



ЕЖЕГОДНИК РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ТОМ 13 (№ 18), 2018

Информация об издании:

Свидетельство о регистрации СМИ –
ПИ № ФС77-3049 от 07 декабря 2007 г.
Информационно-аналитический журнал.
Основан в 2006 г.
Периодичность издания – один выпуск в год.
Решением ВАК Минобрнауки России
Ежегодник включен в Перечень ведущих
рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты
диссертаций на соискание ученых
степеней кандидата и доктора наук.
Перепечатка материалов без согласия
редакции не допускается.
Подписка через каталог «Пресса России»
Подписной индекс – 82456
Подписку можно оформить также через
редакцию.

Учредители:

Федеральное государственное бюджетное
научное учреждение «Федеральный центр
образовательного законодательства»
Автономная некоммерческая организация
«Инновационный научно-правовой центр»

Редакция и издательство:

Федеральный центр образовательного
законодательства.

Местонахождение редакции:
г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, ком. 132
Тел./факс: 8 (495) 221-04-47, 955-07-61
Адрес электронной почты: celmo@mail.ru
Сайт в Интернете: www.lexed.ru

Редакционный совет:

Председатель — **Насонкин Владимир Владиславович**,
доктор политических наук, кандидат юридических наук,
директор Федерального центра образовательного законодательства,
профессор кафедры сравнительной образовательной политики РУДН

Члены:

- Архипов Игорь Валентинович** — доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования РФ,
профессор кафедры гражданского права РГУП
- Барабанова Светлана Васильевна** — доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования РФ,
профессор кафедры правоведения КНИТУ
- Букалерева Людмила Александровна** — доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики РУДН
- Емельянов Александр Сергеевич** — доктор юридических наук,
профессор кафедры трудового права и предпринимательства ТюмГУ
- Козырин Александр Николаевич** — доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ
- Лазарев Валерий Васильевич** — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН, зав. отделом имплементации
решений судебных органов в законодательство Российской Федерации ИЗиСП
- Рыбаков Олег Юрьевич** — доктор юридических наук
зав. кафедрой философии МГЮУ
- Сырых Владимир Михайлович** — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, зав. отделом теории и истории права
и судебной деятельности РГУП

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

- Сырых В. М.* Метод — системообразующий компонент образовательного права 4

СУБЪЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Шевелева Н. А., Васильев И. А.* Информационная открытость образовательных организаций 23
- Килинкаргов В. В.* Вопросы гражданско-правового статуса Санкт-Петербургского государственного университета как бюджетного учреждения 42
- Вершинина Е. В., Кузнецов А. Ю.* Особенности приема иностранных граждан на обучение по программам высшего образования в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность 60

УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

- Бондаренко Д. В., Дворников Д. В., Тормышева Т. А.* Аспекты развития некоторых полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере образования 79

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

- Чеха В. В.* Финансово-бюджетное содействие русским школам за рубежом: правовые вопросы 96
- Орлов А. А.* Проблемы определения размера ущерба, причиненного преступлением руководителя образовательной организации 108

МЕЖДУНАРОДНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- Жаворонков Р. Н.* Проблемы толкования Конвенции ООН о правах инвалидов: инклюзивное образование 119
- Ростовская Т. К., Скоробогатова В. И.* Использование инструментов международного права в развитии академической мобильности 136

ЗАРУБЕЖНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЗОВАНИИ

- Ткач Г. Ф.* От среднего образования к высшему: современный опыт оптимизации набора студентов во Франции 154

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Букалорова Л. А., Насонкин В. В., Остроушко А. В.* К вопросу о противодействии информационному воздействию на несовершеннолетних посредством сети «Интернет»..... 172
- Черкасова Т. В.* Профорientационная работа с подростками: нормативно-правовая база и процесс реализации 192

Камышова Е. В., Савинов Л. И. Инклюзивное сопровождение как технология комплексного обеспечения прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в сфере высшего образования	209
Хачикян Е. И., Филиппова Т. И., Пацакула И. И. Грантовая активность ученых в контексте оценки эффективности деятельности научных организаций и вузов	225
ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ	
Артамонова Ю. С. Направления развития законодательства об образовании	238
Сидорова Ю. О. Особенности признания образования беженцев: опыт стран ЕС и Российской Федерации	248
РЕЦЕНЗИИ	
Козырин А. Н. Рецензия на монографию Насонкина В. В., Сюзбаревой И. Ф. «Правовое регулирование экономической деятельности образовательных организаций России»	257
CONTENTS	260
Об авторах	271

Сырых В. М.

Метод — системообразующий компонент образовательного права

Аннотация. Отрицание российскими правоведами наличия у образовательного права собственного метода правового регулирования является несостоятельным. Образовательные отношения, официально признанные законодателем в качестве вида общественных отношений, необходимо требуют установления особого правового режима их реализации в непосредственной действительности. Этот особый правовой режим и составляет суть и содержание метода отрасли образовательного права. В числе основных принципов, наиболее ярко характеризующих уникальное содержание названной отрасли права, можно выделить такие принципы, как: 1) доступность и общеобязательность общего образования; 2) доступность среднего профессионального и высшего образования; 3) императивность и диспозитивность; 4) дисциплинарная ответственность.

Ключевые слова: образовательное право; метод образовательного права; принцип правового регулирования; доступность и общеобязательность общего образования; доступность среднего профессионального и высшего образования; императивность и диспозитивность в сфере образования; дисциплинарная ответственность педагогических работников; дисциплинарная ответственность обучающихся.

Метод отрасли права не является плодом субъективного усмотрения законодателя, а определяется особенностями предмета правового регулирования, социальным содержанием отношений, составляющих профиль, суть соответствующей отрасли права. Как известно, перевод субъективных прав из возможности в действительность наталкивается на ту или иную совокупность социально-правовых факторов, препятствующих реализации норм права в конкретных правоотношениях: недостаточность или отсутствие материальных средств; противоречия и неопределенность в нормах права; волокита и коррупция в правоприменительных органах и др. В этих условиях основная задача законодателя состоит в том, чтобы закрепить такие юридические средства, такие механизмы правоприменения, которые были бы способны преодолеть негативное воздействие социально-правовых факторов и обеспечить реальное действие норм материального права, субъективных прав граждан и иных участников конкретных правоотношений.

1. Соответствие юридических средств характеру общественных отношений достигается за счет того, что законодатель закрепляет такие юридические средства, приемы, которые способны противостоять действию негативных фак-

торов и обеспечить реальное действие норм права. В свою очередь, законодательно закрепленные юридические средства, механизмы имеют социальную и юридическую ценность в той мере, в какой они обеспечивают реальное функционирование соответствующих норм права, их воплощение в конкретных отношениях. В этих целях метод отрасли образовательного права, как и всякой другой отрасли российского права, определяет: 1) основы правового статуса участников правоотношений, 2) принципы механизма реализации субъективных прав и юридических обязанностей в конкретных правоотношениях, 3) принципы действия механизмов защиты нарушенного права и привлечения виновных лиц к юридической ответственности.

К сожалению, законодатель, как правило, не формулирует специальных положений, посвященных системному описанию метода отрасли права. В лучшем случае, принципы метода частично и, скорее всего, спонтанно называются в статьях, закрепляющих принципы отрасли, иных нормативных предписаниях, что имеет место также и в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании). Поэтому в юридической литературе нет единого понимания не только содержания метода образовательного права, но и вообще сомнению подвергается его наличие под тем предлогом, что образовательные отношения лишены самостоятельного значения и выступают разновидностью гражданско-правовых услуг.

Между тем трактовка образовательных отношений как разновидность гражданско-правовых услуг является односторонней, явно и бесспорно противоречащей ст. 43 Конституции РФ², закрепившей ведущими принципами в сфере образования принципы *общедоступности и бесплатности* дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также *общеобязательности* основного общего образования. В Конституции специально подчеркивается обязанность родителей и лиц, их заменяющих, обеспечивать получение детьми основного общего образования.

Закон об образовании, конкретизируя и развивая изложенные конституционные положения, дополнительно гарантирует общедоступность и бесплатность среднего общего образования. Соответственно, на родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся возложена обязанность обеспечить получение детьми общего образования. Кроме того, индивид может

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) : с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

получить на бесплатной основе высшее образование при условии, что данный уровень образования он получает впервые и на конкурсной основе будет зачислен вузом на бюджетное финансирование.

2. Принцип общедоступности и бесплатности общего и среднего профессионального образования составляет суть метода правового регулирования образовательного права и его *характерную отличительную черту* от методов других отраслей права. Если ведущие отрасли российского права (гражданское, трудовое, земельное и др.) закрепляют лишь формальное право участников соответствующего правоотношения, гарантируют правомочие, а обеспечение юридических фактов, необходимых для реализации правомочия, представляется частным делом самого управомоченного лица, то в сфере образования всё обстоит принципиально иным способом. Государство обязано не только закрепить право индивида на образование, но и создать все необходимые условия для его реализации, сделать его доступным для любого индивида независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного положения, места жительства и иных социальных обстоятельств.

Фактически современное образовательное право *закрепляет коммунистический принцип права на образование*, и эта его особенность обуславливается всем прогрессивным ходом развития личности, общества и государства. Без получения качественного среднего и профессионального образования индивид не сможет сформировать себя как личность, конституционно признанную высшей социальной ценностью и всемерно охраняемой государством. Только высшее профессиональное образование позволяет человеку осознанно и успешно действовать в современном мире, иметь интересную работу и получать удовлетворение от ее результатов. Кроме того, только высшее образование позволяет индивиду верно понимать суть политики отечественного государства и других государств, давать им верные оценки и избирать оптимальные, осознанные варианты своей общественно-политической деятельности, а также пользоваться достижениями культуры и науки.

В высоком уровне образованности индивидов непосредственно заинтересованы как государство, так и общество. Являются общепризнанными положения о прямой зависимости успешного функционирования общества и государства от уровня образования населения, а также о признании вложений в сферу образования как самых выгодных вложений капитала. Особую значимость образованность общества приобретает в современных условиях, когда разработка и внедрение достижений научно-технического прогресса становится одним из ведущих источников высокой доходности экономики страны, а также основанием правомерности ее претензий на вхождение в состав передовых государств мира, носителей научного прогресса и материального благополучия.

В ногу с прогрессом и демократическим строем идут Франция, Финляндия и другие государства, которые гарантируют своим гражданам бесплатное обучение на всех уровнях, в том числе и высшего образования.

Между тем для реального действия принципа доступности образования недостаточно его формального закрепления в действующем законодательстве и даже в конституции страны. Как и всякое нормативное предписание, названный принцип нуждается в специальном комплексе экономических, социально-правовых мер, способных перевести реальное действие норм права на уровень конкретных правоотношений. Метод образовательного права, закрепляющий доступность образования на всеобщем, коммунистическом уровне, должен предусматривать действенную совокупность правовых средств, способных обеспечить реальное действие этого принципа всем и каждому в условиях рыночных отношений, основанных на социальном расслоении общества и материальном неравенстве, весьма далеких от идеалов коммунизма. В числе таковых действующее законодательство закрепляет шесть принципов: 1) равное право на получение качественного образования; 2) единство образовательного пространства; 3) надлежащие условия обучения; 4) право выбора образовательного учреждения; 5) меры социальной поддержки; 6) защита прав обучающихся от неправомерных действий других лиц.

Доступность образования представляет собой комплексный показатель, реализация которого обеспечивается надлежащими экономическими, социальными и правовыми факторами. Первоочередным среди них предстает экономический. Для обеспечения потребности общества в получении общего образования требуется развитая, обширная система образовательных учреждений, позволяющая всем индивидам, достигшим установленного законом возраста, быть принятыми в соответствующее образовательное учреждение для получения дошкольного или общего образования. Согласно ч. 4 ст. 5 Закона об образовании в Российской Федерации реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения. Однако это предписание пока что остается реализованным не в полной мере.

По данным Минобрнауки России, в стране есть достаточное количество образовательных учреждений для удовлетворения потребностей населения в общем образовании, но не во всех регионах имеется нужное количество дошкольных образовательных учреждений. Как признает И. В. Селиверстова, в сельской местности чаще имеет место прямое неравенство доступа к образованию, вызванное отсутствием детских садов и форм дошкольного образования,

позволяющих их заменить. В городах же чаще наблюдается относительное неравенство доступа к дошкольному образованию, обусловленное несбалансированностью сети, неравномерным и порой недостаточным распространением дифференцированности дошкольных образовательных учреждений по видам, типам и формам, а также не всегда приемлемым, по мнению родителей, качеством услуг детских образовательных учреждений³.

В условиях экономической недостаточности материальных благ право оказывается бессильным, оно не может распределять то, что отсутствует в обществе по мотивам недостаточности его производительных сил. В то же время без права невозможно обойтись во всех случаях, когда наличные блага необходимо распределить между массовым потребителем на принципах равенства и справедливости. Равенство предполагает получение общего образования в единой мере, определяемой федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, тогда как справедливость — получение качественного образования независимо от места нахождения образовательного учреждения, его удаленности от центра России и уровня профессионализма преподавательского состава.

Понятно, что качество образования зависит не только от желаний обучающегося, но и профессионализма педагогических кадров, их способности донести до сознания обучающихся самые сложные темы и проблемы учебных курсов. Законодатель успешно решает данную проблему тем, что устанавливает, во-первых, критерии, которым должны отвечать педагогические работники учреждений общего образования, во-вторых, предусматривает их периодические аттестации и, в-третьих, периодические проверки качества обучения, государственную аккредитацию.

