

Правовые основы охраны здоровья и информационной безопасности учащихся общеобразовательных учреждений

Согласно требованиям международного права, в любом случае возникновения угрозы нарушения прав несовершеннолетних следует исходить из принципа «приоритетности интересов детей, обеспечения государством особой их защиты». Конвенция ООН о правах ребенка (1989 г.) предписывает уделять первоочередное внимание «наилучшему обеспечению интересов ребенка» во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами. При этом в Преамбуле Конвенции обращается внимание на необходимость учета национальных традиций и культурных ценностей для защиты и гармоничного развития ребенка.

Тех же принципов придерживается и российское законодательство. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 3 июля 1998 года закрепляет за органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов в соответствии с их компетенцией обязанность оказания ребенку содействия «в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством Российской Федерации, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка» (п. 1 ст. 7). Устанавливается, что «при осуществлении деятельности в области образования и воспитания ребенка в семье, образовательном учреждении ... или ином оказывающем соответствующие услуги учреждении не могут ущемляться права ребенка» (п. 1 ст. 9).

Эти важнейшие концептуальные положения до сих пор не нашли должного отражения в современном образовательном праве России. Принятые в последние годы законодательные акты в сфере образования (Закон «Об образовании» в редакции ФЗ РФ от 12 июля 1995 г., Национальная доктрина образования в Российской Федерации и Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 г.) не содержат достаточных правовых гарантий обеспечения охраны здоровья детей, их нормального развития, информационной и духовной безопасности.

Одной из существенных предпосылок нарушения прав несовершеннолетних в образовательных учреждениях является пробельность

и нечеткость определения в законодательстве об образовании объекта правовой охраны детей.

Обращает на себя внимание чрезмерно узкое, в сравнении с международно-правовыми нормами, толкование в нем понятия «здоровье обучающихся и воспитанников образовательных учреждений». Закон «Об образовании» в числе основных принципов государственной политики в области образования провозглашает «приоритет ... жизни и здоровья человека» (п.1 ст.2) и устанавливает, что образовательное учреждение несет ответственность за жизнь и здоровье обучающихся во время образовательного процесса (п. 3.3. ст.32). Вместе с тем компетенция системы образования в этой части сводится лишь к установлению в законодательном порядке обязанности самого (и только!) образовательного учреждения «создавать условия, гарантирующие охрану и укрепление здоровья обучающихся» (п.1 ст. 51). Такие условия, по сути, сводятся законодателем к оптимизации учебной нагрузки, режима занятий обучающихся, иным мерам по организации учебы, труда и отдыха учащихся во время образовательного процесса, обеспечению их питанием и медицинским обслуживанием. Аналогичный подход реализован в Федеральной программе развития образования. Несмотря на то, что в нем предусмотрена разработка и реализация «системы мер охраны жизни и здоровья обучающихся» (Подраздел 3 Раздела III «Государственные и социальные гарантии обучающихся»), охватываемые указанной системой меры не выходят за рамки обеспечения сохранности их тела (но не души!). Забота о сохранении и укреплении здоровья обучающихся подменяется мерами по совершенствованию организации учебного процесса (Подраздел 1 Раздела III), «созданию здоровых и безопасных условий труда и учебы» (Подраздел 2 Раздела IV).

Таким образом, из всего комплекса неотъемлемых составляющих феномена здоровья человека вообще и ребенка, в особенности, российское законодательство об образовании предусматривает охрану преимущественно лишь физического, телесного здоровья учащихся. Тем самым допускается нарушение норм международного и отечественного права, рассматривающих здоровье ребенка как совокупность благоприятных показателей психического и физического здоровья (см., например, ст. 12 Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних 1990 г.).

Действующее законодательство об образовании не выделяет такого признанного международным законодательством и специфического для несовершеннолетних правоохраняемого объекта как «нормальное («гармоничное», «здоровое») развитие ребенка». Последнее включает в себя такие неотъемлемые компоненты как «физическое, умственное, духовное, нравственное и социальное развитие ребенка» (ст. ст. 27.1, 32.1 и др. Конвенции о правах ребенка).

Аналогичное понятие содержится в некоторых законодательных актах России, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. В «Основных направлениях государственной

социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национальный план действий в интересах детей)», принятых на основе Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы, ставилась задача «реализации прав детей на полноценное физическое, интеллектуальное, духовное, нравственное и социальное развитие». Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 3 июля 1998 года в качестве одной из основных целей государственной политики в интересах детей в ст. 4 провозглашает «содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей», а в ст.14 предусматривает меры по охране «здоровья, физической, интеллектуальной, нравственной, психической безопасности детей».

