говорится, что «На протяжении последних 5 лет сохраняется тенденция, при которой каждый второй выпускник общеобразовательной организации имеет возможность поступить на бюджетное место в вуз. В целом доступность высшего образования для выпускников общеобразовательных организаций обеспечивалась на уровне не ниже 60% от общего объема контрольных цифр приема на 1 курс» [23].

Серьезные преобразования в системе высшего образования произошли после присоединения Российской Федерации к Болонскому процессу, в рамках которого наша страна должна была привести российскую систему высшего образования в соответствие с европейскими стандартами. Международное сотрудничество в этой сфере направлено на упрощение нострификации — процедуры признания образовательных документов иностранных государств. Л.О. Курышева выделяет цели «создания единого европейского пространства высшего образования:

- принятие системы понятных и сравнимых научных степеней;
- организация высшего образования по системе, включающей два основных цикла – собственно высшее образование и аспирантуру;
- установление единой системы зачетных единиц;
- облегчение подвижности для студентов и преподавателей;
- развитие европейского сотрудничества в сфере обеспечения качества;
- развитие чисто европейских аспектов высшего образования» [33, с.142-145].

Итогом присоединения к Болонскому процессу стало повышение статуса российских вузов. Они стали более привлекательными для иностранных граждан. Российские университеты смогли участвовать в международных проектах.

Но в то же время, произошел серьезный разлом в системе образования в результате наложения новой системы и существовавшей ранее, которая отличалась высокими требованиями к квалификации выпускников. Теперь множество наработок исторически сложившейся системы российского высшего образования было утрачено, приоритет отдается западным формам обучения, а статус российских профессоров упал по сравнению с иностранными [11, с.889-893; 12 с.42-46].

«Между тем наиболее ценным для большинства студентов в получении высшего образования становится не "получение профессии", а обретение способности быстро осваивать необходимый для конкретного вида деятельности набор компетенций.

В основе кадровой модели будущего - набор междисциплинарных компетенций и гибкая система оценки квалификаций. Это связано с высокой скоростью устаревания знаний, наличием спроса на рынке труда на специалистов, обладающих несколькими смежными профессиями, а также большой долей выпускников, работающих не по специальности либо меняющих профессию.

Развитие проектного обучения и персонализация траекторий обучения наблюдается в основном в вузах, имеющих право на разработку собственных образовательных стандартов, в то время как большая часть университетов продолжает осуществлять массовую подготовку по образовательным программам, строго следуя требованиям действующих Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования» [23].

В современных условиях актуальным становится развитие дистанционных форм обучения с применением цифровых технологий. Государство продвигает и внедряет новые методы обучения, повышая тем самым доступность образования для различных категорий граждан. «Расширение доступности качественного высшего образования достигается в рамках реализации мероприятия по развитию информационной системы "Современная цифровая образовательная среда"» [23].

Дистанционное образование имеет массу преимуществ, главное из которых доступность высшего образования, например, для малоподвижных людей, а также жителей удаленных регионов. Применение опыта передовых вузов в данной области стало полезным в условиях всеобщей пандемии, дистанционно образование стало весьма востребованным. Реальное положение дел показало, насколько данная система обучения недоработана. Как оказалось, страна оказалась технологически не готова к повсеместному использованию дистанционного образования, ввиду слабой развитости интернет-сетей.

Появилось новое понятие «цифровое равенство», которое проявляется в равном доступе интернету и компьютерным технологиям. Жители сельских глубинок, где распространение интернета крайне низкое, не могут получать качественную связь, а как следствие, лишаются возможности получать образование.

В целом при анализе системы образования в РФ можно сказать, что она вполне способна находится на одном уровне с мировыми грандами в этой сфере. Для того, чтобы образование в РФ смогло конкурировать с другими странами необходимо модернизировать систему образования и выделить больше средств для поддержания качественных условий получения образования. На 2020 год из бюджета на образование было выделено 886,5 млрд рублей и занимает 8 строчку в перечне бюджетных трат. С учетом того, что по данным Росстата в России на 2018 год всего 47 тысяч детских садов, 41349 школ, 3658 колледжей и 741 ВУЗов.