Согласно ст. 46 Закона об образовании право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках. Раз в пять лет педагогические работники проходят аттестацию в целях подтверждения соответствия занимаемым должностям. Аттестация проводится аттестационными комиссиями, формируемыми образовательными учреждениями. Такие меры в общем и целом ставят надежный заслон педагогическим работникам, не имеющим надлежащей профессиональной подготовки, равно как и тем, кто не способен вести образовательный процесс на должном уровне, в соответствии с требованиями государственного

³ См.: Селиверстова И. В. Доступность дошкольного образования: влияние территориального фактора // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 12 (ч. 2). С. 358.

образовательного стандарта. Следует, однако, признать, что подобные меры эффективны в больших городах, располагающих резервным фондом педагогических работников, но бесполезны в небольших населенных пунктах, где каждый специалист с педагогическим образованием на вес золота.

Действенными средством обеспечения образовательными учреждениями качества образования, а также условий осуществления образовательного процесса в соответствии с государственными и местными требованиями в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений, оборудования учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов выступает государственный контроль в форме лицензирования, государственной аккредитации и контроля качества образовательной деятельности. Как следует из ст. 28 Закона об образовании, образовательные учреждения несут ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к их компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся и работников образовательной организации.

Образовательные учреждения, не способные обеспечить надлежащих условий для ведения образовательного процесса, лишаются лицензии и, соответственно, права ведения образовательной деятельности, а в случаях необеспечения качества образования требованиям государственного образовательного стандарта — права выдавать документы об образовании государственного образца. Выявление и исключение из системы образования учреждений, деятельность которых не удовлетворяет требованиям законодательства об образовании и государственного образовательного стандарта, служат надежной гарантией обеспечения прав обучающихся на получение качественного образования в надлежащих санитарно-гигиенических и иных условиях. Все образовательные учреждения обретают право на ведение образовательной деятельности при непременном условии — большая часть их выпускников обладают знаниями, навыками и умениями, предусмотренными соответствующими государственными образовательными стандартами.

Столь широкий спектр прав, призванных обеспечить реальное действие конституционного принципа доступности образования, в современных условиях пока что не может действовать беспрепятственно, без посягательств на права и свободы обучающихся. Следовательно, метод образовательного права не может реально действовать без закрепления действенных средств и порядка защиты обучающимися своих прав в сфере образования. Закон об образовании

предусматривает два порядка разрешения конфликтов: административный и общественный.

В административном порядке предписывается направлять в органы управления организации, осуществляющей образовательную деятельность, обращения о применении дисциплинарных взысканий к работникам, ущемляющим права и свободы обучающихся, их родителей, иных законных представителей. Рассмотрение подобных обращений в общественном порядке возлагается на комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Комиссия создается в образовательном учреждении из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, а ее решения по рассмотренным конфликтам являются обязательными для исполнения.

Таким образом, изложенное свидетельствует о том, что конституционно закреплённая норма доступности дошкольного и общего образования законодательно *закрепляется развитой совокупностью юридических гарантий*, разумное пользование которыми создает устойчивый правопорядок в сфере образования, стимулирует общеобразовательные учреждения к созданию надлежащих условий ведения образовательного процесса, обеспечению качественного образования и позволяет всем и каждому получить достойное среднее общее образование. Характерно, что средства государственного принуждения приходится применять не только в отношении образовательных учреждений, педагогических работников, но и самих обучающихся, их родителей (иных законных представителей), уклоняющихся от надлежащего исполнения конституционной обязанности получить среднее общее образование.

Установленная Законом об образовании обязанность всех лиц, не достигших 18-летнего возраста, получить полное среднее образование, в настоящее время реализуется недостаточно эффективно. Как свидетельствуют статистические данные, в настоящее время значительное количество детей школьного возраста не посещает общеобразовательные учреждения и остаётся малограмотным или вовсе неграмотным. Подобные результаты являются следствием отсутствия действенных мер государственного принуждения, способных обеспечить реальное действие конституционных предписаний о всеобуче. Как показывает опыт, позитивных мер, ориентированных на реальное действие предписаний о всеобщем полном среднем образовании, оказывается недостаточно.

Прежде всего, Закон об образовании имеет существенные пробелы как по вопросам организации учета детей дошкольного возраста, так и юридической ответственности родителей, виновных в невыполнении законодательных положений о всеобуче. Поголовная грамотность населения, достигнутая совет-

ским государством, стала возможной благодаря последовательной и целенаправленной деятельности местных органов власти и работников системы образования. Как справедливо отмечает Д. П. Сажин, с образованием советского государства идеи всеобуча как обязательного приобретения всеми гражданами страны установленного стандартного комплекса знаний, умений и навыков получили юридическое закрепление и оформление в нормативных правовых актах государства и директивах правящей партии⁴.

Метод правового регулирования образовательного права, имеющего своей целью обеспечить политико-правовой режим коммунистического принципа доступности общего образования для всех и каждого, наталкивается на противодействие лиц, обладающих этим правом, их родителей и иных законных представителей. Факторов, негативно влияющих на достижение высоких результатов всеобуча, на вовлечение в образовательный процесс каждого ребенка школьного возраста, достаточно много, при этом сферой их действия могут быть как экономическое положение семьи, так и негативное отношение детей и их родителей к занятиям в школе. Социальный быт, культура, устаревшие обычаи и моральные нормы не воспринимают прогрессивную, демократическую норму о праве на образование в ее действительной ипостаси как средства формирования социальной адаптации человека, его способности стать полезной для общества личностью.

Преодоление устаревших воззрений на природу образования, осознание его как блага, без которого невозможна активная и творческая деятельность индивида, представляет собой сложную проблему, в решении которой заметную роль призван сыграть политико-правовой режим, ориентированный на вовлечение в сферу образования всех детей школьного возраста. Однако чтобы такой режим обеспечил достижение ожидаемых результатов, необходимы, во-первых, участие в его формировании и проведении в жизнь как органов местного самоуправления, работников общеобразовательных учреждений, так и органов законодательной и исполнительной государственной власти; во-вторых, установление реальной ответственности родителей, иных законных представителей за несоблюдение законодательства о всеобуче; в-третьих, реальность и эффективность ответственности виновных лиц.

Как показывает практика, силами населения и органов местного самоуправления, без непосредственного участия центральных органов власти решить такую общегосударственную, социально значимую проблему, как проблема всеобуча, не представляется возможным. Об этом свидетельствует

⁴ См.: Сажин Д. П. Правовое содержание всеобуча в советский период // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 10 (24) : в 2 ч. Ч. II. С. 163–167.

и позитивный опыт советского государства. Средствам массовой информации, в свою очередь, также давно пора перейти от перемалывания «косточек» известным и малоизвестным лидерам шоу-бизнеса к обстоятельному и предметному поиску путей оптимального решения многих злободневных социальных проблем, и в первую очередь проблем образования.

3. Политико-правовой режим среднего профессионального и высшего образования значительно отличается от политико-правового режима общего образования двумя обстоятельствами: полной дееспособностью обучающихся, правомочных самостоятельно и независимо от воли других лиц выступать участниками образовательных отношений, и отсутствием общеобязательности данных образовательных отношений. Индивиды обладают полной свободой выбора специальности, профессии и рода занятий. К ним не будут применены меры государственного принуждения, если они не получают профессионального образования.

Доступность высшего образования, согласно Конституции РФ и Закону об образовании, характеризуется тем, что право на обучение на бюджетной (бесплатной) основе могут получить лишь те, кто наберет наиболее высокие баллы по итогам сдачи единого государственного экзамена. Для остальных высшее образование оказывается доступным лишь на платной основе (оплаты обучающимся стоимости обучения). Платность высшего образования мотивируется тем, что государство обеспечивает подготовку высококвалифицированных кадров в соответствии с потребностями общества и государства. В то же время государство не отказывает в доступе к высшему образованию тем, кто не смог получить глубоких знаний по программам полного общего образования, предоставляя им возможность обучаться в вузе при условии оплаты стоимости обучения.

Возмездность обучения по программам высшего образования не является обязательным признаком политико-правового режима данного уровня образования. Как уже говорилось, ряд передовых демократических стран обеспечивают доступность высшего образования для всех желающих при наличии соответствующих документов об образовании. В России платность высшего образования признается временной мерой, обусловленной недостаточностью бюджетных, государственных средств для обучения всех желающих. В то же время возмездность высшего образования для значительной части населения, не имеющей достаточных материальных средств, оказывается обременительной и закрывает индивидам доступ к удовлетворению потребностей в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублению и расширению образования.

4. Процесс обучения и воспитания носит творческий характер и, как всякое иное творчество, предполагает предоставление его участникам более

широкой меры свободы, нежели в системе административных, публично-правовых отношений, основанных на применении императивных норм. Всем участникам образовательных отношений — обучающимся, педагогическим работникам и образовательным учреждениям — предоставляется возможность избирать такой вариант поведения, который бы наилучшим образом, с учетом имеющихся наличных условий, обеспечивал достижение их целей, а в конечном итоге способствовал получению обучающимися качественного образования.

Возможность индивидов по своему усмотрению приобретать личные права и брать на себя исполнение обязанностей, определять в известных пределах их содержание, осуществлять их, распоряжаться ими понимается как диспозитивность⁵. При этом диспозитивность представляет собой один из основных приемов гражданско-правового метода регулирования, широко используемых как на стадии формирования гражданских отношений (выбор контрагента, определение объекта правоотношений и т. д.), так и в процессе осуществления наличных субъективных прав (возможность наделения себя правами и обязанностями, распоряжение ими, определять момент возникновения, изменения и прекращения правоотношений)⁶.

В образовательном праве диспозитивный метод имеет два уровня реализации: первый приходится на сферу общего, а второй — на сферу профессионального образования. Поскольку общее образование является общеобразовательным, то мера свободы обучающихся и их родителей заметно ограничена и сводится по преимуществу к выбору образовательного учреждения, участию в управлении образовательным учреждением, деятельности общественных организаций, пользовании библиотечным фондом. Более широкой предстает мера свободы участников профессионального образования, которая выражается, прежде всего, в их праве по своему желанию решать вопрос о продолжении образования после освоения программы основного общего образования, об уровне и форме образования.

По завершении среднего общего образования большая часть выпускников стремится продолжить обучение в учреждениях среднего профессионального образования либо пойти работать. Часть выпускников предпринимает попытки поступить в вуз, по возможности на бюджетные места. Обучающиеся обладают широкими академическими правами, в том числе: правом на обучение по индивидуальному учебному плану, ускоренное обучение в пределах осваи-

⁵ См.: Яковлев В. Ф. Диспозитивность как черта гражданско-правового метода // Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 85.

⁶ См.: Вавилин Е. В. Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей. М., 2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://scicenter.online/grajdanskoe-pravo-uchebnik-scicenter/printsip-dispozitivnosti-76575.html>.

ваемой образовательной программы; на участие в формировании содержания своего профессионального образования; на выбор факультативных (необязательных для данного уровня образования, профессии, специальности или направления подготовки) и элективных (избираемых в обязательном порядке) учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) и др.

Диспозитивность в деятельности педагогических работников наиболее ярко проявляется в системе их академических прав и свобод, закрепленных ст. 47 Закона об образовании. Это свобода преподавания, свободное выражение своего мнения, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность; свобода выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания. Педагогические работники имеют также право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой; право на участие в разработке образовательных программ, в том числе учебных планов, календарных учебных графиков, рабочих учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), методических материалов и иных компонентов образовательных программ и др. Кроме того, педагогические работники наделяются правом на осуществление научной, научно-технической, творческой, исследовательской деятельности и др.

В сфере образовательного права императивный метод используется в целях реализации властных отношений в процессе управления образовательными учреждениями в пределах района, а также субъекта Российской Федерации или Российской Федерации в целом. Императивный метод образовательного права сохраняется во взаимоотношениях между обучающимися и образовательными учреждениями, обучающимися и педагогами. От обучающихся требуется своевременное выполнение учебного плана, посещение занятий, выполнение устава образовательного учреждения и правил внутреннего распорядка. Ненадлежащее исполнение этих правил образует состав дисциплинарного проступка, влекущего за собой применение мер дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из образовательного учреждения.

Сохранение императивного метода во взаимоотношениях обучающихся и учреждений среднего профессионального и высшего образования обусловлено тем, что деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений финансируется из государственного или муниципального бюджета. За право получить образование за государственный или муниципальный счет на обучающегося возлагается обязанность успешно осваивать образовательную программу и соблюдать учебную дисциплину. В странах, где обучающийся сам оплачивает стоимость обучения, взаимоотношения обучающегося с образовательным учреждением строятся преимущественно на диспозитивной основе.

Императивный метод сохраняется лишь в части требований к уровню освоения обучающимися образовательных программ.

В современных условиях государственная дисциплина пока что не может успешно проводиться в жизнь иначе, как посредством единоначалия, подчинения нижестоящих органов и должностных лиц вышестоящим. Однако в сфере образовательного процесса, при проведении лекционных или иных аудиторных занятий нет необходимости в столь жестком административном подчинении обучающихся воле педагогического работника. Здесь действует либо диспозитивный, либо императивно-диспозитивный метод. Как правомерно отмечают С. В. Барабанова и Д. В. Осинцев, отличительной чертой статуса студента выступает «возможность, наряду с необходимостью подчиняться администрации вуза и преподавателям, равноправных отношений с преподавателями в процессе обучения, понимаемого как совместный поиск истины, проведения научных исследований и реализации вузовского самоуправления»⁷.

