

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

© 2010 Д. В. Корф

*канд. юрид. наук, ст. преподаватель каф. финансового  
права Государственного университета – Высшей школы  
экономики, ст. науч. сотрудник Центра публично-правовых  
исследований  
e-mail: dk-hse@mail.ru*

*Государственный университет – Высшая школа экономики*

В статье исследуются нормативно-правовые основы образовательной системы Великобритании. Анализируются статуты, подзаконные акты и важнейшие судебные прецеденты, регулирующие образовательные отношения в Соединенном королевстве.

**Ключевые слова:** законодательство Великобритании об образовании, статутное право, прецедентное право.

Как известно, в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (далее также Великобритания, Соединённое Королевство) нет писаной конституции, поэтому основным актом, регулирующим образовательные отношения в Великобритании, является закон. Все законы (акты обеих палат парламента, прошедшие определённую процедуру принятия, подписания монархом и обнародования) обладают равной юридической силой. Необходимо иметь в виду, что, к примеру, в Шотландии действует собственный национальный парламент, полномочия которого в сфере правового регулирования образования настолько широки, что можно говорить о самостоятельной системе образования Шотландии.

По объёму правового регулирования образовательных отношений в порядке убывания юридической силы после закона, безусловно, следует назвать акты делегированного законодательства (*statutory instruments*), которые в ряде случаев могут быть приняты минуя парламент на уровне государственного министра, и в то же время такие нормативно-правовые акты могут создавать для граждан новые права и обязанности, изменять и прекращать существующие. Далее следует упомянуть подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые Правительством, а также Департаментом образования и навыков Англии (*Department for Education and Skills, DfES*) – далее ДОА, Исполнительным департаментом образования Шотландии (*The Scottish Executive Education Department, SEDP*) – далее ДОШ<sup>1</sup>.

Не последняя роль в правовом регулировании образования принадлежит актам органов судебной власти. Конечно, суды не вправе отменять или блокировать закон или акт делегированного законодательства – они могут лишь заявить о несоответствии каких-либо положений базисным законам Соединённого Королевства о правах и свободах человека (которые нередко именуют в Великобритании «неписаной Конституцией») и применить прецедентное право (*case law*) в определённом, конкретном деле.

**Законодательство.** В Великобритании правовое регулирование образования на законодательном уровне представлено сотнями разрозненных законов и актов делегированного законодательства, часть из которых уже устарело или было отменено.

При этом работы по консолидации и кодификации на государственном уровне ведутся медленными темпами.

Условно законы об образовании Великобритании можно разделить на профилирующие и иные. К профилирующим законам об образовании, то есть, законам, предметом правового регулирования которых являются преимущественно отношения в сфере образования, относятся следующие.

**Закон об образовании 1996 года (Education Act 1996).** На сегодняшний день для Англии и Уэльса это базовый нормативно-правовой акт в сфере образования. Для наглядного представления круга вопросов, которые регламентируются этим документом, коротко приведём названия его частей и глав.

Таблица 1

Содержание Закона об образовании 1996 г.

<b>Часть I</b>	<b>Общие положения</b>
Глава I	Законодательно установленная система образования
Глава II	Функции министра образования (the Secretary of State)
Глава III	Местные органы управления образованием (Local Education Authorities, LEA)
Глава IV	Органы управления финансированием
Глава V	Распределение ответственности за образование в школах между LEA и органами управления финансированием
Глава VI	Дополнительные положения
<b>Часть II</b>	<b>Школы, управляемые местными органами управления образованием</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Учреждение, изменение статуса независимых школ и школ графств
Глава III	Финансирование независимых школ
Глава IV	Управление школами графств, независимыми школами, управляемыми специальными школами
Глава V	Делегирование финансовых полномочий администрациям школ графств, независимых школ и управляемых специальных школ
Глава VI	Руководство и наем в школах графств, независимых школах, управляемых специальными школах
Глава VII	Расформирование школ местных органов управления образованием
Глава VIII	Прочие и дополнительные положения
<b>Часть III</b>	<b>Школа прямого государственного финансирования из центра (grant-maintained school)</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Процедура присвоения статуса
Глава III	Собственность, наём и контракты
Глава IV	Учреждение новых школ прямого государственного финансирования из центра
Глава V	Управление, руководство школами прямого государственного финансирования из центра
Глава VI	Финансирование
Глава VII	Изменение статуса и другие вопросы
Глава VIII	Расформирование
Глава IX	Группы школ прямого государственного финансирования из центра