Такое количество образовательных учреждений требует от государства больших дотаций. Кроме того, на основе данных за 2019 год можно отметить, что средний возраст преподавателя в России превышает 50 лет. Данное обстоятельство свидетельствует о нехватке молодых специалистов – учителей и преподавателей.

Данная проблема связана в основном с низкой заработной платой по отношению к объему работы в сравнении с другими видами деятельности. В

школьных учреждениях данная проблема частично решается программами поддержки молодых специалистов в сельской местности, которые заключаются в повышенных заработных платах и предоставляемой жилой площади. Если же рассматривать преподавательский состав в высших учебных заведениях, то можно сказать, что приоритетными являются работники с большим опытом работы за плечами.

В России сформирован принцип общедоступности и бесплатности образования. Государственная политика направлена на предоставление гражданам бесплатного образования.

Говоря о высшем образовании, стоит отметить, что требования для поступления в высшие учебные заведения, особенно на бюджетную основу, крайне высоки, и многие школьные учебные заведения не способны предоставить ученикам тот уровень знаний, который требуется для прохождения на конкурс с последующим получением бесплатного высшего образования. Это приводит к тому, что родители вынуждены отдавать детей на дополнительные занятия не только в школы, но и в эти же учебные заведения, которые зачастую являются платными, что свидетельствует о сложностях реализации права на бесплатное образование.

В целях сближения с Европой, а также признания российского образования в отдельных странах Европы, Россия присоединилась к Болонскому процессу, однако многие аспекты этой системы противоречат уже сложившимся принципам и устоям в системе российского образования. Таким образом на данный момент Россия испытывает проблемы с адаптацией образовательных стандартов под европейские требования.

Составной частью этой проблемы является двухступенчатая система образования: бакалавриат-магистратура. И бакалавриат, и магистратура являются окончанным высшим образованием. При этом выпускники с дипломом бакалавра считаются менее квалифицированными в сравнении с магистрами, в то время как на бакалавриате образование более полное (4 года), а магистратура предполагает 2 года обучения узким профильным

предметам, при этом основное высшее образование не обязательно должно быть по профилю магистратуры. Трудовой рынок же отдает предпочтение людям с дипломом специалитета или магистратуры.

Решение проблемы реализации конституционного права на образование требует много времени. В первую очередь, это связано с тем, что российская правовая система переживает модернизацию [26. с.16.].

Для повышения общего качества образования необходимо сформировать бюджет, который предоставит учебным заведениям все необходимое оборудование, которое, в первую очередь, будет отвечать образовательным стандартам. Также решение проблемы в условиях перманентного и тяжелого дефицита бюджета в сфере образования повысит, на наш взгляд, количество молодых сотрудников.

Концентрирование внимания государства на дошкольном образовании сможет позитивно сказаться на качестве получаемого впоследствии школьного и высшего образования. Формирование у детей представления об образовании еще в дошкольном возрасте, да и предоставление мест в дошкольных учреждениях, позволит в целом поднять российскую систему образования на новый уровень.

Таким образом, современный этап развития права на образование является отражением и продолжением положительных процессов гуманизации образовательной системы, обеспечения взаимоувязанности профессионального обучения и духовного развития. Этот подход нашел отражение в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Между тем, не все ученые и практики придерживаются такого же мнения, аргументированно полагая, что основная ущербность названного Закона в том, что он приравнивает сферу образования к сфере услуг, выхолащивая функцию воспитания в создании гармонически развитой личности, способной к системному мышлению и любящей свою Родину.

Вместе с тем принятие этого закона породило ряд не устраненных и по сей день проблем, связанных с исчезновением права на получение начального профессионального образования и неоправданного увеличения сроков пребывания в высшей школе, необходимых для получения полноценного высшего образования.

Одной из главных проблем образования в Российской Федерации выступает недостаточность выделяемых средств из бюджета. Эта проблема касается не только нехватки кадров, в том числе молодых специалистов в области преподавания/обучения, но и доступности высшего образования, стимулирования интереса студентов в получении образования за счет льгот и стипендий. Реализация конституционного права на образование осложняется его недоступностью для каждого, не только по финансовым причинам, но и по причинам отсутствия достаточных бюджетных мест.

