



*На правах рукописи*

Денисенко Светлана Васильевна

**РОССИЙСКАЯ РЕЛИГИОЗНАЯ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА:  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

23 00 02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные  
и политические процессы и технологии  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

13 АВГ 2009

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук доцент  
**Мамитова Наталия Викторовна**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук профессор  
**Кашуба Юрий Анатольевич;**  
доктор философских наук профессор  
академик Российской академии образования  
**Корольков Александр Аркадьевич**

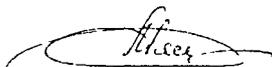
**Ведущая организация:** федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»

Защита состоится 29 сентября 2009 года в 16 00 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011 01 по юридическим наукам при федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России» по адресу 344015, г Ростов-на-Дону ул Маршала Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России»

Автореферат разослан 27 августа 2009 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета



**Мясников А. П.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Императивы устойчивого социально-экономического развития России требуют реализации модели подготовки профессиональных кадров, отличающейся новыми уровнем и качеством отвечающим потребностям производства, интенсивному характеру труда его интеллектуальному объему Тем не менее, сфера образования является основой не только успешного экономического роста государства, но и важнейшим условием его социального, политического, культурного развития Это обеспечивается гуманистическими идеалами российской образовательной правовой политики, интерпретированными в контексте жизненно важных интересов личности, общества и государства

Подчеркивая, что в России сложилась законодательная база, обеспечивающая реализацию права личности на образование, соответствующая международным стандартам и международным обязательствам в данной сфере, следует отметить, что некоторые аспекты российской образовательной правовой политики требуют дальнейшего совершенствования В современных условиях в данной сфере большое значение имеет этноконфессиональный аспект, включающий в себя совокупность политических и правовых условий реализации свободы совести в сфере образования В данном контексте очевидны правовые коллизии в российском законодательстве, касающиеся неопределенности места религиозного образования в российской образовательной системе

Вместе с тем право на получение религиозного образования не регламентировано в российском законодательстве Закон Российской Федерации «Об образовании» не содержит норм о религиозном образовании, а Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» лишь формально предоставляет возможность для получения религиозного образования (п 4 ст 5) Попытка создать правовые основы религиозного образования была предпринята на уровне подзаконных актов Приказом Минобрнауки России от 01 07 2003 № 2833 устанавливается, что обучение основам религии в школе осуществляется не образовательным учреждением, а религиозной организацией соответствующей конфессиональной принадлежности, причем религиозные предметы не входят не только в основную, но и в дополнительные образовательные программы, то есть выводятся за рамки образовательного процесса В результате, пра-

вовому институту обучения религии по сути отказывается в его образовательном характере

Очевидно неразработанность данного механизма правового регулирования свидетельствует о слабости российской образовательной политики ее непоследовательности в сфере обеспечения права на образование и свободы совести что существенно ограничивает свободу граждан получить (или дать своим детям) образование в соответствии со своими религиозными и нравственными убеждениями что подчеркивает актуальность темы настоящего диссертационного исследования

**Степень научной разработанности проблемы.** В последние годы проблемы формирования российской образовательной политики стали традиционными для политологов, экономистов, философов юристов, представителей многих других наук среди которых прежде всего актуален анализ институтов образовательного права, механизмов правового обеспечения различных видов и форм образования В связи с этим постановка проблемы религиозной образовательной политики в институционально-правовом контексте выглядит достаточно логичной и своевременной, поскольку в российских политической и юридической науках эта тема остается малоисследованной Немногочисленные разработки непосредственно касающиеся проблемы религиозной образовательной политики, к сожалению, отличаются слабой разработанностью методологической и концептуальной базы анализа

Всю совокупность научных работ, касающихся правового измерения религиозной образовательной политики, можно подразделить на концептуальные исследования, раскрывающие сущность образования, исследования проблем формирования образовательной политики и законодательства Российской Федерации регулирующего правоотношения в сфере образования труды, посвященные реализации прав и свобод человека в сфере образовательных отношений права на религиозное образование

К числу концептуальных исследований относятся работы А С Батышева В И Радионова Ю И Тарского Ю К Усынина В В Харина, А Г Чернышова, в которых рассматриваются социальные, политические и правовые аспекты управления образовательной деятельностью Д Н Бахрохи Л Г Белявского В М Безденежных Н А Гордеева С П Ломтева, В М Манюхина В И Новоселова С В Соловьева, В В Залескина других исследователей акцентирующих внимание на особенностях российской образовательной политики

Учитывая с табю разработанность в отечественной правовой наке пробтем унификации образовательной потитики в контексте процессов современной глобализации, следует отметить концептуальное значение работ таких зарубежных ученых как Брайан Денмен Гранг Макбурни, Джеффри Олдермен Марта Пич, Марек Квиек, Свейк Кивик Чарльз Гген Ян Гроф

Политические и правовые аспекты проблемы получили развитие в работах К А Аблязова, Ю Г Голуба, В А Динеса М С Карпенко А И Кобзева И Н Лочаниной, А Н Позднякова, Е С Полупановой В А Садовниченко Е Н Трофимовой В И Шадрикова, А Н Уваровой представляющих институциональную структуру образовательного процесса в России трудах Е Д Вотуховой И М Ильинского А Я Капустина А Г Кислова, Н Лызлова, В Н Петрова Н А Сетезновой В В Спасской А И Субетто и других, раскрывающих особенности реализации права на образование в российском правовом поле