Глава X	Общие и прочие положения
<b>Часть IV</b>	<b>Специальные образовательные потребности</b>
Глава I	Дети со специальными образовательными потребностями
Глава II	Школы, обучающие детей со специальными образовательными потребностями
<b>Часть V</b>	<b>Учебный план</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Светское воспитание
Глава III	Религиозное образование и богослужение
Глава IV	Разные и дополнительные положения
<b>Часть VI</b>	<b>Приём, посещение и плата</b>
Глава I	Приём в школу
Глава II	Посещение школы
Глава III	Сбор дополнительной платы в управляемых школах и управляемых из центра школах
<b>Часть VII</b>	<b>Независимые школы</b>
Глава I	Предварительные положения
Глава II	Регистрация независимых школ
Глава III	Система поддерживаемых мест
Глава IV	Городские колледжи
<b>Часть VIII</b>	<b>Гранты и другие финансовые вопросы</b>
<b>Часть IX</b>	<b>Вспомогательные функции</b>
Глава I	Вспомогательные функции министра образования
Глава II	Вспомогательные функции местных органов управления образованием
Глава III	Вспомогательные функции органов управления
Глава IV	Предоставление информации управляющими органами
<b>Часть X</b>	<b>Разные и общие положения</b>
Глава I	Помещения образовательных учреждений
Глава II	Телесные наказания
Глава III	Прочие положения касательно школ
Глава IV	Наём детей и молодых людей
Глава V	Персоны, на которые не распространяется действие настоящего закона
Глава VI	Общие положения

Закон об образовании 1996 г. впоследствии был несколько раз изменён, в частности Законом об образовании 2002 года. В том же году, что и Закон об образовании, был принят Закон об образовании (Шотландия). Самостоятельный закон об образовании появился в Шотландии в 2000 году (Education and Training (Scotland) Act 2000). С 1999 года молодой парламент Шотландии принял ещё несколько законов об образовании, в частности Закон о поддержке студентов 2001 года (Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act 2001), Закон о стратегии охраны лиц с ограниченными возможностями и образовательных записях 2002 г., Закон об изменении школьного законодательства 2002 г., об органах управления квалификациями 2002 г., о школьных завтраках 2003 г., о дополнительной поддержке образования 2004 г., о школьном образовании (министерских полномочиях и независимых школах) 2004 г., о дальнейшем и высшем образовании 2005 г., о гаэльском языке 2005 г., о шотландских школах 2006 г.

Не меньшее значение для среднего образования Англии и Уэльса имеет **Закон о школьных стандартах и их структуре 1998 г. (School Standards and Framework Act 1998)**. Согласно этому закону министр образования Англии вправе установить предельное наполнение классов в управляемых образовательных учреждениях.

Вопросы высшего и послевузовского образования регулируются Законом о последующем и высшем образовании 1992 г. (Further and Higher Education Act 1992), Законом о преподавании и высшем образовании 1998 г. (Teaching and Higher Education 1998), Законом о высшем образовании 2004 г. (Higher Education Act 2004).

К иным, непрофилирующим законам Англии и Уэльса, можно отнести Закон о правах человека 1998 г. (Human Rights Act 1998), Закон о половой дискриминации 1975 г. (Sex Discrimination Act 1975), Закон о дискриминации ограниченно дееспособных 1995 г. (Disability Discrimination Act 1995), Закон о расовых отношениях 1976 г. (Изменённый законом 2000 г. Race Relations (Amendment) Act 2000), Закон о специальных образовательных нуждах и недееспособности 1995 г. (Special Educational Needs and Disability Act 1995).

Ежегодно, а иногда и чаще, примерно шестая часть всех законов Англии так или иначе затрагивает сферу образования. Для примера приведём законы, принятые в текущем 2006 году.

#### **Закон об инспектировании и образовании 2006 г. (Education and Inspections Act 2006)**

Предметом правового регулирования закона стало наложение на местные органы управления образованием дополнительных обязанностей по выявлению на своей территории постоянно проживающих лиц обязательного школьного возраста, не зарегистрированных ни в одной школе муниципального образования, обязанностей по улучшению организации материально-технического обеспечения школ, организации внеклассных и внешкольных мероприятий. Кроме того, дополнен перечень органов, которые могут инициировать создание новых школ. В законе преимущественно речь идёт о государственных школах. Внесены отдельные изменения в государственный учебный план. Также ужесточена дисциплина и надзор за её соблюдением, внесены изменения в порядок установления политики дисциплины администрациями школ.