На основании всего вышесказанного мы можем констатировать, что по проблеме реализации права на профессиональное образование в нашей стране сделан большой шаг вперед. Государство ставит приоритет на общедоступности среднего профессионального образования, в то время, как высшее образование по-прежнему движется в сторону коммерциализации. При этом произошел ощутимый спад по качеству самого образования на всех уровнях.

## Заключение

Проведенное исследование позволило нам сделать следующие выводы.

Право на образование является сложным по содержанию понятием. Все правоведы сходятся в том, что это естественное право человека и классифицируется как социально-экономическое. Оно имеет тесную связь с другими личными и политическими правами, так как оказывает влияние на возможности самоопределения, формирования личности, гражданской позиции.

Однако дефиниция данного понятия не имеет четкого и единого определения в нормативно-правовых актах, нет единодушия и в понимании этого явления в работах ученых. Были рассмотрены различные подходы к определению понятия «право на образование» и выделены характеристики, являющиеся основополагающим для применения его в законотворчестве.

В процессе исследования проблематики, были выделены гарантии реализации права на образование в Российской Федерации как с позиции нормативных источников, так и с точки зрения теоретического аспекта. Обобщая вышесказанное, можно отметить, что Российская Федерация добилась больших успехов по обеспечению и гарантированию прав человека в сфере образования.

Прежде всего, были ратифицированы международные правовые акты. Было разработано фундаментальное законодательство, в котором сформулированы базовые принципы и гарантии права на образование в нашей стране. Правда, многие ученые и практики считают, что ратификация некоторых международных актов (например, присоединение к так называемому «болонскому процессу») нанесла непоправимый удар российскому образованию, его качеству, а также воспитательной функции.

Также важно отметить, что тема данной работы встречается в трудах многих исследователей, но некоторые аспекты по-прежнему нуждаются в обобщении, переосмыслении и дополнениях.

Право на образование находит закрепление во многих международных правовых актах, таких как «Всеобщая декларация прав человека» и «Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования», а также в законодательстве Российской Федерации. Основополагающими документами выступают Конституция РФ и Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации". В них отражены все принципы защиты права на образования в соответствии с международными соглашениями.

Кроме того, обеспечения права на образование входит в полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципалитетов. На сегодняшний день разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти имеет массу противоречий и недоработок. Часто несовершенство законодательства приводит к «перекладыванию» обязанностей друг на друга, что приводит к тому, что проблемы, существующие в системе, остаются на неразрешенными.

Образование обозначено правительством как приоритетное направление государственной политики. Политика в сфере образования учитывает особенности нашей страны: огромная территория, многонациональность и многоконфессиональность. Создана программа национального проекта «Образование», в рамках которого разрабатываются мероприятия, целью которых является создание беспрепятственного получения образования для всех категорий граждан.

Вместе с тем, несмотря на то, что данная государственная программа действует более пятнадцати лет и имеет внушительное финансирование, остается большое количество нерешенных вопросов. В частности, граждане регулярно обращаются в надзорные органы для проведению проверок в отношении нарушения их прав.

Для разрешения большинства конфликтов, а также конфликтогенных и коррупциогенных ситуаций необходимо устранить противоречия в законодательстве и в самой системе образования.

В данной работе затрагиваются такие актуальные проблемы, как реализация права на образование для социально незащищенных категорий граждан, таких как инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ОВЗ, пенсионеров и представителей коренных малочисленных народов. Были рассмотрены нормативно-правовые акты, затрагивающие гарантии данных групп населения не только на федеральном уровне, но уровне субъекта РФ Сахалинской области.

Другой важной проблемой является право на профессиональное образование. Несмотря на проводимую государством политику повышения доступности профессионального образования, доступность к качественному профессиональному образованию резко снизилась. В то время как ведущие вузы заручаются весомой поддержкой государства, региональные вынуждены решать большинство проблем самостоятельно. Много противоречий вызывает применение дистанционных технологий в профессиональном образовании.

С одной стороны, экономическая ситуация демонстрирует и диктует целесообразность такой формы обучения, с другой, отсутствие всеобщей компьютеризации и методик обучения перечеркивает эффективность такой формы обучения. Кроме того, реформирование высшего образования приводит к некоторым потерям. Так присоединение к Болонскому процессу позволило повысить престиж отечественного образования, но при этом принижает успехи и заслуги российских преподавателей высших учебных заведений.