Институционально-правовой анализ проблем реализации права на религиозное образование в контексте российской образовательной политики получил развитие в исследованиях С А Бурьянова И Е Задорожнюка, К Г Каневского Ф Н Козырева М Н Кузнецова А С Лавинюкова В В Луковицкого, Г В Мальцева, Т Н Матюшевой С А Мозового И В Понкина, С С Саввы К А Чернеги, Т М Энеева и др

Следует подчеркнуть, что работы указанных авторов создали достаточные методологические предпосылки для анализа религиозной образовательной политики Однако институционально-правовой анализ религиозной образовательной политики еще не проводится что является дополнительным свидетельством актуальности темы диссертационного исследования

**Объектом диссертационного исследования** является религиозное образование как политико-правовой институт системы национальной безопасности

**Предметом диссертационного исследования** выступают институциональные формы российской образовательной правовой политики в сфере реализации права на религиозное образование

**Цель диссертационного исследования** состоит в институционально-правовом анализе российской религиозной образовательной политики и предполагает решение следующих задач

- выявить политико-правовые особенности современной российской образовательной политики,
- дать институционально-правовую и политическую интерпретации системы российского образования в этноконфессиональном контексте.
- систематизировать институционально-правовые характеристики светского и религиозного образования.
- показать доминирующую роль современной концепции прав и свобод человека в правовой институционализации права на образование,
- критически оценить международное законодательство регулирующее религиозные образовательные отношения.
- провести правовую экспертизу использования зарубежного опыта законодательного обеспечения права на религиозное образование в российском правовом поле.
- определить специфику российского законодательства, регулирующего образовательные отношения и реализацию права на религиозное образование,
- смоделировать перспективы формирования правового института религиозного образования в России

**Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования.** Решение задач диссертационного исследования, определяемых сформулированной целью и предметом обусловило использование соответствующей научной методологии системный логико-правовой, социально-правовой институционально-политический, институционально-правовой подходы, методы юридической компаративистики и конфликтологии Эмпирической базой диссертационного исследования являлись информационные источники, содержащие сведения об отношениях религиозного образования. статистические данные об образовательном процессе государств, аналитические материалы о системе и структуре религиозного образования зарубежных государств, научная и публицистическая литература по указанной проблеме

**Нормативно-правовой основой** диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации, законодательство регулирующее правоотношения в сфере образования и свободы совести. Доктрина национальной безопасности Российской Федерации Концепция модернизации российского образования до 2010 года, международное законодательство регулирующее отношения в данной сфере

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в следующем

– дано политико-правовое определение категорий светского образования и религиозного образования.

– выявлены политико-правовые особенности современной российской образовательной политики, связанные с антиномией светскости и свободы совести в образовании,

– установлена политико-правовая обусловленность основных тенденций формирования российской религиозной образовательной политики с учетом зарубежного опыта ее законодательного обеспечения,

– определены институционально-правовые препятствия реализации права на религиозное образование в России,

– предложена институционально-правовая интерпретация субъекта российской религиозной образовательной политики,

– обоснованы политико-правовые меры совершенствования институциональных механизмов реализации права на религиозное образование в современной России

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1 Политико-правовые особенности современной российской образовательной политики состоят в целенаправленной трансформации системы образования, направленной на институционализацию гуманизма, свободы и плюрализма, основанных на общечеловеческих ценностях, в адаптивности образовательной системы к социально востребованным уровням развития и подготовки обучающихся а также в демократическом, государственно-общественном характере управления образованием. В контексте политико-правовой институционализации права на образование данные особенности обусловлены уровнем развития правовой и образовательной систем в современных демократических государствах, резким количественным ростом и иерархическим усложнением нормативно-правового массива регулирующих образовательные отношения, социокультурной значимостью образования

2 Системообразующим фактором национальной образовательной политики являются полиэтничность и поликонфессиональность российской государственности нашедшие институционально-правовое закрепление в Конституции РФ гарантирующей реализацию самобытного образа жизни и свободу вероисповеданий, законодательстве регулирующем этнические и конфессиональные отношения. Основной коллизией российской право-

вои по этике в сфере образования является отсутствие нормативных механизмов реализации этнических прав и свобод свободы вероисповедания в образовательном праве с одной стороны и закрепление этих прав в политико-правовом поле – с другой. Процесс унификации российской системы образования в контексте международной образовательной политики не позволяет преодолеть данную коллизию, создавая институционально-правовые предпосылки декларативности этих прав.

3 Существенным недостатком государственной правовой политики в сфере образования следует признать концептуальную неразработанность ее терминологического ряда используемого в актах разного уровня, которая делает неопределенным правовой порядок в данной сфере отношении. В число понятий требующих законодательных дефиниций прежде всего входят категории светского и религиозного образования.

Светское образование есть политико-правовая категория, отражающая аксиологическую нейтральность системы образования к религиозному мировоззрению, исключающая обучение, навязывание какой-либо религии или нерелигиозных идеологий, проведение богослужений, религиозных обрядов или церемоний, не направленных на подготовку служителей культа.

4 Религиозное образование есть институт образовательного права, реализующий конституционные требования о свободе совести и свободе образования, включающий в себя нормативно-правовую совокупность, регулиющую право на приобретение знаний о религии, преподавание религии. Религиозное образование подразделяется на клерикальное и неклерикальное.