Сочетание императивного с диспозитивным методом регулирования образовательных отношений составляет одну из характерных черт метода образовательного права, отличает его от метода правового регулирования административного, финансового права, где применяется императивный метод, а также от метода гражданского права, основанного на диспозитивном методе. Именно несходство, нетождественность методов правового регулирования образовательного права и других отраслей права не позволяют использовать нормы этих отраслей права для регулирования образовательных отношений без их конкретизации и дополнения применительно к особенностям предмета и метода образовательного права.

Такое сочетание императивного и диспозитивного методов последовательно проводится на всех уровнях механизма правового регулирования образовательных отношений, в том числе и на стадии законотворчества, при распределении нормотворческой компетенции между Федерацией, ее субъектами и образовательными учреждениями.

Федерация осуществляет централизованное регулирование образовательных отношений, устанавливая исходные начала правового регулирования в сфере образования в целях создания единого правового пространства на всей территории России. В свою очередь, каждому субъекту РФ предоставляется право в соответствии с его статусом и компетенцией принимать по вопросам образования законы и иные нормативные правовые акты. Реализуя это право, субъекты РФ имеют возможность существенно развить и дополнить феде-

⁷ Барабанова С. В., Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия в образовании // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 27.

ральное законодательство с учетом национальных, социально-экономических, географических, демографических и других конкретно-исторических особенностей региона. Тем самым создаются наиболее благоприятные условия для полного учета интересов отдельных социальных слоев региона, закрепления дополнительных гарантий конституционного права жителей субъектов РФ на образование.

Централизованное регулирование образовательных отношений органически дополняется их локальным регулированием, осуществляемым непосредственно образовательными учреждениями. В частности, им предоставляется право разрабатывать и принимать уставы, правила внутреннего распорядка и иные локальные акты при условии, что локальные нормы и правила не будут противоречить актам федерального уровня и ухудшать правовой статус участников образовательных отношений.

Императивно-диспозитивный метод в форме сочетания централизованного правотворчества с локальным, применяемый в регулировании образовательных отношений, создает наиболее благоприятные условия для такого правового режима, при котором удастся органически сочетать общие, единые в пределах Российской Федерации нормы права с локальными нормами, позволяющими улучшать правовой статус участников образовательных отношений, приспособлять общие нормы применительно к специфике отдельного региона и даже отдельного образовательного учреждения.

Однако, как показывает практика, этот способ правового регулирования пока что действует недостаточно эффективно и не обеспечивает единства нормативно-правового регулирования образовательных отношений. Одна из основных причин этого видится в принятии законодательными органами субъектов РФ норм, противоречащих федеральному законодательству и неправомерно ограничивающих права и свободы субъектов РФ, предусмотренные федеральным законодательством.

Реализация императивного и диспозитивного методов правового регулирования образовательных отношений весьма ярко проявляется и на стадии правоприменительной деятельности, осуществляемой образовательными учреждениями и педагогическими работниками, где властный, авторитарный характер правоприменения сведен до минимума. В качестве примера можно назвать приказы руководителя образовательного учреждения о приеме в образовательное учреждение, о переводе обучающихся в старший класс или на следующий курс, о выдаче документа о соответствующем уровне образования. Разновидностью правоприменительных актов в образовательных отношениях, по нашему мнению, являются и оценки, выставляемые в процессе промежуточной и итоговой аттестации обучающихся, по итогам учебы за школьную четверть, на всту-

пительных экзаменах в образовательное учреждение, по результатам защиты курсовой или дипломной работы.

В отличие от правоприменительной деятельности, осуществляемой судебными органами при рассмотрении уголовных и гражданских дел, государственными органами исполнительной власти, которая носит авторитарный, императивный характер, правоприменительная деятельность образовательных учреждений и педагогических работников основывается на сочетании авторитарного и диспозитивного методов правового регулирования.

Правоприменительные акты, принимаемые педагогическими работниками и руководителем образовательного учреждения, являются общеобязательными и порождают соответствующие правоотношения. Однако принимаются они в условиях своеобразной и максимально упрощенной процедуры, характеризующейся: 1) предоставлением обучающемуся права выбора темы курсовой или дипломной работы, билета для ответа на экзамене или зачете, самостоятельного построения ответа на вопросы билета и иные вопросы, заданные в ходе аттестации; 2) беспротokolной фиксацией знаний обучающегося в ходе экзамена, зачета; 3) возможностью по усмотрению педагога оценки знаний отвечающего; 4) упрощенной формой документа, фиксирующей итоги правоприменения (отметки в экзаменационной ведомости и зачетной книжке); 5) упрощенной формой отмены правоприменительного решения, которым знания обучающегося признаются неудовлетворительными или недостаточно высокими; 6) отсутствием права обжалования значительной части правоприменительных актов, принимаемых педагогическими работниками и руководителями образовательных учреждений, в суд или иные органы государства.

Изложенная процедура правоприменительной деятельности в образовательных отношениях является достаточно эффективной и позволяет принимать, как правило, согласованные и одобряемые обучающимися решения. Конкретно-социологические исследования показывают, что более 90 % обучающихся согласны с оценкой их знаний, данной преподавателем. Для сравнения отметим, что правоприменительные решения органов исполнительной власти, как правило, удовлетворяют примерно 15–20 % респондентов. При этом проблема законодательства по вопросам правоприменительной деятельности в образовательном процессе стоит достаточно остро и нуждается в дальнейшем совершенствовании, прежде всего на уровне федеральных законов и законов субъектов РФ. Закон об образовании практически не содержит конкретных норм по вопросам правоприменительной деятельности образовательных учреждений. Наиболее пробельным остается порядок применения мер дисциплинарного воздействия к участникам образовательных отношений.

5. Важнейшей составной частью метода нормативно-правового регулирования отрасли являются механизм и порядок применения юридической ответственности к нарушителям норм образовательного права. Речь идет об ответственности, применяемой только за противоправные посягательства на образовательные отношения. За правонарушения в сфере действия комплексных институтов образовательного права применяются меры юридической ответственности соответствующей отрасли права. Так, за нарушения имущественных прав других лиц к образовательному учреждению применяются санкции гражданского права в виде неустойки или взыскания убытков. Взыскания за упущения в работе в отношении педагогических и иных работников образовательных учреждений применяются по правилам, предусмотренным трудовым правом.

Юридическая ответственность за противоправные посягательства на образовательные отношения характеризуется такими специфическими чертами, как: 1) слабая защищенность образовательных отношений уголовным и административным правом; 2) определенное своеобразие в совокупности мер дисциплинарного взыскания, применяемых за нарушение норм образовательного права; 3) применение мер воспитательного характера, не связанного непосредственно с государственным принуждением.

В отличие от других отраслей права, образовательное право охраняет и защищает образовательные отношения практически собственными средствами, с помощью закрепленных в нем санкций. В уголовном праве есть лишь одна норма, связанная с защитой субъектов образовательных отношений, — это ст. 156 УК РФ, предусматривающая ответственность педагога или иного работника образовательного или воспитательного учреждения за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, при условии, что оно было связано с жестоким обращением с несовершеннолетним.

Статья 19.30 КоАП РФ⁸ устанавливает ответственность за нарушение отдельных требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса (нарушение образовательным учреждением правил оказания образовательных услуг, реализация не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом либо неправомерный отказ в выдаче документов об образовании и (или) о квалификации и др.), а ст. 5.57 КоАП РФ — за нарушение или незаконное ограничение права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образова-

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : по состоянию на 27 дек. 2018 г.] // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

тельной организации. В соответствии со ст. 5.35 этого же Кодекса к административной ответственности могут быть привлечены родители, иные законные представители несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по их содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов.

Слабая защищенность образовательных отношений уголовным и административным правом объясняется прежде всего их природой — это отношения, одним из основных правонарушителей которых выступает несовершеннолетний гражданин, лишенный деликтоспособности до 14-летнего возраста, то есть способности нести ответственность за свои противоправные деяния. В то же время действующие нормы уголовного и административного права, определяющие ответственность за посягательство на образовательные отношения, являются недостаточно совершенными и нуждаются в существенной корректировке. Как правомерно признается в юридической литературе, «пока еще немало запретов, за нарушение которых в законодательстве санкции прямо не установлены»⁹.

Так, действующим законодательством не установлена ответственность педагогических работников за использование образовательной деятельности для политической агитации, принуждения обучающихся к принятию политических, религиозных или иных убеждений, за побуждения обучающихся к действиям, противоречащим Конституции РФ, как, впрочем, и ответственность образовательных учреждений за некачественное обучение. Часть 7 ст. 28 Закона об образовании содержит лишь отсылочную норму, согласно которой образовательная организация несет ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке за некачественное обучение обучающихся. Однако специальный закон, устанавливающий порядок и основания применения такой ответственности, отсутствует и в связи с этим по-прежнему остается актуальным предложение В. Н. Карташова о необходимости установления административной ответственности руководителей образовательных учреждений за некачественное образование выпускников этих учреждений¹⁰.

В числе мер, применяемых к обучающимся за нарушение норм образовательного права, Закон об образовании устанавливает: 1) замечание, 2) выговор, 3) отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность. В то же время он не устанавливает порядка применения назван-

⁹ Бунтов С. Д. О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского университета. Сер. «Экономика и право». 2015. Т. 25. № 3. С. 101.

¹⁰ См.: Карташов В. Н. Проблемы юридической ответственности и совершенствование законодательства об образовании // Проблемы развития отечественного и международного законодательства об образовании. М., 1998. Ч. II. С. 47.

ных санкций, в том числе необходимости взятия письменного объяснения, наличия вины, сроков применения ответственности, и др. Называются лишь некоторые, по мнению законодателя, особо значимые установления, такие, например, как запрет на применение мер дисциплинарного воздействия к обучающимся по образовательным программам дошкольного, начального общего образования, а также к обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, необходимость учета тяжести дисциплинарного проступка, причин и обстоятельств его совершения и др. Не определены порядок и основания снятия (погашения) дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарные санкции в отношении педагогических работников и порядок их применения закреплены в ТК РФ¹¹. Названные работники в общем порядке подвергаются таким дисциплинарным взысканиям, как замечание, выговор и увольнение по основаниям, предусмотренным соответствующими пунктами ч. 1 ст. 81 ТК РФ. Кроме того, трудовое законодательство предусматривает дополнительные основания прекращения трудового договора с педагогическим работником: 1) повторное в течение одного года грубое нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность; 2) применение, в том числе однократное, методов воспитания, связанных с физическим и (или) психическим насилием над личностью обучающегося, воспитанника. Однако в действующем законодательстве отсутствуют предписания, определяющие особый порядок проведения расследования, как того требуют нормы международного права, в том числе Рекомендация МОТ/ЮНЕСКО «О положении учителей» (принята 5 октября 1966 г.)¹² и Рекомендация ЮНЕСКО от 11 ноября 1997 г. «О статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования»¹³.

В числе особенностей юридической ответственности за виновное посягательство на образовательные отношения можно назвать широкое применение мер воспитательного, общественного воздействия, практически не связанного непосредственно с государственным принуждением. Речь идет о таких мерах, как замечание, сделанное педагогическим работником обучающемуся во время занятий, удаление из аудитории, вызов правонарушителя на педагогический совет и др. Меры подобного рода, применяемые к школьникам, не являются юридической ответственностью, потому что правонарушители являются неде-

¹¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 21 дек. 2001 г. : по состоянию на 27 дек. 2018 г.] // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

¹² Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М. : Международные отношения, 1991. С. 120–138.

¹³ Консорциум «КОДЕКС» : Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: www.docs.cntd.ru

ликтоспособными и согласно теории права в их действиях нет состава правонарушения.

Более сложным является вопрос о мерах, применяемых к обучающимся, достигшим 16-летнего возраста, за нарушения образовательной дисциплины. С позиции теории права такие деяния признаются правонарушениями, а принимаемые преподавателем меры воздействия в виде замечания или удаления из аудитории представляют собой факты применения юридической ответственности. Однако действующее законодательство не содержит соответствующих норм по этому вопросу.

Пробельность правового регулирования столь важного вопроса юридической ответственности в образовательном праве в значительной степени усложняет деятельность образовательного учреждения и педагогов по укреплению учебной дисциплины. В результате практика применения юридической ответственности в образовательной сфере сама зачастую носит противоправный характер. Как показывают социологические исследования, около 43 % респондентов-школьников признают, что педагогические работники применяли к ним меры психического или физического воздействия.

Таким образом, метод правового регулирования образовательного права предусматривает установление санкций и порядка их применения согласно специфике образовательных отношений, особенностям правового статуса их участников. Однако этот основополагающий аспект данного метода в действующем законодательстве не нашел полного и последовательного закрепления в соответствии с требованиями законодательной техники.

В отношении обучающихся конкретно определены лишь санкции, а порядок их применения закреплен со значительными пробелами по весьма важным для юридической ответственности вопросам, таким как наличие вины, обоснованность применения санкции, порядок расследования дисциплинарного проступка. Порядок применения дисциплинарной ответственности к педагогическим работникам изложен в ТК РФ без учета особенностей расследования дисциплинарных проступков данной категории работников, предусмотренных нормами международного права. Особенности применения ответственности образовательных учреждений за некачественное обучение ни в законодательстве об образовании, ни в иных законодательных актах не закреплены, что создает дополнительные условия для произвола со стороны образовательных учреждений и невозможности обучающихся и их родителей отстаивать право на качественное образование.

Таким образом, метод образовательного права представляет собой органически целостный и необходимый компонент системы образовательного права, обеспечивающий согласованность и тесную связь норм и институтов этой

системы в единой целостной отрасли права, а также определяет совокупность правовых методов и средств, способных обеспечить реальное действие образовательного права в конкретных правоотношениях. Соответственно, ведущим вектором развития образовательного права как самостоятельной отрасли системы российского права является дальнейшее совершенствование, модификация метода образовательного права. Представление об образовательных отношениях как образовательных услугах, будучи узким и односторонним срезом одного из частных для образовательного права отношения, является случайным зигзагом, пустоцветом на живом древе научного познания проблем образовательного права, подлежащим преодолению и забвению.