В работе затрагивается и вопрос о том, насколько пострадало российское образование от того, что сфера образования в соответствии с действующим законодательством отнесена теперь к сфере услуг.

## Список используемых источников и литературы:

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Том 1 / С. А. Авакьян. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2014.
2. Агаркова, Д.А. Принципы реализации государственной политики в сфере образования в рамках нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiyu-realizatsii-gosudarstvennoy-politiki-v-sfere-obrazovaniya-v-ramkah-novogo-federalnogo-zakona-ob-obrazovanii-v-rossiyskoj> (дата обращения: 09.06.2019).
3. Айзикова, Л.В. К вопросу об обучении на протяжении жизни // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2012. №1 (9). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-obuchenii-na-protyazhenii-zhizni> (дата обращения: 15.11.2020).
4. Апелляционное определение Астраханского областного суда от 04 июня 2014 г. № 33-1843/2014 // URL: <http://www.lexed.ru>
5. Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 22 мая 2014 г. по делу № 33-2365/2014 // URL: <http://www.lexed.ru>
6. Апелляционное определение Московского областного суда от 29.09.2014 по делу № 33-21526/2014 // URL: <http://www.lexed.ru>
7. Апелляционное определение Омского областного суда от 25 декабря 2013 г. по делу № 33-8570/2013 // URL: <http://www.lexed.ru>
8. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. — 800 с.
9. Баулина, Е. Е. Разграничение полномочий в сфере образования между уровнями публичной власти в Российской Федерации // Новый юридический вестник. — 2020. — № 4 (18). — С. 1-10.

10. Боброва Н.А. Девальвация юридического образования: общетеоретический аспект // образование и право. 2018. №8. С.179-181.
11. Боброва Н.А. О вредности современных критериев оценки научных достижений // Мир политики и социологии. 2019. № 3-4. С. 889-93.
12. Боброва Н.А. О неконституционности критериев оценки научной деятельности вузов, установленных в 2013 году // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С.42-46.
13. Боброва, Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм: [моногр.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 161 с.
14. Боброва, Н.А. Причины девальвации магистерского образования // Проблемы науки. 2018. №5 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-devalvatsii-magisterskogo-obrazovaniya> (дата обращения: 21.04.2020).
15. Вечканова, Н.В. Право на образование в Российской Федерации: Конституционный аспект // Теория и практика общественного развития. 2017. №8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-obrazovanie-v-rossiyskoy-federatsii-konstitutsionnyy-aspekt> (дата обращения: 02.06.2019).
16. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
17. Гайнов, И.Д. Некоторые аспекты прокурорского надзора за соблюдением конституционного права на дошкольное образование // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2019. №1 (35). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-prokurorskogo-nadzora-za-soblyudeniem-konstitutsionnogo-prava-na-doshkolnoe-obrazovanie>
18. Гладков, Д.В. Правовые гарантии в области образования детей-инвалидов // Вестник науки и образования. 2017. №12 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-garantii-v-oblasti-obrazovaniya-detey-invalidov> (дата обращения: 17.11.2020).

19. Добренкова Е. В. Российское образование и болонский процесс // Социология власти. 2005. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskoe-obrazovanie-i-bolonskiy-protsess> (дата обращения: 14.11.2020).

20. Дуброва, А.Н. Право на образование как одно из конституционных прав человека // Молодой ученый. — 2015. — №10. — С. 909-911. — URL <https://moluch.ru/archive/90/18183/> (дата обращения: 02.06.2019).

21. Дьяченко, Т.С. Типичные нарушения принципа доступности и бесплатности образования / Т. С. Дьяченко. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2017. — № 5.1 (139.1). — С. 19-20. — URL: <https://moluch.ru/archive/139/39322/> (дата обращения: 05.11.2020).

22. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод "Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с "Протоколом [N 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом N 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

23. Ежегодный доклад Правительства о реализации государственной политики в сфере образования в 2019 году URL: <http://government.ru/news/39866/>

24. Енгибарян, Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. – М: Юристъ, 2000. – 492с.