Клерикальное религиозное образование имеет целью формирование религиозного мировоззрения, представляет собой институт, регулирующий отношения, возникающие по поводу получения соответствующей квалификации и негосударственного образовательного ценза, основанных на определенной совокупности религиозных знаний, навыков и умений.

Неклерикальное религиозное образование является светским образованием, имеет целью ознакомление с религиозными традициями как частью культуры народов мира, есть процесс воспитания и обучения, включающий преподавание знаний о религии как необходимом компоненте курсов гуманитарного цикла дисциплин.

5 Российская религиозная образовательная политика структурирует институционально-правовой субъект религиозного образования в контек-

сте юридической реализации принципа свободы образования и включает в его структуру государственные и муниципальные образовательные учреждения, негосударственные образовательные учреждения религиозные организации, российских граждан которые имеют разный правовой статус в осуществлении образовательных функций цели и задачи образования что свидетельствует о непоследовательности обеспечения права на образование выражающейся в правовой нерегулируемости многих аспектов образовательной деятельности Основными пробелами функционирования институционального субъекта религиозного образования являются

- правовая неопределенность религиозного образования в системе государственных и муниципальных образовательных учреждений,
- правовые основы преподавания религии религиозными организациями в государственных и муниципальных образовательных учреждениях
- государственная аккредитация духовных образовательных учреждений и их включение в систему российского образования посредством государственного признания дипломов об окончании этих учреждений

6 Перспективы формирования правового института религиозного образования связаны с разработкой комплексного нормативно-правового акта федерального уровня устраняющего коллизии и пробелы правового регулирования, унифицирующего законодательство регулирующее данную сферу правоотношений В числе основных задач этого законодательного акта должны рассматриваться правовая институционализация религиозного образования в системе государственных и муниципальных образовательных учреждений преподавание религии религиозными организациями в государственных и муниципальных образовательных учреждениях аккредитационные права духовных образовательных учреждений выдавать дипломы государственного образца

**Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** Материалы, результаты и выводы диссертационного исследования раскрывают перспективы дальнейшего формирования религиозной образовательной политики России, создания теоретической базы разработки государственной политики по наиболее полной реализации интересов личности общества и государства в сфере религиозного образования Рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы при разработке федеральных программ по решению проблем правового обеспечения свободы совести и религиозного образования, законопроектов направленных на правовое обеспечение образовательного про-

цесса развития института религиозного образования. Предлагаемая в исследовании система понятий может быть использована при анализе политико-правовой динамики отношений в сфере образовательной политики, оценке ее эффективности и тенденций развития. Результаты исследования могут быть использованы в преподавании курсов теории и истории государства и права, юридической антропологии и аксиологии, других дисциплин.

**Апробация результатов исследования.** Теоретические и практические положения диссертационного исследования отражены в статьях, опубликованных в академических журналах, сборниках материалов конференций, межвузовских сборниках научных трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Полученные результаты исследования представлялись автором на международных и всероссийских конференциях и совещаниях, проводимых в Ростовском юридическом институте МВД России.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования оценивается степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи, рассматривается методологическая основа формулируются положения, выносимые на защиту, отмечаются научная новизна теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. приводятся сведения об апробации его результатов

**В первой главе «Религиозное образование как политико-правовой институт: теоретико-методологический анализ»,** состоящей из трех параграфов, на концептуальном уровне представлена теоретическая модель института религиозного образования в системе российской образовательной политики, политико-правовому анализу подвергаются особенности современной российской образовательной политики, система российского образования в контексте этноконфессиональных отношений, институциональные характеристики светского и религиозного образования

В первом параграфе *«Политико-правовые особенности современной российской образовательной политики»* предпринимается попытка определения основных тенденций российской образовательной политики в контексте международно-правовых стандартов, норм Конституции РФ, требований унификации национальных систем образования, определяемых Болонским процессом

Анализируя политико-правовые особенности российской образовательной политики, автор обращается к правовым основам системы российского образования, тенденциям ее формирования в контексте решения задач модернизации

Согласно ст 43 Конституции РФ, право на образование является элементом системы прав и свобод человека, оно непосредственно проявляется в реальной образовательно-правовой практике в виде вполне конкретного юридического субъективного права как мера дозволенности (возможности) действия участников образовательных отношений по удовлетворению ими в рамках действующего законодательства своих образовательных потребностей, обеспечению и защите соответствующих законных интересов

Политико-правовые особенности российской образовательной политики в диссертации рассматриваются в контексте форм юридической легитима-

ции права на образование и исторических особенностей его реализации связанных с модернизацией системы образования

К юридическим особенностям российской образовательной политики автор в частности относит распределение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации а также уровень компетенции этих субъектов и местного самоуправления по управлению образованием Автор показывает что вопросы образования относятся к созвестному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п «е» ч 1 ст 72) Что же касается местного самоуправления то вопросы образования находящиеся в их ведении определяются уже законодательством РФ и субъектов РФ Так Законом РФ «Об образовании» проводится законодательная граница управленческой компетентности, включающая в себя и компетентность по изданию нормативно-правовых актов по вопросам образования между этими тремя субъектами управления образованием, а также компетенция образовательных учреждений (ст 28–32)