Литература

1. *Барабанова, С. В.* Методы административно-правового воздействия в образовании / С. В. Барабанова, Д. В. Осинцев // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8.
2. *Бунтов, С. Д.* О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства / С. Д. Бунтов // Вестник Удмуртского университета. — Сер. «Экономика и право». — 2015. — Т. 25. — № 3.
3. *Вавилин, Е. В.* Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей. — М., 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://scicenter.online/grajdanskoe-pravo-uchebnik-scicenter/printsip-dispozitivnosti-76575.html>.
4. *Карташов, В. Н.* Проблемы юридической ответственности и совершенствование законодательства об образовании / В. Н. Карташов // Проблемы развития отечественного и международного законодательства об образовании. — М., 1998. — Ч. II.
5. *Сажин, Д. П.* Правовое содержание всеобща в советский период // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — Тамбов, 2012. — № 10 (24) : в 2 ч. — Ч. II. — С. 163–167.
6. *Селиверстова, И. В.* Доступность дошкольного образования: влияние территориального фактора / И. В. Селиверстова // Фундаментальные исследования. — 2014. — № 12 (ч. 2).
7. *Яковлев, В. Ф.* Диспозитивность как черта гражданско-правового метода / В. Ф. Яковлев // Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. — Свердловск, 1972. — 212 с.

Шевелева Н. А., Васильев И. А.

Информационная открытость образовательных организаций¹

Аннотация. Одним из показателей поступательного движения в современном мире является открытость той или иной институции. Открытость для образовательных организаций в России имеет важное значение как для достижения цели оценки качества управления системой образования (внутренний показатель), так и с точки зрения формирования общественного мнения о функционировании системы образования (внешний показатель). Атрибутивным признаком информационной открытости образовательных организаций является, несомненно, обеспечение прав граждан в сфере образования, восходящее к конституционным правам граждан на получение образования и на получение информации². Что же понимается под информационной открытостью образовательной организации? Какие требования предъявляются законодателем к этому показателю и существуют ли пределы информационной открытости? Ответы на эти вопросы авторы дают в данном исследовании.

Ключевые слова: информация; информационная открытость; доступность информации для потребителей; образовательные организации; образовательные услуги; надзорная деятельность; проверки; результаты проверок; предписания; ответственность образовательных организаций.

Информационная открытость как термин известна федеральному законодателю³, используется в научных исследованиях по социологии, политологии и других науках об обществе, может иметь различные смысловые интерпретации. Вместе с тем ключевым фактором остается, на наш взгляд, понимание информационной открытости в качестве современного инструмента, обеспечивающего взаимодействие человека, общества и государства. Отталкиваясь от такой точки зрения, полагаем продуктивным понимать под информационной открытостью образовательных организаций *правовой режим информации о деятельности образовательной организации, который предполагает удовле-*

¹ Статья подготовлена в рамках научного проекта № 19-011-00687 «Влияние цифровизации высшего образования на связанные с ним экономические процессы в современном российском обществе», при финансовой поддержке РФФИ.

² Статьи 29 и 44 Конституции РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

³ Статья 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) относит информационную открытость к числу принципов государственной политики в сфере образования // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

*творение интересов граждан в сфере образования и интересов государства в контексте управления системой образования с использованием современных информационно-коммуникативных инструментов*⁴.

Подход законодателя к регулированию данного явления в самом общем виде можно сформулировать как обязательство образовательных организаций и органов управления образованием к раскрытию (обнародованию, размещению в сети «Интернет») некоего обязательного пула сведений о самой образовательной организации и ее деятельности. Такое обязательство предусмотрено в нескольких федеральных законах; содержательное наполнение требования обязательного раскрытия информации происходит в нормативных правовых актах Правительства РФ и иных подзаконных актах.

Законодатель не предусматривает исчерпывающего перечня сведений, которые должны быть доступными внешним пользователям, но запрещает «искусственное засекречивание» данных. Так, п. 2 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵ (далее — Закон о некоммерческих организациях) прямо указывает на сведения, которые *не могут* (здесь и далее по тексту курсив авт.) составлять коммерческую тайну и, следовательно, должны иметь открытый режим использования: размер и структура доходов некоммерческой организации; сведения о размерах и составе имущества; расходы; численность и состав работников; оплата труда работников; использование безвозмездного труда граждан.

Образовательные организации, как и любые иные юридические лица, обязаны представлять в государственные органы (налоговые, статистики, учредителю и др.) сведения, *необходимые для обеспечения управления системой образования и для осуществления контроля за соблюдением этими организациями всей совокупности норм действующего законодательства*. Некоторая часть этих данных подлежит обязательному размещению на официальных сайтах государственных органов (учредителей образовательных организаций) в соответствии с требованиями Федерального закона от 9 февраля 2009 г.

⁴ О других форматах использования современных информационно-коммуникативных инструментов см.: Шевелева Н. А. Электронные курсы – новый инструмент образовательных технологий (правовые проблемы использования) // Петербургский юрист. 2016. № 3. С. 180–187; Шевелева Н. А., Дивеева Н. И., Бабич А. В., Васильев И. А. Нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих при реализации образовательных программ с применением дистанционных образовательных технологий // Экономика, педагогика и право. 2017. № 3. С. 180; Шевелева Н. А. Проблемы правового регулирования использования онлайн-курсов в образовательном процессе (в реализации основных образовательных программ) // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2017. Т. 12. С. 60–77; Шевелева Н. А., Лаврикова М. Ю., Васильев И. А. Юридические онлайн-курсы: ожидания и возможности // ЗАКОН. 2018. № 5. С. 176–186.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

№ 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶ (далее — Закон об обеспечении доступа к информации). Этим самым также обеспечивается информационная открытость образовательных организаций. Вместе с тем следует понимать, что эти данные проходят определенную обработку, публикуются в обобщенном виде и тем самым «отрываются» от самой образовательной организации. Необходимой составной частью информационной открытости является обнародование информации самой образовательной организацией о своей деятельности.

В Законе об образовании содержится несколько норм, образующих полноценное регулирование отношений, возникающих в сфере информационной открытости образования. К ним относятся положения ст. 29, определяющие перечень открытых, обязательных к обнародованию, сведений; положения ст. 97, устанавливающие обязанности органов управления в части обеспечения информационной открытости, в том числе ведения мониторинга; положения ст. 96 об открытости профессионально-общественной аккредитации; положения ст. 98 об информационных ресурсах в системе образования и др. Все названные нормы в совокупности создают действенный механизм информационной открытости деятельности образовательных организаций, основанный на позитивном обязывании и подкрепленный государственным надзором и общественным контролем. Статья 89 Закона об образовании формулирует ясную норму о том, что управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, *информационной открытости* системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер. Этот самый особый государственно-общественный характер управления не может возникнуть без необходимой информационной основы.

Статьей 29 Закона об образовании установлена обязанность образовательных организаций по формированию открытых и общедоступных информационных ресурсов, которые должны быть размещены на официальном сайте организации в сети «Интернет». К числу таких ресурсов законодатель относит сведения о статусе, структуре и образовательной деятельности организации; о ее учредительных и разрешительных документах; локальные акты, включая план финансово-хозяйственной деятельности; отчеты о результатах самообследования; документы и сведения о платных услугах; данные о контрольных мероприятиях — «предписания органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, отчеты об исполнении таких предписа-

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

ний». Если иными актами законодательства предусмотрено обязательное опубликование сведений, то они также подлежат размещению на официальном сайте образовательной организации.

Обширность перечня обязательных к раскрытию сведений, включающего 26 позиций, свидетельствует о намерении законодателя предоставить внешним пользователям — реальным и потенциальным участникам образовательных отношений — максимальную возможность получить информацию и использовать ее в своих целях. Каждая из позиций может иметь свою градацию. К примеру, первая позиция включает следующую информацию:

а) о дате создания образовательной организации, об учредителе, учредителях образовательной организации, о месте нахождения образовательной организации и ее филиалов (при наличии), режиме, графике работы, контактных телефонах и об адресах электронной почты;

б) о структуре и об органах управления образовательной организацией;

в) о реализуемых образовательных программах с указанием учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, предусмотренных соответствующей образовательной программой;

г) о численности обучающихся по реализуемым образовательным программам за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц;

д) о языках образования;

е) о федеральных государственных образовательных стандартах, об образовательных стандартах (при их наличии);

ж) о руководителе образовательной организации, его заместителях, руководителях филиалов образовательной организации (при их наличии);

з) о персональном составе педагогических работников с указанием уровня образования, квалификации и опыта работы;

и) о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности (в том числе о наличии оборудованных учебных кабинетов, объектов для проведения практических занятий, библиотек, объектов спорта, средств обучения и воспитания, об условиях питания и охраны здоровья обучающихся, о доступе к информационным системам и информационно-телекоммуникационным сетям, об электронных образовательных ресурсах, к которым обеспечивается доступ обучающихся);

к) о направлениях и результатах научной (научно-исследовательской) деятельности и научно-исследовательской базе для ее осуществления (для образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования);

л) о результатах приема по каждой профессии, специальности среднего профессионального образования (при наличии вступительных испытаний), каждому направлению подготовки или специальности высшего образования с различными условиями приема (на места, финансируемые за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц) с указанием средней суммы набранных баллов по всем вступительным испытаниям, а также о результатах перевода, восстановления и отчисления;

м) о количестве вакантных мест для приема (перевода) по каждой образовательной программе, по профессии, специальности, направлению подготовки (на места, финансируемые за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц);

н) о наличии и об условиях предоставления обучающимся стипендий, мер социальной поддержки; и др.

Законодательные формулировки, описывающие содержание сведений, подлежащих размещению на официальном сайте, не всегда очевидны, поэтому предусмотрено полномочие Правительства РФ по изданию сопроводительного акта — Правил размещения информации на официальном сайте⁷.

Пятилетний срок действия Закона об образовании в РФ (с 2013 г.) выявил ряд проблем в реализации положений об информационной открытости.

1. Первая проблема заключается в том, что *некоторые данные, подлежащие обязательному опубликованию, имеют (или могут иметь) режим персональных данных*. Это касается, например, сведений о руководителях, их заместителях, руководителях филиалов организации, о персональном составе педагогических работников. Следовательно, размещение таких данных подпадает под необходимость соблюдения требований Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁸.

Как следует из апелляционного определения Иркутского областного суда от 19 мая 2014 г. по делу № 33-3940/14 судом не поддержаны требования

⁷ См. постановление Правительства Рос. Федерации от 10 июля 2013 г. № 582 «Об утверждении Правил размещения информации на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновлении информации об образовательной организации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 29, ст. 3964.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3451. Об этом же в контексте информации о выпускниках см. *Гольяпина И. Ю.* Реформа образования в Российской Федерации: вопросы теории и практики // *Инновационная экономика и общество*. 2013. № 2 (2). С. 107.

заявителя – физического лица о понуждении образовательной организации предоставить документы об образовании педагогических работников, являющихся в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» персональными данными физического лица и предоставляемыми только с его согласия⁹.

Обратим внимание на то, что п. 3 Правил размещения информации требует от образовательной организации обязательного размещения данных «о персональном составе педагогических работников с указанием уровня образования, квалификации и опыта работы, в том числе:

- фамилия, имя, отчество (при наличии) работника;
- занимаемая должность (должности);
- преподаваемые дисциплины;
- ученая степень (при наличии);
- ученое звание (при наличии);
- наименование направления подготовки и (или) специальности;
- данные о повышении квалификации и (или) профессиональной переподготовке (при наличии);
- общий стаж работы;
- стаж работы по специальности.

Большинство из этих сведений относится к персональным данным, и их размещение требует согласия работника, *отсутствие такового способно породить трудноразрешимый конфликт*.

2. Второй обнаружившейся проблемой является *сложность восприятия и оценки размещенной информации со стороны заинтересованных граждан – потребителей образовательных услуг*. Так, во Владимирском областном суде рассматривался спор, в результате которого было установлено, что необходимые документы об образовательных программах, имеющих государственную аккредитацию, были надлежащим образом размещены, однако гражданин не сумел увидеть и оценить, что государственная аккредитация не распространяется на филиал организации (определение Владимирского областного суда от 16 мая 2017 г. по делу № 33-1791/2017).

Обязанность опубликовать локальные правовые акты в течение 10 рабочих дней со дня их принятия или внесения в них соответствующих изменений (ч. 3 ст. 29 Закона об образовании) дополнительно обеспечивает доступность актуальной информации для обучающихся и иных участников образовательных правоотношений. К примеру, в апелляционном определении Волгоградского

⁹ Здесь и далее доступ судебных актов из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

областного суда от 26 февраля 2014 г. по делу № 33-2213/14 указано, что Положение о порядке перевода (перехода), отчисления и восстановления студентов образовательной организации было размещено в открытом доступе на официальном сайте в соответствии со ст. 29 Закона об образовании. Следовательно, нарушение, которое могло бы поставить под сомнение правомерность отчисления студента, отсутствовало.

Московский городской суд в апелляционном определении от 8 ноября 2016 г. по делу № 33-44126/2016 также указал, что студенты образовательной организации имели возможность ознакомиться с локальными нормативными актами, в том числе и Правилами внутреннего распорядка. Любопытно, что факт наличия локальных актов на официальном сайте организации был удостоверен нотариусом, составившим протокол осмотра страницы в сети «Интернет».