Закон вносит дополнения в порядок исключения из школ и приёма в общеобразовательные учебные заведения. Учреждается новое юридическое лицо «Управление по образовательным стандартам, обслуживанию ребёнка и навыкам» (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills). Закон также увеличил объём полномочий Главного инспектора Департамента образования и навыков.

В связи с принятием этого закона десятки поправок внесены в Закон об образовании 1996 г.

#### **Закон об охране детства 2006 г. (Childcare Act 2006)**

Данный законодательный акт принят с целью повышения вовлеченности родителей в процесс воспитания и образования ребёнка с раннего возраста. Введён дополнительный механизм сторонних проверок организации дошкольного образования на местах. Предусмотрены дополнительные обязанности местных образовательных органов по организации дошкольного обучения детей работающих родителей и предоставление родителям детальной информации о развитии ребёнка в дошкольном образовательном учреждении.

#### **Закон о равенстве 2006 г. (Equality Act 2006)**

Ст. 49 Закона вводит запрет местным органам управления образованием и администрациям независимых и спецшкол на создание таких условий поступления в школу, при которых имела бы место дискриминация по признаку вероисповедания, как она понимается в терминах ст. 45 данного закона.

**Закон об утверждении ассигнований на поддержку образовательных потребностей граждан и лимитов на субсидии 2006 г. (Appropriation Act 2006)**

Закон регулирует ассигнования и вводит лимиты применительно к программам Департамента образования и навыков по поддержке слабо защищенных семей, имеющих детей школьного возраста, и некоторых других категорий граждан.

**Закон о комиссаре по пожилым людям (Уэльс) 2006 г. (Commissioner for Older People (Wales) Act 2006)**

Ст. 9 данного закона уполномочивает комиссара поддерживать научные исследования и другие мероприятия в сфере образования, проводимые пожилыми людьми.

**Закон о государственных лотереях 2006 г. (National Lottery Act 2006)**

Статья 7 Закона обязывает отчислять 50 % доходов на одну из четырех возможных заявленных целей проведения лотереи, в частности – «относящуюся к образованию».

Данный закон важен применительно к дополнительным источникам финансирования образования в Великобритании.

**Закон о снижении тяжких преступлений 2006 г. (Violent Crime Reduction Act 2006)**

Этот правовой акт внёс поправки в Закон об образовании 1996 г., в частности, школьным работникам (учителям, завучам и т.д.) предоставлено право обыскивать учеников на территории школы при обоснованных подозрениях в наличии у учащегося холодного и иного оружия. Аналогичное право предоставлено сотрудникам вузов.

**Закон о правительстве Уэльса 2006 г. (Government of Wales Act 2006)**

Этот закон уполномочил Комиссию Ассамблеи Уэльса выделять гранты лицам, которые предоставляют обучение по образовательным программам, нацеленным на информирование жителей о структуре выборной системы членов Ассамблеи.

**Закон о благотворительности 2006 г. (Charities Act 2006)**

Статья 2 Закона называет улучшение образования в качестве одной из благотворительных целей. Этот акт имеет большое значение в свете проблемы поиска альтернативных государственным и муниципальным бюджетам и внебюджетным фондам источников финансирования системы общего образования.

**Закон о естественной природной среде и сообществах сельских жителей 2006 г. (Natural Environment and Rural Communities Act 2006)**

Закон предоставляет право местным органам в целях улучшения маркетинговой политики, улучшения производительности и экологичности агропредприятий учреждать специальные советы, которые, в свою очередь, уполномочены в числе прочего повышать профессиональную квалификацию отдельных работников агрокомплекса.

Вне всяких сомнений, даже такой неглубокий анализ законодательных актов, принятых британским Парламентом в 2006 году, позволяет утверждать, что сфера образования тесно связана с другими важнейшими национальными вопросами – обеспечения безопасности, экономики, управления, экологии. Каждый пятый закон, принятый Парламентом Соединённого Королевства в 2006 году, напрямую регламентирует образовательные отношения.