К историческим особенностям современной российской образовательной политики автор относит вхождение страны в Болонский процесс, подписание в 2003 году Болонской декларации Документ представляет собой систему мер направленную на повышение качества европейского образования посредством унификации многих институтов системы образования стран, подписавших его двухуровневое образование, кредитная система, представляющая собой единую систему учета процесса обучения во всех странах, независимый контроль качества образования, в основу которого положено не количество часов, потраченных на обучение, а уровень знаний и умений мобильность студентов и преподавателей, позволяющая сравнивать и использовать опыт различных университетов, применимость знаний выпускников университетов в Европе

Отмечая плодотворность подходов, заложенных в Декларации, его существенное влияние на процесс реформирования системы российского образования, автор, тем не менее указывает на доминирование формальных аспектов формирования многих институтов, игнорирующих исторический опыт образовательной политики России

В заключение параграфа автор приходит к выводу о том что политико-правовые особенности современной российской образовательной политики состоят в целенаправленной трансформации системы образования, направленной на институционализацию гуманизма, свободы и плюрализма, основанных на общечеловеческих ценностях адаптивности образователь-

ной системы к социально востребованным уровням развития и подготовки обучающихся, а также на демократический, государственно-общественный характер управления образованием. В контексте политико-правовой институционализации права на образование данные особенности определяются уровнем развития правовой и образовательной систем в современных демократических государствах, резким количественным ростом и иерархическим усложнением нормативно-правового массива, регулирующего образовательные отношения, значимостью образования как социального института для решения задач культурного и социально-экономического развития российского общества.

Во втором параграфе «*Система российского образования в этноконфессиональном контексте: политико-правовые коллизии*» предпринят анализ системы институциональных политических и правовых факторов, влияющих на формирование системы российского образования, в числе которых важную роль играет законодательство, регулирующее этнические и конфессиональные отношения.

В диссертации показано, что большую роль в формировании национальной системы образования играет правовое обеспечение этнических прав и свобод, важнейшим из которых является право на реализацию самобытности культуры и образа жизни. Отмечая, что массив российского законодательства, защищающего этнические права и свободы, достаточно велик, автор эксперирует перечень основных нормативно-правовых документов, регулирующих эту сферу отношений. Так по международно-правовым обязательствам, Российская Федерация несет ответственность в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. Уставом ООН как ее член, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Международным пактом о гражданских и политических правах, Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцией ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Конвенцией МОТ № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий, Европейской конвенцией о защите прав и основных свобод человека, Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств и некоторыми другими договорами.

Национальное законодательство в этой области содержит достаточное количество нормативно-правовых актов, защищающих права национальных и этнических меньшинств, принятых как в соответствии с требованиями международных обязательств государства, так и в соответствии с

требованиями Конституции Российской Федерации принято 44 нормативно-правовых акта, имеющих как прямое, так и косвенное отношение к регулированию межэтнических отношений. Кроме того, Трудовой кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Гражданский кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ в совокупности содержат 170 статей и 9 глав регулирующих правоотношения в данной сфере.

В отношении реализации права на образование решающую роль играют принцип равенства всех народов, проживающих на территории Российской Федерации, отсутствие дискриминации по этническому признаку. Положения Конституции РФ о равенстве прав воспроизводятся в целом ряде законодательных актов. Гражданском кодексе 1994 г (общее равенство лиц, участвующих в гражданских отношениях), Гражданском процессуальном кодексе 1964 г (равенство граждан перед судом и законом), Семейном кодексе 1995 г (запрет на ограничение прав, относящихся к браку и семейной жизни, на основе социальной, расовой, национальной [этнической], языковой и религиозной принадлежности), Уголовном кодексе 1996 г (равенство перед законом), Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г (равный доступ к гражданству), законах «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» 1993 г и «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» 1991 г (равный доступ к здравоохранению), законах РФ «О вынужденных переселенцах» 1993 г (равный доступ к соответствующим защитным механизмам) и «О беженцах» 1993 г (равный доступ к соответствующим защитным механизмам), «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г (равный доступ к государственной службе), «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» 1998 г (равный доступ к муниципальной службе), Законе РФ «О милиции» 1991 г (принцип равной защиты прав человека и гражданина).

Автор полагает, что несмотря на значительный объем законодательства, регулирующего этническую сферу, существует ряд проблем в сфере правовой институционализации этнических прав и свобод, отрицательно влияющих на формирование правовых условий их реализации в сфере образования. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г провозглашает только равные права граждан РФ, но не равный доступ к гражданству вне зависимости от расовой или этнической принадлежности.

Отрицательное значение имеет и то обстоятельство, что Закон РФ «Об образовании» 1992 г. хотя и закрепляет равный доступ к образованию, но не гарантирует равного обращения в учебном процессе. Кроме того, нет правовой определенности преподавания религии в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

В данном контексте автор обоснованно утверждает, что значимым фактором российской образовательной политики являются полиэтничность и поликонфессиональность российского общества, которые нашли институционально-правовое конституционное закрепление, гарантирующее реализацию самобытного образа жизни и свободу вероисповеданий. Основной коллизией правовой политики российской государственности в сфере образования является отсутствие политико-правовых механизмов реализации этнических прав и свобод, свободы вероисповеданий в образовательном праве с одной стороны и закрепление этих прав нормативно-правовым полем – с другой. Процесс унификации российской системы образования в контексте международной образовательной политики, Болонского процесса не позволяет преодолеть данной коллизии, создавая институциональные предпосылки декларативности этих прав.

В третьем параграфе *«Институционально-правовые характеристики светского и религиозного образования»* проводится анализ институционально-правовых характеристик светского и религиозного образования, исследуется их роль в системе реализации права на образование.