Возможность обучающихся ознакомиться с необходимыми документами непосредственно в образовательной организации не освобождает данную организацию от обязанности размещать необходимую информацию в сети «Интернет» — к такому выводу пришел Калининградский областной суд в постановлении от 4 декабря 2015 г. по делу № 4А-486/2015.

3. Неочевидна ситуация *обязательного размещения иной информации* (ч. 6 п. 2 ст. 29 Закона об образовании). В Верховном суде Бурятской Республики рассматривалось дело об обязанности размещения информации о включении конкретного вопроса в повестку заседаний ученого совета образовательной организации. Суд пришел к выводу о том, что допустимо в пункте повестки «Разное» заседания ученого совета образовательной организации рассматривать письмо Министерства образования и науки Российской Федерации о представлении на аттестацию кандидатов на должность ректора, что означает начало процедуры выдвижения кандидатов на должность ректора и подачи необходимых документов. Согласно позиции суда, то, что данный вопрос не был вынесен отдельным пунктом в опубликованную на сайте повестку, не является нарушением требований ст. 29 Закона об образовании, соответственно отсутствовало ущемление прав работников на участие в управлении и обсуждении вопросов, относящихся к деятельности образовательной организации (апелляционное определение ВС Республики Бурятия от 5 октября 2016 г. по делу № 33-5930).

4. Проблемными оказались осуществление контроля за информационной открытостью и привлечение образовательных организаций к ответственности за нарушение установленных требований.

Контролирующим органом является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), которая имеет право на проведение проверок и вынесение предписаний в соответствии со своей компетенцией.

Как показывает судебная практика, предписания, вынесенные по результатам проведения проверок образовательной организации, *могут содержать неверную либо неочевидную для восприятия информацию*. Так, в судебном споре, который рассматривался Тринадцатым арбитражным апелляционным судом 3 ноября 2015 г. по делу № А26-2239/2015, выяснилось, что на момент проведения проверки на официальном сайте уже были размещены копии необходимых документов, а организации было поставлено в вину их отсутствие. Поэтому предписание, обязывающее организацию разместить на официальном сайте копии имеющихся там документов, правомерно признано судом недействительным.

Формальное отношение контролирующего органа к результатам проверки было отмечено в постановлении Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 декабря 2015 г. по делу № А15-2542/2015: повторное предписание полностью повторяло содержание первого предписания, тогда как перечисленные нарушения уже были устранены образовательной организацией.

Недостаточная степень конкретизации требований, сформулированных в предписаниях, *может препятствовать их исполнению образовательной организацией*. Так, в решении Арбитражного суда Свердловской области от 8 ноября 2017 г. по делу № А60-33519/2017 суд отметил, что несмотря на указание в предписании об отсутствии на официальном сайте образовательной организации информации о трудоустройстве выпускников, такие требования предписания *не конкретизированы и противоречивы*. В таком случае суд не находит оснований для привлечения к ответственности образовательной организации. Аналогичное мнение высказано в постановлении Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 августа 2016 г. по делу № А54-156/2016: несвоевременное исполнение требований проверяющего органа по обеспечению информационной открытости было обусловлено ошибочным пониманием образовательной организацией предписаний, а не бездействием. Представитель образовательной организации не отрицал, что на момент представления отчета в проверяющий орган о выполнении требований предписания размещенные на сайте копии отдельных локальных правовых актов не содержали необходимых реквизитов в виде печати и подписи руководителя института. Такая ситуация вызвана тем, что в предписании нарушения не были конкретизированы, а только изложены в виде указания: «пп. "а" п. 3 Правил размещения информации». В этой связи образовательная организация придала значение только самому факту неразмещения на сайте информации, предусмотренной п. 3 Правил размещения информации, *не осознавая, какие именно недостатки*

*по форме подачи данного материала содержит размещаемая на сайте информация и что конкретно необходимо исправить в ней*¹⁰.

Контрольно-надзорная деятельность Рособрнадзора, осуществляющего проверку лицензионных и аккредитационных требований¹¹, выявляет в том числе и нарушения требований ст. 29 Закона об образовании, включая и такое существенное нарушение, как полное отсутствие официального сайта (постановления Московского городского суда от 22 июня 2015 г. № 4а-1530/2015, Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 ноября 2018 г. № 17АП-13368/2018-АК). Само по себе такое нарушение не является основанием для отзыва лицензии, поскольку в число лицензионных требований наличие официального сайта не включено¹². Однако при проведении проверок Рособрнадзор фиксирует, в том числе, и нарушения требований ст. 29 Закона об образовании. Суды прямо указывают, что «...установленные проверяющим органом факты отсутствия информационной открытости образовательной организации не являются лицензионными нарушениями, а квалифицируются как *нарушения законодательства РФ в сфере образования*» (постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 авг. 2016 г. по делу № А54-156/2016).

Вместе с тем повторное нарушение может стать основанием для отзыва лицензии. В судебных решениях связь между лицензионными требованиями и положениями ст. 29 Закона об образовании *обнаруживается применительно к обязанности образовательной организации проинформировать заказчика о платных образовательных услугах*. В частности, в постановлении Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»¹³ предусмотрены следующие обязанности исполнителя:

- до заключения договора и в период его действия предоставлять заказчику достоверную информацию о себе и об оказываемых платных образовательных услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора;

¹⁰ Рособрнадзором утверждены Методические рекомендации представления информации об образовательной организации в открытых источниках с учетом соблюдения требований законодательства в сфере образования (для образовательных организаций высшего образования), которые содержатся в Приложении к письму Рособрнадзора от 25 марта 2015 г. № 07-675.

¹¹ См. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (утв. постановлением Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 (ред. от 03.10.2018)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5344.

¹² См. Положение о лицензировании образовательной деятельности (утв. постановлением Правительства РФ от 28 окт. 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44, ст. 5764.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 34, ст. 4437.

- довести до заказчика информацию, содержащую сведения о предоставлении платных образовательных услуг в порядке и объеме, которые предусмотрены Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Неисполнение именно таких требований совокупно учитывалось судами при принятии решения об отзыве лицензии (постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 июля 2016 г. по делу № А15-4764/2015, решение Арбитражного суда Свердловской области от 25 июля 2018 г. по делу № А60-21511/2018).

В отдельных решениях нарушение информационной открытости содержится в перечне «грубых нарушений лицензионных требований» (постановление Московского городского суда от 22 июня 2015 г. № 4а-1530/2015).

5. Последствием нарушения образовательной организацией информационной открытости может стать привлечение к административной ответственности. Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях¹⁴ (далее — КоАП РФ) содержит два состава административного правонарушения, которые применяются к образовательным организациям-правонарушителям. Это ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ (нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций) и ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ (нарушение установленных законодательством об образовании требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представителями образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг). Несмотря на то что второй состав относится только к нарушениям правил оказания платных услуг, разграничение этих составов может оказаться затруднительным, поскольку непредставление информации о платных образовательных услугах образует объективную сторону как ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ, так и ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ.

В постановлении Калининградского областного суда от 4 декабря 2015 г. по делу № 4А-486/2015 указано: как усматривается из материалов дела, в ходе выездной проверки выявлено, что должностные лица НОУ «УМЦ «Альголь» не разместили в установленный срок на сайте Учреждения необходимую информацию, а именно: копии устава образовательной организации, локальные нормативные акты, отчет о результатах самообследования, предписания органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, учебный план с приложением его копии, аннотации к рабочим программам и их

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : по состоянию на 12 нояб. 2018 г.] // Собр. законодательства РФедерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

копии; методические и иные документы, разработанные образовательной организацией для обеспечения образовательного процесса; не заполнены подразделы: «материально-техническое обеспечение и оснащенность образовательного процесса», «финансово-хозяйственная деятельность» и «вакантные места для приема». Вышеуказанным бездействием НОУ «УМЦ «Альголь» совершило административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ.

Постановлением Пермского краевого суда от 5 июня 2015 г. по делу № 44а-433/2015 признано нарушением, образующим состав ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ, размещение на официальном сайте института в сети «Интернет» web.wuie1.ru неутвержденных учебных планов высшего образования по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Экономика», «Менеджмент», «Прикладная информатика»; в шести договорах об оказании платных услуг не указана полная стоимость образовательных услуг.

Кроме образовательного законодательства отношения информационной открытости регулируются Законом о некоммерческих организациях, устанавливающим равные требования ко всем, а не только к образовательным организациям, и рядом положений бюджетного законодательства. Соотнесение норм бюджетного и образовательного законодательства показывает наличие нескольких проблемных зон.

Образовательная организация, будучи некоммерческой организацией, подчиняясь требованиям Закона о некоммерческих организациях, обязана размещать в сети «Интернет» отчет о своей деятельности (п. 3.2 ст. 32)¹⁵. Имея организационно-правовую форму учреждения (государственное, муниципальное или частное), образовательная организация должна размещать в сети «Интернет» сведения, перечень которых содержится в п. 3.3 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях (всего 12 наименований). В состав этих сведений включены данные о статусе, структуре, руководителях и наблюдательном совете образовательной организации; данные о ее финансово-хозяйственной деятельности и сведения о проведенных контрольных мероприятиях и их результатах. Содержательно целый ряд сведений, обязательных к размещению в сети «Интернет» в соответствии с Законом о некоммерческих организациях, совпадает с перечнями Закона об обеспечении доступа к информации и Закона об образовании, в том числе:

перечень подведомственных организаций (при наличии), сведения об их задачах и функциях, а также почтовые адреса, адреса электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб подведомственных организаций;

¹⁵ Форма отчета утверждена приказом Минюста России от 16 августа 2018 г. № 170 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.09.2018.

сведения о руководителях подведомственных организаций (фамилии, имена, отчества, а также при согласии указанных лиц иные сведения о них);

информация о результатах проверок, проведенных в подведомственных организациях;

сведения об использовании подведомственными организациями выделяемых бюджетных средств.

Такое пересечение обязательной к раскрытию информации, которая размещается на различных информационных ресурсах, порождает проблему ее аутентичности, актуальности и ответственности как органов управления образованием, так и самих образовательных организаций. Неизбежный вопрос о целесообразности, конечно, уводит проблему в неюридическую плоскость, но, думается, что противоречивость данных никак не будет способствовать достижению цели информационной открытости образовательных организаций.

Сведения, включенные в п. 3.3 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях размещаются в сети «Интернет» не самой образовательной организацией, а ее учредителем. Местом размещения такой информации является специальный сайт для информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru — официальный сайт ГМУ). Сайт создан на основании приказа Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети «Интернет» и ведения указанного сайта»¹⁶ (далее — Приказ Минфина № 86н). Его администрирование осуществляется Федеральным казначейством. В этом приказе, в частности, устанавливается, что информация, определенная законом, предоставляется учреждением в структурированном виде. Структурированность предполагает большую детализированность в описании тех данных, размещение которых является обязательным. При этом, что конкретно подпадает под законодательное описание тех или иных сведений, решает именно Минфин России.

Несмотря на то что обязанность размещать информацию возложена на органы исполнительной власти, осуществляющие функции учредителей государственных и муниципальных учреждений, саму информацию предоставить учредителю обязано учреждение и, следует предположить, что оно же несет ответственность за достоверность этой информации.

То, что правовой режим сайта www.bus.gov.ru определяется Министерством финансов РФ, а его администрирование — Федеральным казначейством, — не случайность, поскольку большая часть сведений, которые должны быть размещены в сети «Интернет», представляют собой данные о финансово-

¹⁶ Рос. газ. 2011. 19 окт.

хозяйственной деятельности образовательной организации¹⁷. Это обстоятельство, на наш взгляд, свидетельствует о том, что данный механизм сконструирован под выполнение публичных целей — управления публичными финансами и публичным имуществом, а также для осуществления контроля за деятельностью учреждений. Могут ли такие данные *обслуживать потребности общества в получении необходимой информации о деятельности образовательных организаций и об образовательных услугах, предоставляемых ими?*

К числу сведений, характеризующих финансово-хозяйственную деятельность учреждений, относятся: годовая бухгалтерская отчетность учреждения; отчет о результатах деятельности учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества; бюджетная смета (для казенного учреждения); план финансово-хозяйственной деятельности учреждения; государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ).

В отношении каждого вида информации приняты соответствующие акты Минфина России (либо соответствующие акты субъектов РФ и муниципальных образований). Размещение на сайте государственных и муниципальных учреждений отчета о результатах деятельности и об использовании закрепленного имущества в отношении учреждений регулируется приказом Минфина России от 30 сентября 2010 г. № 114н «Об общих требованиях к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества»¹⁸. На федеральном уровне каждый орган исполнительной власти принимает соответствующий акт. Так, приказом Минфина России от 29 октября 2010 г. № 135н утвержден Порядок составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного учреждения, находящегося в ведении Министерства финансов Российской Федерации, и об использовании закрепленного за ним государственного имущества¹⁹.

Во исполнение подп. 6 п. 3.3 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях, предписывающего обязательное размещение плана финансово-хозяйственной деятельности в сети «Интернет», Минфин России издает приказ

¹⁷ Некоторые авторы безапелляционно презюмируют, что «не представляется возможным полностью реализовать на практике требование информационной открытости... в том числе сведения о поступлении финансовых и материальных средств и об их расходовании по итогам финансового года». См., например: *Гольяпина И. Ю.* О некоторых проблемах федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // *Современные проблемы науки и образования.* 2013. № 6. С. 1041.

¹⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 50.

¹⁹ Рос. газ. 2012. 28 дек.

от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»²⁰, а затем приказ от 31 августа 2018 г. № 186н «О требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»²¹.

Министерством науки и высшего образования РФ (Минобрнауки России) издан приказ от 12 октября 2018 г. № 45н «Об утверждении порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации»²².