Конвенция о правах ребенка гарантирует также обеспечение государствами-участниками «социального, духовного и морального благополучия ребенка», в частности, когда речь идет о формировании государственной информационной политики и охране права ребенка на информацию и информационную безопасность (ст. 17).

Названные объекты, подлежащие, согласно действующему международному и отечественному праву, приоритетной правовой охране, пока еще не нашли должного отражения и развития в отраслевом законодательстве России. Пробельным в этой части остается и законодательство об образовании, что существенно ослабляет правовую защищенность несовершеннолетних обучающихся. При таком подходе сохраняется опасность подмены заботы государства и общества о сохранении и укреплении здоровья детей и подростков стратегией воспитания несовершеннолетних в духе так называемого «здорового образа жизни». При употреблении данного и подобных ему понятий в Федеральной программе развития образования, других правовых актах законодателю следовало бы более четко обозначить смысл, вкладываемый им в рассматриваемый термин. Это позволило бы избежать бесконтрольного внедрения в образовательную систему России чуждых ее созидательным нравственным и духовным традициям, бездумно заимствованных, неадаптированных к отечественным условиям западных образовательных программ, в том числе подвергшихся обоснованной критике и уже отвергнутых за рубежом.

Понятийный аппарат, используемый в образовательном праве, в целом нуждается в более четкой законодательной регламентации. Это исключило бы возможность произвольного искаженного толкования основных терминов, создало бы основу для повышения эффективности применения правовых норм и осуществления контроля за их соблюдением всеми участниками образовательного процесса.

С другой стороны, настораживают предпринятые в Федеральной программе развития образования попытки полностью переложить «ответственность за обучение, воспитание, охрану жизни и здоровья обучающихся» на педагогических работников образовательных учреждений и родителей или иных законных представителей детей (см. подраздел 3

раздела III). Тем самым государство практически полностью снимает с себя и с органов управления образованием бремя ответственности за состояние здоровья и безопасности учащихся общеобразовательных учреждений, не создавая при этом каких-либо условий для осуществления этой обязанности родителями. Последние обладают в настоящее время минимальными и в значительной части лишь формальными правами на защиту прав и законных интересов своих несовершеннолетних детей. Декларативность провозглашения в ст. п.7 ст. 15 Закона РФ «Об образовании» права законных представителей несовершеннолетних обучающихся на ознакомление с ходом и содержанием образовательного процесса, без должной правовой регламентации способов реализации данного права и ответственности органов и учреждений образования за его нарушение, лишает родителей реальной возможности участвовать в контроле за образовательным процессом, в том числе за безопасностью последнего для здоровья и нормального развития детей.

В действующем образовательном праве России хотя и применяется, но неоправданно узко толкуется понятие «безопасность образовательного процесса». Оно употребляется исключительно в смысле обеспечения безопасности условий обучения несовершеннолетних, соблюдения строительных, санитарных, гигиенических и иных норм и правил. Безопасность самого образовательного процесса, образовательных услуг, оказываемых несовершеннолетним обучающимся образовательным учреждением, не включается законодателем в данное понятие и вообще не упоминается в образовательном праве. Закрепляя на законодательном уровне понятие качества образования и признавая необходимость разработки и реализации системы мер по контролю за качеством образования, Федеральная программа развития образования, например, не упоминает о необходимости обеспечения безопасности образовательной деятельности. Справедливо ставя вопрос о необходимости преодоления процесса «не регулируемого государством увеличения выпуска вариативных учебников ... низкого качества» (подраздел 2 раздела I), разработчики программы упускают из виду потребность в обеспечении безопасности для здоровья детей информации, содержащейся в учебной и учебно-методической литературе, предназначенной для несовершеннолетних.