Подчеркивая, что в России имеется законодательная база, обеспечивающая реализацию права на образование, соответствующая международным стандартам и взятым на себя Россией международным обязательствам в данной сфере, автор отмечает, что некоторые аспекты российской образовательной политики требуют дальнейшего совершенствования. В современных условиях, как в России, так и в странах Запада, большую роль играет этноконфессиональный аспект образовательной политики, включающий в себя совокупность политических и правовых условий реализации свободы совести в сфере образования. В данном контексте очевидна непоследовательность реализации принципа свободы образования в российском законодательстве, что приводит к существенным правовым коллизиям, имеющим большое политическое значение, оказывающим негативное воздействие на стабильность общества, формирование демократических институтов.

Государственная правовая политика в сфере образования строится на основе норм международного права, закрепленных целым рядом документов ООН и Совета Европы в которых свобода образования трактуется в качестве условия реализации свободы совести

В диссертации подчеркивается что право на религиозное образование является институциональным компонентом свободы совести. Поэтому вопрос о том, как возможно религиозное образование в светском государстве, отделяющем церковь от государства, является ключевым не только в контексте реализации свободы совести но и в контексте реализации принципа свободы образования. В качестве существенной коллизии автор рассматривает то обстоятельство, что, с одной стороны, одним из принципов российской государственной политики в области образования признается светский характер образования (п 4 ст 2 Закона Российской Федерации «Об образовании»), с другой стороны, Российская Федерация как государство, подписавшее указанные международные документы, признает право на религиозное образование. поскольку необходимость доступа к религиозному образованию вытекает из естественного права на свободу совести, а также закрепляется в п 1 ст 5 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях»

Так, Закон Российской Федерации «Об образовании» не содержит норм о религиозном образовании, а Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» лишь формально предоставляет возможность получения религиозного образования (п 4 ст 5). Очевидно, неразработанность этого правового механизма свидетельствует о слабости образовательной политики России, ее непоследовательности в сфере обеспечения права на образование и свободы совести, что существенно ограничивает свободу граждан получить (или дать своим детям) образование в соответствии со своими религиозными и нравственными убеждениями

Автор обосновывает также положение о том, что существенным недостатком государственной правовой политики в сфере образования следует признать концептуальную неразработанность ее терминологического ряда, используемого в актах разного уровня которая делает неопределенным правовой порядок в данной сфере отношений. В числе понятий, требующих законодательных дефиниций – «светское образование», «религиозное образование»

**Во второй главе «Правовая легитимация религиозной образовательной политики»**, состоящей из двух параграфов исследуется роль со-

временной концепции прав и свобод человека в правовой институционализации права на образование, проводится систематизация международных подходов к регулированию религиозных образовательных отношений дается институциональная характеристика политико-правовых тенденций и противоречий процесса институционализации права на религиозное образование

В первом параграфе *«Современная концепция прав и свобод человека и легализация права на свободу образования»* анализируются институциональная роль и значение норм и принципов международно-правовых документов, выражающих современную концепцию прав и свобод человека в формировании системы российского образования, реализации права на свободу образования

Анализируя роль и значение принципов и норм современной концепции прав человека в институционализации права на образование, автор обращается к международным политико-правовым подходам реализации национальных интересов в сфере образования. В диссертации показано, что они основаны на ценностях, провозглашенных целым рядом международных актов, устанавливающих права человека в качестве определяющих в формировании политических и правовых систем. Выраженная в этих актах современная концепция прав и свобод человека вменяет в обязанность государству создавать необходимые институциональные политические и правовые условия для реализации прав человека. При этом регулирование прав человека, осуществляемое государством, имеет целью наиболее полную их реализацию в конкретных исторических условиях. Очевидно, что государственный суверенитет входит в число необходимых для реализации прав человека институциональных политических и правовых условий, поскольку при его отсутствии государство не может осуществлять свои функции в отношении защиты и реализации прав человека.

Согласно авторской концепции, проблему правовой институционализации права на образование как одну из форм реализации современной концепции прав человека следует рассматривать в контексте соотношения интернационализации и глобализации сферы образования. В диссертации показано, что формирование современной концепции прав и свобод человека, которая нашла свое наиболее лаконичное выражение во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., изначально определялось как тенденция интернационализации. Так, институт прав и свобод человека содержит нормы, устанавливающие, что в сфере образования государство должно

создавать всю совокупность институциональных условий для реализации гражданами права на образование. При этом вмешательство государства в образовательный процесс должно определяться интересами личности, общества и государства, что, очевидно, также продиктовано реализацией прав и свобод человека, поскольку право на образование принадлежит к совокупности основных прав.

Так в соответствии с принятыми международными подходами, право на образование понимается как свобода образования и является естественным неотчуждаемым правом, принадлежит каждому от рождения. Не существует никаких оснований, благодаря которым это право не может быть передано другому лицу, группе лиц, обществу, государству.

Автор акцентирует внимание на том, что право на образование нуждается в институциональной структуре, соответствующей национальным интересам. По сути дела, формируемое политическое и правовое поле, регулирующее сферу образования, определяется более широким институциональным контекстом, обеспечивающим реализацию прав и свобод человека. Поэтому полнота реализации государством права на образование связана с концептуальным содержанием национальных интересов в сфере образования, целями и задачами государственной социальной и, соответственно, образовательной политики.