Порядок составления и сроки представления годовой бухгалтерской отчетности учреждений (подп. 7) регулируются Инструкцией «О порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений», утвержденной приказом Минфина России от 25 марта 2011 г. № 33н²³. Специальный акт, указывающий на особый порядок размещения таких данных в сети «Интернет», не принят. Очевидно, в нем нет необходимости.

Наконец, государственное (муниципальное) задание регулируется постановлением Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»²⁴.

Необходимо отметить, что все названные акты интегрированы в единый механизм исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, данные о финансово-хозяйственной деятельности бюджетных и автономных учреждений используются в информационной системе «Электронный бюджет»²⁵.

Таким образом, все данные о финансово-хозяйственной деятельности, которые признаются обязательными для размещения в сети «Интернет», имеют *регулирование, направленное на обеспечение бюджетного процесса в РФ*.

²⁰ Рос. газ. 2010. 06 окт.

²¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.10.2018.

²² Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.11.2018.

²³ Рос. газ. 2011. 04 мая.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 28, ст. 4226.

²⁵ Приказ от 28 дек. 2016 г. № 243н «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017.

Об этом свидетельствует, в частности, и то, что выполнение требований Закона о некоммерческих организациях контролируется Счетной Палатой РФ. Так, в представлении Счетной Палаты от 25 мая 2018 г. № ПР 12-128/12-04 отражено нарушение государственным бюджетным учреждением «Академия» подп. 10 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях — отсутствие размещения в сети «Интернет» отчета о результатах деятельности Академии и использовании закрепленного за ней государственного имущества.

В представлении от 30 мая 2014 г. № ПР 12-156/12-04, адресованного МГУ им. М. В. Ломоносова, Счетная Палата РФ указывает на нарушение ст. 32 Закона о некоммерческих организациях в части отсутствия в сети «Интернет» данных о государственном задании, отчета о результатах деятельности учреждения.

Осуществляет контроль за соблюдением положений Закона о некоммерческих организациях и Прокуратура РФ. Так, прокурором Нанайского района Хабаровского края Нанайскому лесничеству была предъявлена претензия о том, что в сети «Интернет» отсутствует план финансово-хозяйственной деятельности. Несмотря на то что Нанайское лесничество является казенным учреждением и обязанности по составлению плана финансово-хозяйственной деятельности не имеет, суды поддержали требование прокурора и обязали Нанайское лесничество составить требуемый документ и обеспечить размещение его в сети «Интернет» (апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 7 июня 2017 г. по делу № 33-4438/2017).

Из всего перечня сведений, размещение которых является обязательным в силу ст. 32 Закона о некоммерческих организациях, наиболее полезными (наиболее информативными) для граждан — потенциальных потребителей услуг образовательных организаций являются данные общего характера — о самой организации и ее руководителе. Наиболее привлекательными могут выступать *данные о проведенных контрольных мероприятиях и их результатах. Именно они способны сформировать у потребителей собственную оценку образовательной организации и ее услуг.* Иные сведения — план финансово-хозяйственной деятельности, бухгалтерская отчетность, показатели государственного задания — крайне сложны для понимания и оценки гражданам, не имеющим специального бухгалтерского или экономического образования. Данное утверждение основывается на том, что при размещении названных сведений использованы коды бюджетной классификации и формы представления отчетности, применяемые в бюджетном процессе, поэтому эти сведения малопонятны (малоинформативны) для большинства граждан. А если ориентироваться на таких потребителей образовательных услуг, как сами обучающиеся, а в основном это дети, то информативность и вовсе исчезает.

Обратимся к сведениям о контрольных мероприятиях и их результатах, которые имеют определенную позитивную или негативную окраску, поскольку сам факт проведения проверки и ее результаты — это оценка со стороны органа управления, и гражданин может соглашаться либо не соглашаться с ней исходя из собственного жизненного опыта, сведений, полученных из других источников, других информационных ресурсов.

Анализ информации о 21 федеральном университете²⁶, сведения о контрольных мероприятиях в отношении которых размещены на официальном сайте www.bus.gov.ru, показывает следующую картину.

1. Два университета указали, что в 2017 г. контрольные мероприятия не проводились (Вятский государственный университет и Рязанский государственный радиотехнический университет), эти сведения размещены соответственно 1 марта 2018 г. и 26 марта 2018 г. По состоянию на декабрь 2018 г. данные по 2018 г. отсутствуют. Еще два университета вообще никаких сведений о контрольных мероприятиях либо их отсутствии не приводят (Университет Прокуратуры РФ и Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М. Ф. Решетнева).

2. Максимальное количество проверок показывает Тульский государственный университет: в 2018 г. он проверялся 13 раз, девятью различными органами. Дата внесения последних данных — 26 октября 2018 г. Значительное количество проверочных мероприятий прошло также в Уфимском авиационном техническом университете — 11 за 2018 г.; в Санкт-Петербургском государственном университете аэрокосмического приборостроения — 7 проверок за 2017 г. По четыре проверки проведены в Пензенском университете и Дальневосточном федеральном университете. В остальных университетах стандартно 1-2 проверки. Множество проверок показал Санкт-Петербургский государственный морской технический университет — это камеральные проверки Федеральной налоговой службы (ФНС России), которым подвергаются все университеты, но к информации, обязательной к размещению, они их не относят.

3. Разнообразие проверяющих органов удивляет. Образовательные организации подвергаются проверкам со стороны Счетной палаты РФ, Рособнадзора (и аналогичных по компетенции органов в субъектах РФ), Министерства образования РФ²⁷, Федерального казначейства (его территориальных органов), Государственной инспекции труда, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, Федеральной службы по экологическому,

²⁶ Всего на официальном сайте ГМУ присутствуют более 300 федеральных университетов и академий, среди них: казенные, бюджетные и автономные учреждения (выборка проведена случайным образом).

²⁷ Речь идет о Министерстве образования РФ до его реформирования в 2018 г.

технологическому и атомному надзору (его территориальных органов), Федерального фонда социального страхования, Пенсионного фонда РФ, Роспотребнадзора (его территориальных органов), ФНС России (ее территориальных органов), Прокуратуры РФ, Росаккредитации, МЧС России, ФСБ России, Росгвардии, Росздравнадзора, Управления по делам архивов. *Такое количество проверяющих органов неизбежно приводит к дублированию контрольных мероприятий.* Даже из тех, не очень подробных данных, которые размещены на сайте ГМУ, явственно видно, что область проверок Счетной Палаты РФ, Федерального казначейства и Министерства образования РФ (учредитель) совпадает. В качестве конкретного примера можно указать на проверку в 2017 г. Омского государственного технического университета Министерством образования РФ и Управлением Федерального казначейства. В числе правонарушений оба контролирующих органа выявили «неотражение поступления в кассу театральных билетов».

Некоторые контрольные органы в качестве проверяющих федеральные университеты вызывают вопросы. Таковыми представляются Агентство ветеринарии Ульяновской области (проверял Ульяновский государственный университет), Комитет по управлению имуществом г. Шахты (проверял Южно-Российский государственный политехнический университет). *Осуществление контрольных мероприятий органами власти субъектов федерации либо муниципальными органами в отношении федеральных организаций по общему правилу недопустимо, особые случаи возможны, однако должна существовать очевидная правовая основа*²⁸.

Еще более экзотическим контрольным органом представляется Ассоциация по сертификации «Русский регистр», которая проверяла Южно-Российский государственный политехнический университет²⁹. В одном из случаев Сочинский государственный университет в качестве проверяющего назвал бюджетное учреждение «Центр методологии контроля и аудита». Вместе с тем, учитывая, что акт проверки утвержден начальником департамента Министерства образования РФ, можно предположить, что само министерство и является проверяющим органом. Эти два примера показывают, что *университеты не*

²⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»: Федеральный закон от 3 авг. 2018 г. № 316-ФЗ // Рос. газ. 2018. 08 авг.

²⁹ Никакой дополнительной информации на сайте ГМУ не размещено. Как следует из материалов сайта самой Ассоциации, это некоммерческая организация, оказывающая услуги по сертификации.

всегда понимают, о каких проверках идет речь и какую информацию обязательно необходимо раскрыть.

4. Проблема со всей очевидностью просматривается при анализе раздела сведений об образовательной организации, которые относятся к контрольным мероприятиям, и их результатам, — *отсутствие единообразия в выборе способа представления информации пользователям*. Наблюдаются две крайности.

Первая — отсутствие каких-либо данных о результатах проверки и об устранении допущенных нарушений, при том что факты проведения проверок указаны (Институт Прокуратуры РФ, Ставропольский государственный педагогический институт, Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, Тульский государственный университет, Донской государственный технический университет, Сочинский государственный университет, Пензенский государственный университет, Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет).

Вторая — излишне подробное перечисление выявленных нарушений (Омский государственный технический университет, Южно-Российский государственный политехнический университет) и скупые данные о последствиях: «нарушения устранены» или «подготовлен план мероприятий по устранению нарушений». Вариант второй ситуации образуют случаи описания правонарушений и отсутствие информации об их устранении.

Излишне подробное описание также вызывает сомнения в возможности понять и оценить их значимость. Примером может послужить такое нарушение: «...в соответствии с пунктом 54 приказа Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н (приложение № 2) при внесении в опись инвентарных карточек по учету нефинансовых активов (форма по ОКУД 0504033) инвентарным карточкам по учету нефинансовых активов не присваивался номер. Так, например, на "Памятник герою СССР Г.К. Петровой" в инвентарной карточке учета нефинансовых активов не был присвоен номер»³⁰. Насколько информация о таком нарушении способна сформировать правильное представление об образовательной организации, о качественных показателях или содержательной составляющей образовательной услуги?

Выводы

1. Представляется очевидным, что образовательная организация должна формировать для размещения на официальном сайте аналитическую, взвешенную информацию о нарушениях и их устранении. При этом необходимо пони-

³⁰ Южно-Российский государственный политехнический университет.

мать, что жесткая форма со стороны органов управления недопустима, поскольку она уничтожит всякую информативность. Организации должны сами найти баланс между формой и содержанием, однако «золотая середина» найдена пока еще далеко не всеми университетами. Выработка формы подачи обязательной к раскрытию информации, рассчитанной на максимальное понимание ее адресатами — гражданами, несовершеннолетними обучающимися и всеми иными лицами, не обладающими специальными знаниями в области юриспруденции, экономики и бухгалтерского учета, — основная задача в обеспечении информационной открытости. Формальное исполнение требований всех законов не способно привести к значимым качественным изменениям в системе управления образованием.

2. Публикация обязательной к раскрытию информации на различных информационных ресурсах как требования трех рассмотренных в настоящей статье федеральных законов (Закона о некоммерческих организациях, Закона об обеспечении доступа к информации, Закона об образовании) неизбежно влечет риск одновременного размещения в сети «Интернет» противоречивых данных, что никак не способствует достижению цели информационной открытости образовательных организаций.

3. Данные, размещенные на портале www.bus.gov.ru, носят профессиональный характер и не понятны рядовому потребителю, то есть не служат в полной мере информированности граждан о деятельности образовательных организаций и о предоставляемых ими образовательных услугах.

4. Очевидным представляется принятие властного решения о необходимости размещения актов проверки в полном объеме. Существующая ситуация, когда одни университеты размещают акты проверок, другие — нет, третьи размещают не все акты, а только некоторые с неизвестным критерием отбора, должна быть признана неприемлемой, поскольку явно вредит самой идее информационной открытости. Аналогично вредит и ситуация, когда требования предписаний проверяющих органов не конкретизированы и противоречивы, что не позволяет образовательной организации осознать, какие именно недостатки по форме подачи данного материала содержит размещаемая на сайте информация и что конкретно необходимо исправить в ней. Не исключено, что выявленное нами многообразие подходов к размещению сведений о состоявшихся проверках может быть обусловлено недопониманием организациями требований.

Литература

1. *Гольяпина, И. Ю.* Реформа образования в Российской Федерации: вопросы теории и практики / И. Ю. Гольяпина // *Инновационная экономика и общество.* — 2013. — № 2 (2).

2. *Гольяткина, И. Ю.* О некоторых проблемах федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / И. Ю. Гольяткина // *Современные проблемы науки и образования.* — 2013. — № 6.

3. *Шевелева, Н. А.* Электронные курсы – новый инструмент образовательных технологий (правовые проблемы использования) / Н. А. Шевелева // *Петербургский юрист.* — 2016. — № 3.

4. *Шевелева, Н. А.* Нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих при реализации образовательных программ с применением дистанционных образовательных технологий / Н. А. Шевелева, Н. И. Дивеева, А. В. Бабич, И. А. Васильев // *Экономика, педагогика и право.* — 2017. — № 3.

5. *Шевелева, Н. А.* Проблемы правового регулирования использования онлайн-курсов в образовательном процессе (в реализации основных образовательных программ) / Н. А. Шевелева // *Ежегодник российского образовательного законодательства.* — 2017. — Т. 12.

6. *Шевелева, Н. А.* Юридические онлайн-курсы: ожидания и возможности / Н. А. Шевелева, М. Ю. Лаврикова, И. А. Васильев // *ЗАКОН.* — 2018. — № 5.

Килинкарров В. В.

Вопросы гражданско-правового статуса Санкт-Петербургского государственного университета как бюджетного учреждения

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового статуса федерального государственного бюджетного учреждения высшего образования на примере Санкт-Петербургского государственного университета. Автором предложен собственный подход к выявлению особенностей специального гражданско-правового статуса СПбГУ и установлению пределов его автономии через последовательное описание его правового положения как некоммерческой организации, учреждения (бюджетного учреждения) и образовательной организации. Завершается исследование описанием индивидуально-гражданско-правового статуса Университета — специфических особенностей его гражданско-правового положения, определенных Федеральным законом от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете», а также уставом Университета. Такой подход позволяет более взвешенно анализировать проблемы, возникающие по поводу пределов полномочий органов управления высшего учебного заведения, возможностей их расширения, решения коллизий, связанных с применением различных законов, регулирующих правовой статус образовательного учреждения, а также иные проблемы правового статуса конкретного учреждения.