Приходится констатировать, что сфера оказания основных и дополнительных образовательных услуг в общеобразовательных учреждениях, в силу ее недостаточной для обеспечения безопасности учащихся правовой регламентации, в настоящее время представляет собой потенциальный (а отчасти уже и вполне реальный) канал проникновения в образовательные и медико-просветительные учреждения для детей и подростков информации, подрывающей их нравственное, психическое и физическое здоровье. Подобная деструктивная информация внедряется в сознание учащихся профессионально непригодными или ненадлежащими (по своим нравственно-психологическим качествам, психофизиологическим особенностям и поведенческим характеристикам – наличие судимости,

вредных привычек, антиобщественных и патологических наклонностей и пр.) субъектами образовательной и иной сопряженной с ней деятельности. Процедуры официального допуска (аттестации, лицензирования) таких лиц к работе с детьми в образовательных учреждениях и контроля за их деятельностью до сих пор не урегулированы должным образом. В условиях сниженных гарантий безопасности детей недопустимым представляется принятие законодательных инициатив, направленных на отмену обязательного порядка аттестации и лицензирования специалистов, допускаемых к образовательному процессу, в том числе связанному с индивидуальной профессиональной подготовкой детей (см. п. 3 ст. 21 Закона «Об образовании»).

До настоящего времени в законодательстве отсутствуют правовые гарантии охраны духовной и информационной безопасности несовершеннолетних учащихся, защиты их нравственного, психического и физического здоровья от внедряемых через основные и дополнительные формы учебного процесса деструктивных образовательных методик и программ. Не созданы необходимые правовые механизмы для пресечения негативного информационного воздействия на учащихся со стороны криминальных, сектантских, иных антиобщественных структур. Последние получают доступ в образовательные учреждения непосредственно или через организации – посредников (разного рода фонды, центры, федерации и пр.), имеющих лицензии на занятие образовательной и просветительской деятельностью с детьми.

Отдельными гражданами и различными организациями практикуется проведение среди учащихся общеобразовательных школ лекций, собеседований, тестирований, социологических и маркетинговых исследований сомнительного характера, в том числе содержащих провокационные вопросы или нарушающих тайну частной жизни. Подобные мероприятия осуществляются с ведома администрации образовательных учреждений и органов управления образованием, но, как правило, без согласия родителей и обеспечения необходимых мер контроля за деятельностью допускаемых к работе с детьми посторонних лиц (без надлежащего удостоверения в их профессиональной квалификации и полномочиях, наличии у них права на занятие образовательной или медицинской практикой, соблюдении иных правовых требований). Каких-либо действенных правовых и организационных механизмов защиты детей от такого рода потенциально опасной практики законодательство об образовании не предусматривает.

Встречающиеся в практике общеобразовательных учреждений попытки оказания несовершеннолетним учащимся дополнительных образовательных и просветительских услуг вопреки или помимо воли и согласия родителей незаконны. Тем самым нарушаются нормы международного и отечественного конституционного, семейного, образовательного права, законодательства о здравоохранении, о свободе совести, предусматривающие преимущественное право родителей на воспитание, обучение и охрану

здоровья собственных детей. Так, Конвенция о правах ребенка, провозглашая в ст. 18, что родители несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка, обязывает государства-участников уважать ответственность, права и обязанности родителей, в том числе при обеспечении ребенку такой защиты и заботы, которые необходимы для его благополучия (ст.ст. 3 и 5). Статья 63 Семейного кодекса Российской Федерации, предусматривает преимущественное право родителей на воспитание своих детей перед всеми другими лицами.

При разработке и внесении изменений и дополнений в образовательное право России особое внимание следует обратить на укрепление и расширение правовых гарантий охраны здоровья детей и подростков, обеспечения их нормального развития, духовной и информационной безопасности. Необходимо закрепить в законе гарантии реализации родителями (законными представителями) несовершеннолетних учащихся права на осуществление контроля за качеством и безопасностью образовательного процесса, защиту прав и законных интересов ребенка (в соответствии с п.7 ст. 15 и п. 1 ст. 52 Закона «Об образовании»).

1. Привести ФЗ «Об образовании» в соответствие с Федеральным законом РФ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" от 3 июля 1998 года, в части законодательной регламентации защиты духовной и информационной безопасности учащихся и воспитанников образовательных учреждений для несовершеннолетних, обеспечения их нормального нравственного, психического и физического развития.

Реализовать в ФЗ «Об образовании» предусмотренное ч.1 ст.14 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 3 июля 1998 года требование «защиты ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе ... от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение». Приведенное требование в полной мере распространяется и на информацию, содержащуюся в предназначенных для несовершеннолетних образовательных программах и учебных пособиях. Разработать и привести в действие правовые и организационные механизмы применения данной нормы в образовательной деятельности.