Во втором параграфе *«Международное законодательство, регулирующее религиозные образовательные отношения»* проводится институционально-правовой анализ норм и институтов, регулирующих правоотношения в сфере религиозного образования, исследуются основные механизмы реализации права на образование.

Согласно авторскому мнению, международное право рассматривает религиозное образование как основной элемент права на свободу совести. Обобщая значительный объем юридических и научных источников, автор приводит перечень структурных элементов категории свободы совести: право исповедовать любую религию, право совершенствования религиозных обрядов, право менять религию, право не исповедовать никакой религии, право пропаганды религии, право вести атеистическую пропаганду, право на благотворительную деятельность, право на религиозное образование, право культурно-просветительской религиозной деятельности, равенство всех граждан перед законом, независимо от их отношения к религии. Данные принципы и нормы закреплены целым рядом документов, принятых Организацией Объединенных Наций и Советом Европы.

Право на религиозное образование в контексте реализации свободы совести закреплено ст. 18 Всеобщей декларации прав человека, ст. 18 Международного пакта о гражданских и этнических правах, где право на свободу совести включает право на выполнение религиозных и ритуальных обрядов в учении. Кроме того п. «е» ст. 6 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений устанавливает, что право на свободу совести включает свободу вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах, подходящих для этой цели. Итоговый документ Венской встречи 1989 г. представителей государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в числе гарантий обеспечения свободы личности указывает на уважение государствами-участниками права каждого давать и получать религиозное образование по своему выбору, индивидуально или совместно с другими.

Анализ международного законодательства приводит автора к выводу о том, что основными принципами регулирования прав и свобод в сфере религиозного образования являются необщеобязательность и добровольность религиозного образования. Так в ст. 5 Конвенции по борьбе с дискриминацией в области образования отмечено, что «никто в отдельности и ни одной группе лиц, взятой в целом, не следует навязывать религиозное обучение и воспитание, несовместимое с их убеждениями». Автор считает, что с этими принципами институционально связана и ст. 26 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей. Это положение конкретизируется в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, других международных документах, согласно которым родители и законные опекуны вправе обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии с собственными убеждениями.

По мнению диссертанта, большое значение для формирования системы российского образования в контексте реализации права на религиозное образование, которое, с правовой точки зрения, следует рассматривать как особый вид образования, имеет норма, закрепленная п. 8 Резолюции Европарламента по вопросам свободы воспитания в Европейском сообществе, устанавливающая, что школы, организованные на независимых началах, отвечающие необходимым для выдачи аттестатов условиям, признаются на го-

сударственном уровне а окончившие их надеются теми же правами что и выпускники государственных школ Данная норма важна в контексте реализации права на свободу образования российскими духовными образовательными учреждениями, которое законодательно не урегулировано

Автор делает вывод о том, что международное законодательство, регулирующее религиозные образовательные отношения, формирует международно-правовой порядок реализации права на религиозное образование Нормы, устанавливаемые международными нормативно-правовыми документами представляют собой правовую основу религиозного образования а подписавшие данные документы государства интегрируют их как часть своей правовой системы, что необходимо сделать и в российском правовом поле

**В третьей главе «Российская религиозная образовательная политика: институционально-правовое обеспечение»,** состоящей из трех параграфов анализируется зарубежный опыт законодательного обеспечения права на религиозное образование, определяются тенденции развития российского законодательства, регулирующего образовательные отношения и реализацию права на религиозное образование, дается политико-правовая характеристика перспектив формирования института религиозного образования в России

В первом параграфе *«Зарубежный опыт законодательного оформления права на религиозное образование в российском правовом поле»* предпринимается анализ зарубежного законодательства в сфере обеспечения права на религиозное образование, обобщаются политико-правовые подходы, культивируемые в европейских и северо-американских странах, по обеспечению права на религиозное образование

По мнению автора, страны Западной Европы имеют большой опыт религиозного образования Диссертант полагает, что наиболее интересным представляется английский и французский подходы, некоторые аспекты законодательства ФРГ Английский подход автор характеризует как «обучение у религии» культивирующее неконфессиональные модели религиозного образования Наиболее распространенными являются модели сводящиеся к сравнительному изучению религиозных традиций Анализируя некоторые точки зрения, автор разделяет экспертную правовую оценку согласно которой в рамках такого подхода религиозное образование решает следующие задачи расширение представлений о богослужебной практике, верованиях и ценностях христианства способность оценить важность

влияния, которое оказывают эти верования практика и ценности на жизнь христианства, осознание богатства и многообразия интерпретаций, охватываемых христианской традицией, обеспечение серьезной рефлексии над свидетельствами на которых покоится христианская вера, развитие понимания языка христианского вероучения и христианских богослужений

Полагая, что основной коллизией реализации права на религиозное образование является отсутствие механизмов его обеспечения в контексте имеющего институциональное значение принципа светскости образования во многих государствах, диссертант считает данный подход весьма полезным для России, сталкивающейся с подобными проблемами

Тем не менее, опыт Франции также представляет немалый интерес, поскольку, по мнению автора, проблемы, с которыми сталкивается эта страна в данной сфере государственной политики, во многом схожи с российскими. Вслед за многими авторами французский опыт в диссертации назван секулярным, означающим государственный запрет на конфессиональное изучение религии в школе. Система образования Франции отличается высокой степенью централизации, а принцип светскости образования имеет глубокие исторические корни правовой институционализации, восходя к девятнадцатому веку. Принцип светскости системы французского образования формировался в русле тенденции эмансипации школы и в конечном итоге был распространен на сферу культуры, исключив из нее религиозный компонент. По сути дела, это стало предпосылкой редукции сферы прав и свобод человека, ограничив возможности реализации самобытности некоренных народов страны. Так, вопросы о религиозной символике, ношении мусульманской одежды школьницами и по сей день являются предметом серьезной дискуссии во французском обществе.