Ключевые слова: правовой статус; бюджетное учреждение; образовательное учреждение; учреждение высшего образования; высшее учебное заведение; гражданско-правовой статус; приносящая доход деятельность.

В настоящее время в связи со стремительным развитием технологий, гражданского оборота и общественных отношений в сфере государственного управления, высшего образования и финансирования образовательных учреждений, наблюдается увеличение количества законодательных норм, регулирующих правовое положение таких учреждений. Данное увеличение связано, прежде всего, с реализацией административной реформы и реформы гражданского законодательства в России. В то же время мы наблюдаем, что законодательство не поспевает за темпами развития указанных общественных отношений и зачастую компенсируется учредительными и внутренними документами образовательных организаций. Одновременно возрастает ответственность органов власти в сфере высшего образования, а также органов управления бюджетных учреждений за принимаемые ими решения. В связи с этим необходимо иметь четкое понимание правового положения образовательного учреждения, а также вытекающих из него полномочий органов управления данной организации и органов власти, на которых возложено осуществление полномочий собственника учреждения. Данное понимание должно быть основано на системе правового регулирования деятельности учреждений высшего образования, а также общих и видовых особенностях правового статуса этих организаций.

В целях выявления таких особенностей, а также возможных проблем, связанных с коллизиями отдельных норм гражданского законодательства, регулирующих правовое положение таких учреждений, в настоящей статье предлагается на примере Санкт-Петербургского государственного университета (далее также — СПбГУ, Университет) последовательно рассмотреть общий и индивидуальный правовой статусы высшего учебного заведения как некоммерческой организации, учреждения (бюджетного учреждения) и образовательной организации.

Предваряя исследование правового статуса бюджетного образовательного учреждения, следует отметить, что мнения ученых относительно понятия правового и гражданско-правового статусов существенно различаются. Поэтому уточним, что в контексте настоящей статьи мы предлагаем не отождествлять правовой статус бюджетного учреждения с его правосубъектностью (право- и дееспособностью).

Под правовым статусом юридического лица принято понимать особенности его правового положения, совокупность прав, свобод и обязанностей организации¹, которые определяют ее место в системе субъектов права в целом и, прежде всего, гражданского права, либо, если речь идет о правовом статусе юридического лица определенного вида, — место и роль в системе коммерческих или некоммерческих организаций.

Отвлекаясь от абстрактных категорий, под правовым статусом бюджетного учреждения понимается совокупность видовых характеристик данной организационно-правовой формы, которые позволяют выделить бюджетное учреждение среди других некоммерческих организаций в целом и учреждений в частности.

Поскольку бюджетное учреждение участвует в правовых отношениях различного рода, особенности правового статуса бюджетного учреждения следует раскрывать, прежде всего, через особенности гражданско-правового и бюджетно-правового статусов. При этом, исходя из целей настоящей работы, предлагаем оставить за рамками исследования конституционно-правовой, административно-правовой и налогово-правовой статусы².

Гражданско-правовой статус в наиболее общем виде представляет собой совокупность гражданских прав и обязанностей лица и позволяет осветить особенности правового положения бюджетного учреждения как участника гражданского оборота³. Однако в данном случае по понятным причинам не будем останавливаться подробно на гражданско-правовом статусе юридического лица как субъекта гражданского права в целом (*общий гражданско-правовой статус*). Задача представленной статьи — обозначить особенности специального гражданско-правового статуса федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» как:

- некоммерческой организации;
- учреждения (бюджетного учреждения);
- образовательной организации и, наконец,
- особого вида образовательного учреждения, особенности правового статуса которого установлены отдельным федеральным законом.

¹ См.: Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1969. С. 59; Тархов В. А. Гражданское правоотношение. Уфа, 1993. С. 16.

² О выделении различных видов правовых статусов по критерию отраслей права и регулируемых ими сфер общественных отношений см., напр.: Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 447.

³ См.: Мицкевич А. В. Субъекты гражданского права. М., 1962. С. 30.

Такой подход, в принципе, соответствует различным пониманиям специального гражданско-правового статуса юридического лица — и как присущего определенной группе юридических лиц одной организационно-правовой формы (бюджетное учреждение), и как характерного для общности осуществляемых организациями видов деятельности (образовательная деятельность)⁴.

Таким образом, далее предлагаем последовательно выявить специальные характеристики гражданско-правового статуса Санкт-Петербургского государственного университета через описание особенностей таких элементов гражданско-правового статуса юридического лица, предусмотренных гл. 4 ГК РФ⁵, как правоспособность, органы юридического лица, порядок принятия решений и совершения иных сделок в гражданском обороте (при осуществлении предпринимательской, а также иной приносящей доход деятельности), гражданско-правовая ответственность.

Также следует уделить внимание индивидуальным характеристикам гражданско-правового статуса Санкт-Петербургского государственного университета (*индивидуальный гражданско-правовой статус*) — специфическим особенностям гражданско-правового положения Университета, которые определены Федеральным законом от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»⁶ (далее — Закон об МГУ и СПбГУ) и учредительным документом Университета — уставом.

1. Применимое законодательство

В соответствии с п. 4 ст. 49 ГК РФ гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте регулируются ГК РФ. Особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, устанавливаются ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами.

Поскольку Университет является некоммерческой организацией, бюджетным учреждением и осуществляет образовательную и научно-исследо-

⁴ См., например: *Горелин А. П.* Юридические лица системы МВД (о критериях, определяющих правовой статус организаций) // Закон и право. 2003. № 7. С. 35–36; *Кодолова А. В.* Общая характеристика гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически опасные объекты // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2008. № 24(55). С. 168.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ: [федер. закон : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. : по состоянию на 03 авг. 2018 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 46, ст. 5418.

вательскую деятельность⁷, его гражданско-правовой статус определяется, наряду с ГК РФ, федеральными законами от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁸ (далее — Закон о некоммерческих организациях), от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁹ (далее — Закон об образовании) и от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹⁰ (далее — Закон о науке). Некоторые положения, устанавливающие отдельные права и обязанности государственных учреждений, к числу которых относится Университет, предусмотрены другими федеральными законами¹¹.

Кроме того, особенности правового статуса Санкт-Петербургского государственного университета и Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова как ведущих классических университетов Российской Федерации установлены Законом об МГУ и СПбГУ (п. 1 ст. 24 Закона об образовании).

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона об МГУ и СПбГУ деятельность Университета регулируется данным федеральным законом, законодательными актами Российской Федерации в области образования, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также уставами указанных университетов. Устав Санкт-Петербургского государственного университета (далее — Устав СПбГУ) утвержден постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1241.

Согласно ч. 2 ст. 1 Закона об МГУ и СПбГУ, п. 1 ст. 24 Закона об образовании законодательство Российской Федерации в области образования применяется к Университету с учетом особенностей, предусмотренных данным федеральным законом. Что касается приоритета норм этого закона перед положениями гражданского законодательства, регулирующими гражданско-право-

⁷ См. пункт 5 устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет», утв. постановлением Правительства РФ от 31 дек. 2010 г. № 1241 (ред. от 10.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 4, ст. 605.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

¹¹ В частности, следует отметить, что некоторые права и обязанности государственных (муниципальных) учреждений как юридических лиц на стороне публичного партнера (концедента) в проектах государственно-частного партнерства (концессии) установлены федеральными законами от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. II), ст. 3126 и от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4350.

вое положение некоммерческих организаций, в том числе бюджетных учреждений, то в силу указанной выше ч. 2 ст. 1 Закона об МГУ и СПбГУ и специального характера правовых норм, предусмотренных данным федеральным законом, можно сделать вывод о том, что его положения имеют приоритет перед более общими положениями ГК РФ, Закона о некоммерческих организациях и Закона об образовании.

Данный вывод также следует из расширительного толкования п. 5 ст. 49 ГК РФ, согласно которому к юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения ГК РФ о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице. Однако с учетом того, что Университет создавался на основании Закона об МГУ и СПбГУ, а также что п. 5 ст. 49 ГК РФ вступил в силу спустя восемь лет после принятия Закона об МГУ и СПбГУ, существует высокая вероятность того, что за гражданско-правовыми нормами данного закона, по крайней мере вступившими в силу ранее п. 5 ст. 49 ГК РФ, не будет признан приоритет перед нормами ГК РФ и Закона о некоммерческих организациях, регулирующих гражданско-правовой статус Университета как некоммерческой организации и бюджетного учреждения. Такой вывод отчасти подтверждается п. 2 ст. 1 Закона о некоммерческих организациях, в соответствии с которым данный закон применяется по отношению ко всем некоммерческим организациям, созданным или создаваемым на территории Российской Федерации, постольку, поскольку иное не установлено данным законом и иными федеральными законами. Хотя это положение может толковаться и в пользу того, что Закон о некоммерческих организациях применяется к гражданско-правовому статусу Университета лишь в части, не противоречащей Закону об МГУ и СПбГУ.

В настоящий момент в связи с тем, что Закон об МГУ и СПбГУ сформулирован достаточно лаконично и не содержит значительного числа норм гражданского законодательства, указанный вывод имеет практическую ценность скорее *de lege ferenda*. Вместе с тем в случае необходимости включения в текст данного федерального закона новых гражданско-правовых норм, вступающих в коллизию с нормами гражданского законодательства, содержащимися в ГК РФ и других федеральных законах, следует уточнить, что нормы гражданского законодательства применяются к Университету с учетом особенностей, предусмотренных Законом об МГУ и СПбГУ, наподобие того, как это сделано в упомянутой выше ч. 2 ст. 1 того же закона.

С учетом изложенного, представляется целесообразным внести изменение в п. 5 ст. 49 ГК РФ, предусмотрев, что положения ГК РФ о юридических лицах уступают по правовой силе специальным федеральным законам не только

в случае, если юридическое лицо вновь создано на основании данного специального закона, но и в других случаях, если, например, правовое положение этого юридического лица определяется данным федеральным законом, в нашем случае Законом об МГУ и СПбГУ.

2. Гражданско-правовой статус СПбГУ

2.1 Гражданско-правовой статус Университета как некоммерческой организации установлен ст.ст. 49–50 ГК РФ, а также Законом о некоммерческих организациях (п. 1 ст. 1 Закона о некоммерческих организациях).

В соответствии с п. 1 ст. 50 ГК РФ, п. 1 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях некоммерческой организацией является юридическое лицо, которое не имеет в качестве цели извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль между участниками. В силу п. 1 ст. 49 ГК РФ такая организация имеет ограниченную правоспособность — может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в ее учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Согласно п. 1 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Российской Федерации и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами.

В соответствии с п. 4 ст. 50 ГК РФ, п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это *служит достижению целей, ради которых они созданы*, и если это *соответствует таким целям*¹². Кроме того, п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях предусмотрено, что законодательством РФ могут устанавливаться ограничения на предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность некоммерческих организаций отдельных видов, а в части учреждений — в том числе отдельных типов. Таким образом, некоммерческая организация имеет право заниматься предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью при наличии одновременно следующих условий:

- такая деятельность предусмотрена уставом;

¹² Согласно п. 5 ст. 50 ГК РФ некоммерческая организация, уставом которой предусмотрено осуществление приносящей доход деятельности, за исключением казенного и частного учреждений, должна иметь достаточное для осуществления указанной деятельности имущество рыночной стоимостью не менее минимального размера уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью.

- служит достижению целей, ради которых некоммерческая организация создана, соответствует таким целям;
- если законодательством РФ не установлены ограничения на такую деятельность организации данного вида (например, для учреждений) и, если применимо, типа (например, для бюджетных учреждений).

Из вышеприведенных норм также следует, что имущество некоммерческих организаций, все поступающие денежные средства, включая взносы учредителей и иных лиц, а также получаемые доходы от предпринимательской деятельности, после налогообложения их в соответствии с налоговым законодательством, в полном объеме являются источником осуществления уставной деятельности организации, формирования имущества некоммерческой организации¹³.

Согласно той же норме ст. 24 Закона о некоммерческих организациях предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика. В соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. С учетом этих, а также других норм гражданского законодательства, в том числе посвященных бюджетным учреждениям (будут рассмотрены далее), можно сделать вывод, что общий гражданско-правовой режим предпринимательской деятельности для бюджетных учреждений не отличается от общего гражданско-правового режима иной приносящей доход деятельности с той лишь разницей, что предпринимательской является не любая приносящая доход деятельность, а только деятельность, направленная на систематическое получение прибыли (дохода).

В соответствии с общим правилом ст. 52 ГК РФ некоммерческая организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителем (учредителями) и должен содержать предмет и цели деятельности данной организации¹⁴. Согласно ст. 2 Закона об МГУ и СПбГУ учредителем Санкт-Петербургского государственного университета от имени Российской Федерации выступает Правительство РФ, оно же утверждает устав Университета.

¹³ Данный вывод нашел отражение в письме Минфина России от 25 нояб. 2002 г. № 16-00-14/453. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁴ См. также п. 2 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях.

Согласно Уставу СПбГУ Университет осуществляет образовательную и научно-исследовательскую деятельность (п. 5).