Разработать и ввести в действие предусмотренные ч.2 ст.14 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» нормы распространения печатной продукции, иной информации, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 16 лет «в целях обеспечения здоровья, физической, интеллектуальной, нравственной, психической безопасности детей». Очевидно, что данное требование должно быть распространено на учебную и учебно-методическую литературу, используемую в образовательной и просветительской работе с несовершеннолетними учащимися. Предусмотреть в Законе «Об образовании» конкретные формы контроля за

соблюдением указанных нормативов в деятельности образовательных учреждений для несовершеннолетних.

Учсть при этом, что международное законодательство неуклонно придерживаются принципа допустимости и правомерности ограничения прав физических и юридических лиц в случаях, когда они вступают в противоречие с законными интересами несовершеннолетних. Допускаются вынужденные ограничения права на информацию и самих несовершеннолетних. Статья 13 Конвенции о правах ребенка, провозглашая «право ребенка свободно выражать свое мнение», включающее «свободу искать, получать, передавать информацию и идеи любого рода», устанавливает, что «осуществление этого права может подвергаться некоторым ограничениям, ... которые необходимы: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения». Конвенция ориентирует государства-участников на поощрение разработки «надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию ...».

2. Распространить на образовательные программы и методики обучения, учебные и учебно-методические пособия, предназначенные для детей и подростков, предусмотренное п.3 ст.14 Федерального Закона РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации требование проведения экспертизы (психолого-педагогической, психолингвистической, психиатрической, культурологической, религиоведческой, криминологической) «в целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий» (в действующем законодательстве, в том числе в Федеральной программе развития образования, такая специальная экспертиза предусмотрена только для «настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей»). Регламентировать на законодательном уровне порядок и основания назначения и проведения специальной экспертизы содержания и форм подачи в образовательном процессе информации, предназначенной для детей и подростков, с целью определения их соответствия требованиям законодательства Российской Федерации и принятия мер по предупреждению нарушений прав детей и подростков.

3. Закрепить на законодательном уровне и внедрить в практику правовые, организационные и контрольные механизмы процедуры разработки, апробации, утверждения и применения в работе с несовершеннолетними экспериментальных профилактических, санитарно-гигиенических, просветительных и образовательных методик и программ.

а) Любые инновационные методы обучения и программы, основанная на них учебная и учебно-методическая литература, перед их реализацией в образовательных и просветительских учреждениях для несовершеннолетних, должны быть подвергнуты специальной, а при необходимости и комплексной экспертизе (психолого-педагогической, педагогико-культурологической, морально-этической) на уровне региональных или

федеральных органов управления образованием с привлечением независимых специалистов соответствующего профиля. В Законе «Об образовании» следует установить основания назначения и процедуру проведения такого рода экспертиз, предусмотрев при этом право любых участников образовательного процесса (учителей, родителей, самодетельных объединений учащихся, органов школьного самоуправления) на возбуждение ходатайства о назначении экспертизы. Это позволит предупредить внедрение в учебный процесс образовательных программ и методик, должным образом не апробированных, не адаптированных к отечественным условиям, традициям и особенностям психического развития детей разных возрастных групп.

б) Установить на законодательном уровне запрет на использование в образовательной и просветительной работе с несовершеннолетними методик, способных оказать негативное воздействие на психику человека: суггестопедии, релаксопедии, ритмопедии, гипнопедии, субсенсорных воздействий и иных приемов, в том числе используемых в оккультно-мистических практиках.

в) Закрепить в законе обязанность администрации образовательных учреждений для несовершеннолетних получать информированное добровольное согласие родителей (законных представителей) обучающихся на реализацию в учебном процессе инновационных методик и программ, а также программ дополнительного образования, установить порядок и формы получения такого согласия.

г) При законодательной регламентации в образовательном праве процедуры разработки, апробации, утверждения и внедрения инновационных образовательных методик и программ придерживаться принципов правового регулирования медицинских и научных экспериментов, установленных Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан, а именно:

- ст. 24 и ч.ч. 1 и 3 ст. 32, предусматривающих в качестве необходимого предварительного условия любого медицинского вмешательства (в том числе профилактических, санитарно-просветительских мероприятий) получение «информированного согласия гражданина» по достижении им 15-летнего возраста, а в отношении детей, не достигших 15-ти лет – информированного согласия их законных представителей;

- пунктом 12 статьи 6, требующим обязательную выдачу разрешений на применение новых методов профилактики, диагностики и лечения, новых медицинских технологий (такие решения основываются на достоверности данных о безвредности новых методов или их большей полезности, чем вредности);

- статьей 43, требующей обязательного получения согласия больного на применение новых методов профилактики, диагностики и лечения;

- частью 8 статьи 43, запрещающей «пропаганду... методов профилактики, диагностики, лечения и лекарственных средств, не прошедших проверочных испытаний в установленном законом порядке».