Тем не менее, примечательно, что 20 % населения Франции до сих пор получает образование в католических школах. В данном контексте автор полагает вполне закономерным введение в идеологическое поле французской образовательной политики требования культуросообразности образования, предполагающего позитивную оценку государством роли религии в образовании и воспитании.

Опыт ФРГ, где право на религиозное образование рассматривается как составная часть свободы совести, интересен некоторыми нормативно-правовыми актами Земли Северный Рейн-Вестфалия, непосредственно затрагивающими сферу религиозного образования. Так, в этой Земле нормы о религиозном образовании включены в закон о школьном уставе. Согласно

Конституции Земли разработка учебных планов и учебников по религии должна согласовываться с церковным и религиозным обществом. Религиозное образование нашло правовую институционализацию в целом ряде государств постсоветского пространства – Литвы, Латвии, Азербайджана.

По мнению автора, международный опыт законодательного обеспечения права на религиозное образование свидетельствует о противоречивости данного процесса, обусловленного коллизией в правовом поле принципа светскости образования, как правило, являющимся одним из основных в правовой образовательной политике и праве на религиозное образование. Признание права на религиозное образование в качестве компонента свободы совести изменяет его институциональный статус, выводя из институциональной структуры государственной политики. В связи с этим существенное значение имеет определение категорий светского образования и религиозного образования.

Диссертант считает, что светское образование – это политико-правовая категория, отражающая аксиологическую нейтральность системы образования по отношению к религиозному мировоззрению: она исключает обучение, навязывание какой-либо религии или нерелигиозных идеологий, которые не направлены на подготовку служителей культа, исключает она и проведение богослужений, религиозных обрядов или церемоний.

Религиозное образование является институтом образовательного права, включающим в себя нормативно-правовую совокупность, регулиующую право на приобретение знаний о религии, преподавание религии. Выделяют клерикальное и неклерикальное религиозное образование.

Клерикальное религиозное образование формирует религиозное мировоззрение, представляет собой институт, регулирующий отношения, возникающие в процессе получения соответствующей квалификации, основанные на определенной совокупности религиозных знаний, навыков и умений.

Неклерикальное религиозное образование – это светское образование, целью которого – ознакомление с религиозными традициями как частью культуры народов мира, это процесс воспитания и обучения, включающий преподавание знаний о религии как необходимом компоненте курсов гуманитарного цикла дисциплин.

Во втором параграфе *«Специфика российского законодательства, регулирующего образовательные отношения и реализацию права на религиозное образование»* проводится анализ институционально-право-

вого обеспечения религиозного образования в России в контексте законодательства регулирующего сферу образовательных отношений

Автор исходит из того, что проблема институционально-правового обеспечения религиозного образования должна рассматриваться в контексте законодательного закрепления принципа светскости образования. При этом в контексте государственной образовательной политики важную концептуальную роль играет рассмотрение институциональной роли религиозного образования в системе образования. Так государственная стратегия в данной сфере определяется тем, рассматривается ли религиозное образование в качестве особого вида образования входящего в институциональную структуру системы образования, либо оно рассматривается лишь в контексте реализации свободы совести, будучи институционально не связано с системой образования. Полемизируя с рядом исследователей, диссертант отстаивает мнение, согласно которому религиозное образование должно рассматриваться в качестве института образовательного права, особого вида образования, включенного в систему образования. При этом автор аргументирует, что это не противоречит принципу светскости образования являющегося основой российской образовательной политики.

В диссертации показано, что правовые основы светскости образования сводятся к пяти нормативным требованиям. В том числе:

- недопустимость установления какого-либо мировоззрения в том числе религиозного, в качестве обязательного в государственных и муниципальных образовательных учреждениях,

- недопустимость вмешательства религиозных и общественных объединений в управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями, предполагающая передачу религиозным и общественным объединениям полномочий и функций администраций государственных и муниципальных образовательных учреждений

- обеспечение прав учащихся и преподавателей на свободу совести и слова так же, как и недопустимость принуждения при обучении религии,

- недопустимость проведения в государственных и муниципальных образовательных учреждениях религиозных обрядов

- недопустимость направленности образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях на профессиональную религиозную (духовную) подготовку служителей религиозного культа

Обосновывая положение о том, что принцип светскости образования является условием реализации свободы совести, автор полагает, что рели-

гиозное образование должно быть включено в его институционально-правовой контекст. Между тем в Федеральном законе «О свободе совести и религиозных объединениях» хотя и содержатся нормы о религиозном образовании, но нет упоминания о том, что получение религиозного образования в семье или образовательном учреждении является способом реализации права на свободу совести. Однако Закон предусматривает некоторые гарантии соблюдения права ребенка на религиозное образование. п. 5 ст. 3 запрещает обучение малолетних детей религии вопреки их воле и без согласия родителей, согласно п. 4 ст. 5 обучение религии несовершеннолетних учащихся государственных школ осуществляется по просьбе родителей или лиц, их замещающих, с согласия самих учащихся.