**Судебная практика.** Согласно британскому законодательству, если ребёнок школьного возраста (5–16 лет – ст. 8 Закона об образовании 1996 года) регулярно не посещает школу, родители признаются виновными, даже если они не знали об этом и не могли знать, и несут уголовную ответственность в виде уголовного штрафа «уровня 3» (не выше 1000 ф. ст.). Кроме этого, они также будут обязаны оплатить расходы на судопроизводство, которые, как правило, не меньше 50 ф. ст. В случае если родители

знали о систематических прогулах ребёнка и это доказано, ответственность намного больше – уголовный штраф до 2500 ф. ст. (штраф «уровня 4») либо лишение свободы на срок до трёх месяцев.

В понятие «регулярность непосещения» не входят случаи, когда ребёнок не посещал школу с разрешения администрации, по болезни или вследствие непредотвратимых обстоятельств либо отсутствовал по причине посещения с родителем религиозного мероприятия, проводимого религиозной организацией, и при условии принадлежности родителя к соответствующей религии.

Родитель может быть освобождён от ответственности за непосещение ребёнком школы, если докажет, что школа, в которой зарегистрирован ребёнок, находится от дома дальше расстояния «пешей прогулки», и что местные органы управления образованием не предоставили в такой ситуации транспорт ребёнку до дома, место для проживания ближе к школе или на территории самой школы, не оказали содействие в регистрации в иной школе ближе к дому.

В деле «Дженкинс против Хауэлс» (Jenkins v. Howells [1949] 2 KB 218) ученица продолжительное время пропускала школьные занятия по причине инвалидности матери и необходимости помогать ей по дому. Когда в отношении матери ребёнка по Закону об образовании 1944 года возбудили судебный процесс, она оспорила решение о привлечении её к уголовной ответственности на том основании, что отсутствие дочери стало результатом «непредотвратимых обстоятельств», упомянутых в ст. 444 (3) (b) Закона об образовании 1944 года. Суд отклонил аргумент о том, что её болезнь можно считать «непредотвратимым обстоятельством», и указал, что такие обстоятельства должны относиться к ученику, а не родителю.

В деле «Крамп против Гилмора» (Crump v. Gilmore (1969) 68 LGR 56) родителей пытались привлечь к уголовной ответственности по основанию, схожему со ст. 444 (1) Закона об образовании 1996 года, однако суд первой инстанции оправдал их, поскольку они ничего не знали о прогулах ребёнка и узнали случайно. Апелляционная инстанция приговор отменила и указала, что данное обстоятельство только смягчает ответственность, но не устраняет её, поскольку «незнание» родителей о прогулах ребёнка не освобождает от ответственности.

Самое свежее решение по вопросу прогулов ребёнка – дело «Совет Бэта и Северо-восточного Сомерсета против Уормана» (Bath and North East Somerset Council v. Warman [1999] ELR 81). В этом деле 15-летняя девочка жила некоторое время у своего молодого человека, адрес которого был неизвестен матери. В это время школу она не посещала. Первая инстанция вынесла оправдательное решение, приняв довод о «непредотвратимых обстоятельствах», тогда как апелляция решение отменила и, как и в предыдущих решениях, родителя привлекли к уголовной ответственности.

Статья о наказании родителя также становилась предметом проверки на предмет соблюдения прав человека по Закону о правах человека 1998 года и Европейской конвенции о защите прав человека.

Г-н Оуэн подал заявление о несоответствии ст. 444 (1) Закона об образовании 1996 года ст. 6.2 Европейской конвенции о защите прав человека.

В частности, заявитель ссылаясь на положения статьи 6 Конвенции: ***Право на справедливое судебное разбирательство.***

*«1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или*

*национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.*

*2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком».*

На первый взгляд неочевидно, каким образом положение об объективной ответственности родителя, чей ребёнок регулярно прогуливал школьные занятия, связано со ст. 6.2 Конвенции. На деле здесь имеет место вопрос процессуальной, а не материальной стороны права, поэтому, по мнению судьи, «своё заявление м-ру Оуэну лучше направить в Европейский суд в Страсбурге».

В статье 3 Закона о правах человека 1998 года говорится, что все законодательные акты должны соответствовать Конвенции, а несоответствующие не должны применяться. Статья 4 уполномочивает суды проверять положения законодательных актов на предмет соответствия Конвенции и заявлять о несоответствии, если оно было выявлено. В данной статье «суд» означает только Палату лордов, Судебный комитет Тайного совета (the Judicial Committee of the Privy Council), Военный апелляционный суд (Courts-Martial Appeal Court), Высший уголовный суд Шотландии (the High Court of Justiciary), заседающий не как суд первой инстанции и не как Высший гражданский суд Шотландии, а в Англии и Уэльсе или Северной Ирландии – Высокий суд (the High Court) или Апелляционный суд (the Court of Appeal) Верховного суда.