25. Зелинская, Е.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав детей-инвалидов в образовательной сфере // Таврический научный обозреватель. 2016. №12-2 (17). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-za-soblyudeniem-prav-detey-invalidov-v-obrazovatelnoy-sfere> (дата обращения: 05.11.2020)

26. Зернова, И. Ю. Основные направления государственного регулирования образовательной деятельности / И. Ю. Зернова // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2017. - № 1. – С. 16.

27. Зуйкова, Н.И. К характеристике социологического содержания понятия «Реализация права на образование» // Известия АлтГУ. 2012. №2 (74). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-harakteristike-sotsiologicheskogo-soderzhaniya-ponyatiya-realizatsiya-prava-na-obrazovanie> (дата обращения: 17.01.2020).

28. Каштанова, Е.А. О гарантии реализации права на образование // Вестник ОмЮА. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-garantii-realizatsii-prava-na-obrazovanie> (дата обращения: 08.06.2019).

29. Каштанова, Е.А. Право на образование в системе конституционных ценностей // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-obrazovanie-v-sisteme-konstitutsionnyh-tsennostey> (дата обращения: 15.01.2020).

30. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования [рус.] (Заключена в г. Париже 14.12.1960) URL: <https://base.garant.ru/2540455/>

31. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

32. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). – Москва : Проспект, 2020. – 64 с.

33. Курышева, Л.О. Болонский процесс и закон Российской Федерации об образовании // Проблемы экономики и юридической практики. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bolonskiy-protsess-i-zakon-rossiyskoj-federatsii-ob-obrazovanii> (дата обращения: 14.11.2020).

34. Лихобабина, В.В. Конституционное право на образование в Российской Федерации // Достижения науки и образования. 2016. №5 (6).

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnoe-pravo-na-obrazovanie-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 15.01.2020).

35. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

36. Неказаков, В.Я. Конституционные права и свободы человека и гражданина в XXI веке [Электронный ресурс] : проблемы теории и правоприменительной практики / В. Я. Неказаков. — Электрон. текстовые данные. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2014. — 320 с. — 978-5-94201-678-4. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36719.html>

37. Образовательное право (общая часть) : учебное пособие / В. К. Довгяло, К. Б. Егоров, М. А. Ларинова [и др.] ; под редакцией Н. В. Новиковой. — Пермь : Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет, 2017. — 165 с. — ISBN 978-5-85218-907-3. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/86372.html> (дата обращения: 15.01.2020). — Режим доступа: для авторизир. пользователей

38. Образовательное право: учебник для академического бакалавриата / по общ. Ред. А.И. Рожкова. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 349 с.

39. Ооржак, А.О. Конституционное право гражданина Российской Федерации на образование // Концепт. 2016. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnoe-pravo-grazhdanina-rossiyskoy-federatsii-na-obrazovanie> (дата обращения: 02.06.2019).

40. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/>

41. Официальный сайт Министерства просвещения Российской Федерации. URL: <https://edu.gov.ru/>

42. По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2006 № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 3.

43. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018  
URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>

44. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019  
URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>

45. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П // URL: <http://www.lexed.ru>

46. Постановление Правительства Сахалинской области от 28 июня № 331 Об утверждении государственной программы Сахалинской области "Развитие образования в Сахалинской области"

47. Постановление президиума Приморского краевого суда от 10 февраля 2014 г. № 44г-6 // URL: <http://www.lexed.ru>

48. Приказ Агентства по труду и занятости населения Сахалинской области от 14.11.2016 №48 Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования незанятых граждан, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации назначена страховая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность.

49. Распоряжение Минпросвещения России от 17.12.2019 N P-139 "Об утверждении методических рекомендаций по созданию детских технопарков "Кванториум" в рамках региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта "Успех каждого ребенка" национального проекта "Образование" и признании утратившим силу распоряжение Минпросвещения России от 1 марта 2019 г. N P-27 "Об утверждении методических рекомендаций по созданию и функционированию детских технопарков "Кванториум". // Консультант плюс: справочно-правовая система.

50. Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2020 г. № 742-р Об утверждении Специальной программы профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц в возрасте 50-ти лет и старше, а также лиц предпенсионного возраста на период до 2024 г., плана мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц в возрасте 50-ти лет и старше, а также лиц предпенсионного возраста на период до 2024 г. и утрате силы некоторых актов Правительства РФ. // Консультант плюс: справочно-правовая система.

51. Сидорчук, Т.А. Образовательные программы для пожилых людей // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Акмеология образования. Психология развития. 2013. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnye-programmy-dlya-pozhilyh-lyudey> (дата обращения: 16.11.2020).

52. Соложнин, А.В. Новый закон об образовании: проблемы, которые нам придется решать // Экономика образования. 2014. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novyy-zakon-ob-obrazovanii-problemy-kotorye-nam-prividetsya-reshat> (дата обращения: 09.06.2019).

53. Старкова, Е.А. Проблемы реализации приоритетного национального проекта «Образование» // Science Time. 2014. №11 (11). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-prioritetnogo-natsionalnogo-proekta-obrazovanie> (дата обращения: 15.01.2020).

54. Федеральный закон от 01.03.2020 N 47-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О качестве и безопасности пищевых продуктов" и статью 37 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации". // Консультант плюс: справочно-правовая система.

55. Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей". // Консультант плюс: справочно-правовая система.

56. Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". // Консультант плюс: справочно-правовая система.

57. Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 24.04.2020) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". // Консультант плюс: справочно-правовая система.

58. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации". // Консультант плюс: справочно-правовая система.

59. Хазов, Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации [Электронный ресурс] : монография / Е. Н. Хазов. — Электрон. текстовые данные. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 342 с. — 978-5-238-02038-9. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71095.html>

60. Черепкова, Н.В., Смуглиенко А.В. Инклюзивное образование // Science Time. 2015. №11 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/inklyuzivnoe-obrazovanie> (дата обращения: 17.11.2020).

61. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник / В. Е. Чиркин. — М.: Юристъ, 1997. — 568с.

62. Чичкин, А.В.. Обеспечение конституционного права на образование сельских жителей // Известия ОГАУ. 2010. №25-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-konstitutsionnogo-prava-na-obrazovanie-selskih-zhiteley> (дата обращения: 15.01.2020).

63. Ягофаров Д.А. Правовое регулирование системы образования. Учебное пособие /Д.А. Ягофаров. – М.: ГОУ Московский педагогический государственный университет, 2004. – С. 211.

64. Bolshakova, Oksana Gennadievna et al. Right of Minors to Education and its Implementation in the National Legislation of the Russian Federation. Journal of Advanced Research in Law and Economics, [S.l.], v. 8, n. 5, p. 1496-1502, feb. 2018. ISSN 2068-696X. Available at: <https://journals.aserspublishing.eu/jarle/article/view/1702>

65. Greenspahn, Daniel S. A Constitutional Right to learn: The Uncertain Allure of Making a Federal Case out of Education. South Carolina Law Review: Vol. 59, 2008: Iss. 4, Article 6. [Электронный ресурс] <https://scholarcommons.sc.edu/sclr/vol59/iss4/6> (дата обращения 05.11.2020)

66. Orlandi, R., Capelin, P.T.C., Garcia, R.A.G. and de Oliveira, A.S. (2018) Education and Ethnic-Racial Relations: Altering Encounters between University and Community. Open Journal of Social Sciences, 6, 76-87. [Электронный ресурс] <https://doi.org/10.4236/jss.2018.612008> (дата обращения 05.11.2020)

67. Romanova, Svetlana A.; Gulaya, Tatyana M.; Gerasimenko, Tatyana L. Legal Regulation of Educational Activities in Public Schools. Journal of Advanced Research in Law and Economics, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 265-277, sep. 2018. ISSN 2068-696X. Available at: <https://journals.aserspublishing.eu/jarle/article/view/2311>. Date accessed: 15 nov. 2020. doi: [https://doi.org/10.14505//jarle.v9.1\(31\).32](https://doi.org/10.14505//jarle.v9.1(31).32).

68. Semenova, N. S. Ban on hijabs in Russian schools: traditional values and the realization of the right to education // European journal of law and political sciences. 2015. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ban-on-hijabs-in-russian-schools-traditional-values-and-the-realization-of-the-right-to-education> (дата обращения: 16.11.2020).