Обращаясь к анализу институционально-правового субъекта религиозного образования по российскому законодательству, автор исходит из того, что обучение религии является необходимым элементом правоспособности религиозных организаций. Так, в п. 1 ст. 3 Закона обучение религии и религиозное воспитание последователей религиозных организаций рассматриваются в качестве признака религиозного объединения наряду с такими признаками, как вероисповедание, совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний. Кроме того, в соответствии с п. 4 ст. 5 Закона, приказом Министерства образования РФ от 1 июля 2003 года № 2833 занятия по обучению религии несовершеннолетних учащихся могут быть организованы в помещениях государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Автор обоснованно полагает, что в целом российское законодательство не содержит запретов на религиозное образование в государственных и образовательных учреждениях при условии, что оно имеет светский характер и не направлено на формирование религиозного мировоззрения. Вместе с тем в диссертации обращено внимание на ряд противоречий законодательства, обеспечивающего право на религиозное образование. К их числу относится правовой статус духовных образовательных учреждений, дипломы которых не признаются государством. Для признания государством дипломов этих учреждений необходима их государственная аккредитация, что противоречит принципу светскости образования, закрепленному Законом об образовании. Тем самым диссертант констатирует противоречие законодательства об образовании в части равенства прав образовательных учреждений в Российской Федерации.

Подводя итог параграфу автор отмечает, что российская религиозная образовательная политика структурирует субъект религиозного образования в контексте реализации принципа свободы образования и включает в его структуру государственные и муниципальные образовательные учреждения, негосударственные образовательные учреждения, религиозные организации, граждан Российской Федерации, имеющих разный правовой статус в осуществлении образовательных функций, цели и задачи образования, что свидетельствует о непоследовательности обеспечения права на образование, выражающейся в правовой неурегулированности многих аспектов образовательной деятельности. Основными проблемами функционирования субъекта религиозного образования являются

- правовая неопределенность религиозного образования в системе государственных и муниципальных образовательных учреждений,

- правовые основы преподавания религии религиозными организациями в государственных и муниципальных образовательных учреждениях,

- государственная аккредитация духовных образовательных учреждений и их включение в систему российского образования посредством государственного признания дипломов об окончании этих учреждений

В третьем параграфе *«Перспективы формирования правового института религиозного образования в России»* определяются основные направления дальнейшего формирования системы институционально-правового обеспечения права на религиозное образование в России

Определяя перспективы формирования правового института религиозного образования, автор полагает, что они связаны с разработкой комплексного нормативно-правового акта федерального уровня, устраняющего коллизии и пробелы правового регулирования, унифицирующего законодательство, регулирующее данную сферу правоотношений. В числе основных задач этого акта должны рассматриваться правовая институционализация религиозного образования в системе государственных и муниципальных образовательных учреждений, преподавание религии религиозными организациями в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, права духовных образовательных учреждений выдавать дипломы государственного образца

Соответственно, данный акт должен предусмотреть следующую систему институционально-правовых мер

- раскрыть принцип светскости образования,

- дать законодательное определение религиозному образованию

- включить в содержание права на свободу совести право на религиозное образование

- отразить основные институционально-правовые особенности религиозного образования заключающиеся в том, что оно не может быть общеобязательным и должно осуществляться на добровольной основе,

- закрепить положение согласно которому родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют право на обучение и воспитание своих детей в соответствии с собственными убеждениями с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания, а религиозное образование несовершеннолетних обучающихся (воспитанников) в возрасте до 14-ти лет осуществляется с согласия их родителей (законных представителей) с учетом мнения и интересов ребенка

- урегулировать правовой статус образовательных учреждений религиозных организаций.

- закрепить положение о том, что религиозные организации на территории государственных и муниципальных образовательных учреждений могут создаваться при условии, что их учредителями не выступают участники образовательного процесса (учащиеся, их родители (законные представители) педагоги)

- закрепить правовой порядок взаимодействия государственной и муниципальной систем образования с религиозными организациями, который может основываться на принципах соучредительства образовательных уч-

реждений, в том числе образовательных учреждений и религиозных организаций, совместной разработки и реализации образовательных программ по изучению религиозной культуры, подготовки и повышения квалификации педагогических кадров

Данные институционально-правовые меры позволят сориентировать российскую религиозную образовательную политику на защиту национальных интересов и интересов личности государства и общества

**В заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, намечаются перспективные аспекты изучения данной темы с учетом предполагаемого опыта участия образовательных учреждений в Болонском процессе

**По материалам диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

1 Денисенко С В Политико-правовые особенности современной российской образовательной политики Ростов н/Д РЮИ МВД России 2008 – 10 п л

2 Денисенко С В Правовая легитимация религиозной образовательной политики Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2007 – 10 п л

**Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:**

3 Денисенко С В Российская образовательная политика и проблема политико-правовой легитимации религиозного образования в светской школе // Юрист-Правоведь 2009 № 3 – 04 п л

4 Денисенко С В О необходимости законодательной дефиниции религиозного образования концептуально-правовые аспекты // Философия права 2009 № 3 – 04 п л

11

Сдано в набор 25 08 09 Подписано к печати 26 08 09  
Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный  
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная  
Тираж 100 экз Заказ № 584

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО  
Ростовского юридического института МВД России  
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83