Заявление о несоответствии согласно ст. 4 Закона о правах человека 1998 г. какого-либо из вышеперечисленных судов не влияет на действительность соответствующего положения либо на его дальнейшее применение и не является обязательным для сторон по делу, в котором такое заявление суда было принято.

Тем не менее аргумент о несоответствии ст. 444 (1) Закона об образовании 1996 г. ст. 6 Конвенции принимался судами низшего уровня, например, в деле «Хелмслей против Совета графства Западный Сасекс» (Helmsley v. West Sussex County Council) – Судом короны Чичестера (Chichester Crown Court) от 12 сентября 2001 г. и Судом Шерифа Стретклайда, Дамфриса и Гэллоуэя (Sheriff of South Strathclyde, Dumfries and Galloway) в деле «О'Хэган против Ри» (O'Hagan v. Rea) от 12 января 2001 г.

В решениях судов часто содержится ссылка на научные труды известных правоведов. Так, в деле «Барнфадер против Управления образования Ислингтона» (Barnfather v Islington Education Authority & Anor [2003] EWHC 418 (Admin) (07 March 2003)<sup>2</sup> судья Морис Кэй (Maurice Kay) делал ссылки на известные труды Лестера и Паника (Lester and Pannick, Human Rights, Law and Practice 1999), Клейтона и Томлинсона (Clayton and Tomlinson, The Law of Human Rights), Эммерсона и Эшворта (Emmerson and Ashworth, Human Rights and Criminal Justice).

В п. 27 судья приводит слова сотрудника Департамента образования и навыков Шейлы Скейлс (Sheila Scales): «Сейчас около 50000 школьников не посещает школу каждый учебный день, в год потерянными оказываются 7,7 млн. учебных дней. По данным исследования молодёжи (The Youth Cohort Study 2001), 34 % одиннадцатилетних учащихся в течение года пропустили по крайней мере один учебный день или урок без уважительной причины, а 4 % отсутствовали более одного учебного дня. Неправомерное отсутствие на учебных занятиях негативно сказывается на перспективах молодых людей. Ученики, не посещающие школу, с большей вероятностью не получают аттестата об общем образовании GCSE (уровня от А до G), чем те, кто регулярно посещает школу. Кроме того, существует связь между

преступностью и непосещением школы. В Отчете Совета по ювенальной юстиции (Youth Justice Board Survey) за 2002 год приведены следующие цифры: 2/3 детей, которые регулярно пропускают школьные занятия без разрешения, становятся правонарушителями, тогда как среди детей, регулярно посещавших школу, правонарушения допускают менее 1/3».

Таким образом, привлечение родителей регулярных прогульщиков к уголовной ответственности рассматривается как легитимная цель. Основной же вопрос здесь – насколько оправдывает эта цель привлечение родителей к уголовной ответственности за подобное преступление без вины (объективное вменение). Главный вывод судей – статья 6.2. Конвенции не обязывает законодательные органы стран-членов Конвенции воздерживаться от принципа объективного вменения для целей установления уголовной ответственности за определённые преступления.

Приведён лишь один, по нашему мнению наиболее заметный, вопрос права, который обсуждался в прецедентных делах в сфере образования. Существуют и другие знаковые прецеденты, в частности, оспаривались отдельные положения Закона о школьных стандартах и их структуре 1998 г., Закона об образовании 1996 г. и многие другие нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в сфере образования. Общее их количество приближается к нескольким сотням<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> История современной правовой системы Шотландии насчитывает менее десятилетия – на референдуме 11 сентября 1997 года 74 % голосовавших высказались за создание Парламента Шотландии, а 63 % высказались за передачу ему полномочия устанавливать базовую ставку подоходного налога. Согласно Закону о Шотландии 1998 г. шотландский Парламент и высший исполнительный орган были учреждены 1 июля 1999 г., и с этого момента большая часть полномочий исполнительной власти перешла от Министра по делам Шотландии и других министров Англии к министрам Правительства Шотландии. Исключение составили полномочия в области обороны, отдельные полномочия в финансовой сфере и ряд других. Глава Департамента образования Шотландии – Министр по делам образования и молодёжи.

<sup>2</sup> <http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/ew/cases/EWHC/Admin/2003/418.html>

<sup>3</sup> См., например, <http://www.bailii.org/>