Такое решение в большей мере соответствовало бы требованиям международного и отечественного права. Статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах провозглашает, что «ни одно лицо не должно без его добровольного согласия подвергаться медицинским или научным опытам». Конституция РФ в части 2 статьи 21 устанавливает, что «никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам».

4. В целях предупреждения нарушений законности в деятельности общеобразовательных учреждений предусмотреть в Законе «Об образовании» порядок и конкретные формы обеспечения администрацией образовательного учреждения реализации родителями несовершеннолетних учащихся своего права на ознакомление с содержанием и ходом образовательного процесса, в том числе при оказании учащимся дополнительных образовательных услуг, а также иных прав законных представителей, предусмотренных п. 7 ст. 15 и ч.ч. 1, 4 ст. 52 ФЗ РФ «Об образовании».

Во исполнение ст. 29 Конвенции о правах ребенка, согласно которой «образование ребенка должно быть направлено на ... воспитание уважения к родителям ребенка», закрепить данную международно-правовую норму в качестве одного из основных принципов государственной политики в области образования.

Обеспечить его выполнение путем введения соответствующих критериев оценки образовательных программ, учебной и учебно-методической литературы, предназначенной для несовершеннолетних учащихся и воспитанников в качестве условия их утверждения и рекомендации для использования в образовательном процессе. Целесообразно использовать при этом подходы, положенные в основу Федерального закона «О рекламе», устанавливающего в части 2 ст.20, что «при производстве, размещении и распространении рекламы в целях защиты несовершеннолетних от злоупотреблений их легковерностью и отсутствием опыта не допускаются ... дискредитация авторитета родителей и воспитателей, подрыв доверия к ним несовершеннолетних».

5. Закрепить в Законе «Об образовании» обязанность соблюдения при оказании общеобразовательными учреждениями дополнительных платных образовательных услуг на договорной основе норм главы 39 ГК РФ о возмездных договорах на оказание услуг и Закона РФ «О защите прав потребителей» (в редакции ФЗ от 5 декабря 1995 г.) всеми сторонами указанных договорных отношений. Предусмотреть правовые и организационные гарантии соблюдения администрацией образовательных учреждений и исполнителями образовательных услуг прав учащихся и их родителей (потребителей образовательных услуг) на надлежащую информацию о самих услугах и их исполнителях (образовательных учреждениях, а также иных юридических и физических лицах, привлеченных образовательными учреждениями для оказания таких услуг).

Учащимся и их родителям администрацией образовательного учреждения администрацией образовательного учреждения должно быть

обеспечено предоставление исполнителем образовательных услуг необходимой и достоверной информации:

- об исполнителе услуг, включая сведения о наименовании и месте нахождения (юридический адрес); о его государственной регистрации, наличии лицензии на ведение педагогической или медицинской (санитарно-просветительской) деятельности; номере и сроке действия лицензии; информация об органе, выдавшем эту лицензию (ч.ч.1,2 ст.9 Закона РФ «О защите прав потребителей»);

- об услугах, обеспечивающая возможность их правильного выбора и содержащая в обязательном порядке сведения об условиях оказания услуг, о правилах оказания услуг (ч.ч. 1, 2 ст. 10 Закона РФ «О защите прав потребителей»);

- о правилах и условиях эффективного и безопасного оказания образовательных услуг (ст.ст. 7, 10 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Соблюдение администрацией школ перечисленных правовых требований создаст условия для обеспечения качества и безопасности дополнительных образовательных услуг и реализации прав родителей несовершеннолетних учащихся на осуществление контроля за образовательным процессом.

Следует отметить, что в этой части образовательное право значительно отстало от гражданского и уголовного права, предусматривающих ответственность за нарушение требований безопасности при оказании населению услуг (в том числе образовательных). Указанное противоречие между нормами УК РФ, ГК РФ и Законом РФ «Об образовании» должно быть разрешено в пользу заказчиков дополнительных образовательных услуг для несовершеннолетних путем повышения в образовательном праве гарантий качества и безопасности такого рода услуг, как, впрочем, и всей образовательной деятельности в целом.