Пунктом 12 Устава СПбГУ предусмотрен исчерпывающий перечень целей, задач и предметов деятельности Университета, в том числе:

- подготовка высококвалифицированных специалистов, владеющих навыками самостоятельной исследовательской деятельности, по различным специальностям и направлениям подготовки;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации научно-педагогических кадров;
- организация и проведение фундаментальных, поисковых и прикладных научных исследований по широкому спектру наук и опытно-конструкторских работ, в том числе связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну;
- осуществление деятельности в области здравоохранения, включая оказание первичной медико-санитарной помощи и специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи.

Законом о некоммерческих организациях предусмотрен также целый ряд общих положений, регулирующих гражданско-правовой статус всех некоммерческих организаций, включая право на создание других некоммерческих организаций, вступление в ассоциации и союзы, право на создание филиалов и представительств, положения о наименовании и местонахождении некоммерческих организаций, о печати и символике некоммерческих организаций, об их создании, реорганизации и ликвидации, общие положения об управлении некоммерческой организацией и др. В силу общего характера данных положений они не будут рассматриваться в рамках данной статьи.

2.2 Гражданско-правовой статус Университета как бюджетного учреждения установлен подп. 2 «Учреждения» § 7 «Некоммерческие унитарные организации» гл. 4 ГК РФ, а также ст.ст. 9.1–9.2, 24 и некоторыми другими статьями Закона о некоммерческих организациях. Подавляющее большинство данных положений — это новеллы российского законодательства, принятые во исполнение фундаментальной реформы системы оказания государственных и муниципальных услуг, определенной Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 25 мая 2009 г.¹⁵ В частности, ст.ст. 9.1–9.2 Закона о некоммерческих организациях, регулирующие разделение государственных, муниципальных учреждений на автономные, бюджетные и казенные, были введены Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Россий-

¹⁵ Парламент. газ. 2009. 29 мая.

ской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹⁶ (далее — Закон № 83-ФЗ), положившим начало реализации указанной реформы.

Отчасти в развитие данной реформы Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ¹⁷ в ГК РФ были введены ст.ст. 123.21–123.22, устанавливающие основы правового статуса государственных, муниципальных и иных учреждений.

Согласно ст. 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником (единолично) *для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера*. Учреждение, созданное Российской Федерацией или субъектом РФ, является государственным учреждением, а учреждение, созданное муниципальным образованием, муниципальным (п. 2 ст. 123.21 ГК РФ).

В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 123.21 ГК РФ учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ.

Напомним, что всего установлено три возможных типа государственного (муниципального) учреждения — казенное, бюджетное и автономное (п. 1 ст. 123.22 ГК РФ, п. 2 ст. 9.1 Закона о некоммерческих организациях). Особенности правового положения государственных и муниципальных учреждений отдельных типов определяются Законом о некоммерческих организациях (п. 8 ст. 123.22 ГК РФ). Так, особенности правового статуса бюджетного учреждения установлены ст. 9.2 данного федерального закона.

Согласно п. 1 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях *бюджетным учреждением* признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Пункты 3–4 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях устанавливают правоспособность бюджетных учреждений в отношении отдельных видов деятельности:

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 19, ст. 2291.

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2304.

А. Бюджетное учреждение осуществляет *предусмотренные его уставом основные виды деятельности в указанных выше сферах* в соответствии с *государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию*. Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания, однако и уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания¹⁸.

Б. Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания *выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его уставом, в указанных выше сферах для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях*¹⁹. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В. Бюджетное учреждение вправе осуществлять *иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности*, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответ-

¹⁸ Так, п. 13 Устава СПбГУ содержит исчерпывающий перечень видов деятельности, которые Университет осуществляет в пределах установленного государственного задания, в том числе: разработка и реализация образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования в пределах государственных заданий, образовательных программ основного общего и среднего общего образования, а также дополнительных образовательных программ в соответствии с лицензией на осуществление образовательной деятельности; проведение фундаментальных и прикладных научных исследований; повышение квалификации и переподготовка специалистов с высшим профессиональным образованием и научно-педагогических кадров высшей квалификации и др.

¹⁹ В пункте 13.1 Устава СПбГУ содержится исчерпывающий перечень видов деятельности, которые осуществляет Университет сверх установленного государственного задания, включая оказание платных образовательных услуг, выполнение работ и оказание услуг, направленных на обеспечение образовательного процесса, научной деятельности, медицинской деятельности и функционирования Университета, осуществление международной и внешнеэкономической деятельности, связанной с обеспечением образовательного процесса и научной деятельности Университета, а также выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в определенных п. 13.1 Устава СПбГУ областях.

вующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах²⁰.

Таким образом, бюджетное учреждение, в том числе Университет, вправе осуществлять приносящую доход (в том числе предпринимательскую) деятельность в случаях, когда:

- 1) это относится к числу основных видов деятельности бюджетного учреждения, предусмотренных его уставом;
- 2) в иных случаях, предусмотренных уставом (иные виды деятельности), но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует указанным целям.

Пункты 6–7 ст. 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»²¹ (далее — Закон об автономных учреждениях) предусматривают аналогичные права и ограничения автономного учреждения как в отношении основных, так и в отношении иных видов деятельности автономного учреждения.

Основы ответственности учреждения по обязательствам прописаны в п. 3 ст. 123.21 ГК РФ: учреждение отвечает по своим обязательствам *находящимися в его распоряжении денежными средствами*, а в случаях, установленных законом, также *иным имуществом*; при недостаточности указанных денежных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в предусмотренных ГК РФ случаях несет собственник соответствующего имущества. В частности, для бюджетных учреждений основания обращения взыскания на иное имущество учреждения, а также основания для привлечения собственника к субсидиарной ответственности предусмотрены п. 5 ст. 123.22 ГК РФ.

Согласно данному пункту бюджетное учреждение, как и автономное учреждение (в отличие от казенного или частного учреждения), отвечает по

²⁰ Пункт 14 Устава СПбГУ устанавливает закрытый перечень иных видов деятельности (включая приносящую доход деятельность), не являющихся основными видами деятельности Университета, которые последний вправе осуществлять «лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых создан Санкт-Петербургский университет, и соответствует указанным целям», в том числе: оказание информационных услуг; выполнение аналитических, прикладных и технологических работ с целью создания результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации; реализация прав на них (за исключением таких результатов и средств, права на которые принадлежат Российской Федерации или иным лицам); осуществление издательской и полиграфической деятельности; реализация печатной продукции; осуществление экспертной деятельности; оказание переводческих услуг; осуществление медицинской деятельности; осуществление деятельности в области связи, в том числе оказание услуг связи; реализация продукции, изготовленной за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, в целях обеспечения образовательного процесса и научной деятельности и др.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626.

своим обязательствам *всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом*, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, *за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества*²², а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено. По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с *причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения*, на которое в соответствии с данным пунктом может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения. В отличие от бюджетного учреждения, собственник имущества автономного учреждения вообще не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения (п. 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях).

Кроме того, п. 3 ст. 123.22 ГК РФ установлено, что государственные и муниципальные учреждения (включая бюджетные) не отвечают по обязательствам собственников своего имущества.

Согласно п. 8 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях бюджетное учреждение (как и казенное) осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (за исключением случаев, установленных федеральным законом). В отличие от бюджетного или казенного учреждения, автономное учреждение вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в силу прямого указания п. 3 ст. 2 Закона об автономных учреждениях.

В соответствии с п. 14 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах

²² В соответствии с п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения (утв. постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537) перечень такого особо ценного движимого имущества федерального бюджетного учреждения определяется органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4236. Перечень особо ценного движимого имущества, закрепленного Росимуществом за Университетом, утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 дек. 2013 г. № 2536-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 2 (ч. II), ст. 155.

в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Учредитель бюджетного, казенного, автономного учреждения *может изменить тип государственного или муниципального бюджетного учреждения*, в частности, тип бюджетного учреждения можно изменить на автономное или казенное учреждение. Согласно п. 1 ст. 17.1 Закона о некоммерческих организациях изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа государственного или муниципального учреждения в его учредительные документы вносятся соответствующие изменения.

В соответствии со ст. 17.1 Закона о некоммерческих организациях изменение типа федерального бюджетного учреждения в целях создания федерального казенного учреждения, а также изменение типа федерального казенного учреждения в целях создания федерального бюджетного учреждения осуществляются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Изменение типа существующего бюджетного или казенного учреждения в целях создания автономного учреждения, а также изменение типа существующего автономного учреждения в целях создания бюджетного или казенного учреждения осуществляются в порядке, установленном Законом об автономных учреждениях.

2.3 Гражданско-правовой статус Университета как организации, осуществляющей образовательную и научно-исследовательскую деятельность, установлен гл. 3 Закона об образовании, главами 2–3 Закона о науке, а также ст. 4 Закона об МГУ и СПбГУ.

Законом об образовании устанавливается правовой режим образовательной деятельности, осуществляемой образовательной организацией, включая бюджетное учреждение высшего образования.

В соответствии со ст. 91 Закона об образовании, ст. 4 Закона об МГУ и СПбГУ образовательная деятельность является лицензируемым видом деятельности²³, соответственно, осуществление такой деятельности без лицензии не допускается (п. 1 ст. 49 ГК РФ).

Пунктами 1–2 ст. 28 Закона об образовании установлено, что образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Законом об образовании, иными норма-

²³ За исключением указанной деятельности, осуществляемой частными образовательными организациями, находящимися на территории инновационного центра «Сколково».

тивными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации. Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам.

Также ст. 28 установлена компетенция (функции, права и обязанности) образовательной организации в сфере осуществления образовательной деятельности, включая:

- материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;

- предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчета о результатах самообследования;

- разработку и утверждение образовательных программ образовательной организации;

- разработку и утверждение по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации;

- осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, установление их форм, периодичности и порядка проведения;

- использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения;

- проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования;

- создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации;

- создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом;

- организацию научно-методической работы, в том числе организацию и проведение научных и методических конференций, семинаров;

- обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети «Интернет» и др.

Согласно п. 4 ст. 28 Закона об образовании образовательные организации высшего образования осуществляют научную и (или) творческую деятельность, а также вправе вести подготовку научных кадров (в докторантуре). Кроме того, установлено, что образовательная организация вправе вести консультационную, просветительскую деятельность, деятельность в сфере охраны здоровья граждан и иную не противоречащую целям создания образовательной организации деятельность (п. 5 ст. 28 Закона об образовании).

Образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством об образовании, в том числе:

1) обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ, соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям, соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся;

2) создавать безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации;

3) соблюдать права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников образовательной организации.

Статьей 28 Закона об образовании, а также п. 7 Устава СПбГУ предусмотрено, что в Университете как образовательной организации не допускается создание и осуществление деятельности организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений).

Кроме того, Законом об образовании предусмотрены особенности реорганизации и ликвидации образовательных учреждений, управления ими, а также структуры образовательной организации.

Законом о науке установлены особенности осуществления научной деятельности научными организациями, к числу которых относится и Университет. В частности, п. 3.1 ст. 4 Закона о науке регулирует вопросы автономии Университета при организации осуществления научной деятельности²⁴.

²⁴ Так, согласно п. 3.1 ст. 4 Закона о науке Университет вправе самостоятельно создавать на своей базе советы по защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата наук, доктора наук, определять и изменять составы этих советов, устанавливать полномочия этих советов, определять перечни научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты, осуществлять контроль за деятельностью этих советов, приостанавливать, возобновлять и прекращать деятельность этих советов; устанавливать порядок присуждения ученых степеней, включая критерии, которым должны отвечать диссертации на соискание ученых степеней, порядок представления, защиты диссертаций на соискание ученых степеней, порядок лишения, восстановления ученых степеней, рассмотрения апелляций; утверждать положение о совете по защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата наук, доктора наук, формы дипломов об ученых степенях, технические требования к таким документам, порядок их оформления и выдачи.

3. Индивидуальный гражданско-правовой статус Университета

Индивидуальный гражданско-правовой статус Университета определяется Законом об МГУ и СПбГУ, а также учредительным документом Университета — уставом.

Так, ст. 2 Закона об МГУ и СПбГУ устанавливает организационную форму Университета — федеральное государственное бюджетное учреждение, а также определяет, что учредителем Университета от имени Российской Федерации выступает Правительство РФ, которое утверждает устав Университета и внесенные в него изменения. Кроме того, данная статья устанавливает порядок назначения и освобождения от должности ректора Университета, выборный порядок назначения деканов и заведующих кафедрами Университета, право Университета создавать филиалы и открывать представительства, в том числе за рубежом, право на включение в научно-образовательный комплекс Университета юридических лиц, в том числе институтов, а также упомянутые выше особенности осуществления Университетом образовательной деятельности. Кроме того, Законом об МГУ и СПбГУ установлены особенности правового режима имущества Университета.

Индивидуальные особенности гражданско-правового статуса Университета установлены Уставом СПбГУ. Цели, задачи и предмет деятельности Университета, а также перечни основных и иных видов деятельности, осуществляемых Университетом, рассмотрены нами выше.

Согласно п.п. 14.1, 126 Устава СПбГУ доходы, полученные от оказания (выполнения) Университетом платных услуг (работ) по основным и иным видам деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение Университета в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и учитываются отдельно.

Пунктом 18 Устава СПбГУ предусмотрено, что Университет имеет право добровольно вступать в ассоциации (союзы), которые создаются в целях развития и совершенствования образования и действуют в соответствии с законодательством Российской Федерации. Университет вправе участвовать в создании научных обществ, поддерживать их и участвовать в их деятельности, создавать и вступать в объединения юридических лиц (ассоциации, союзы), учреждать в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, некоммерческие и иные организации. Университет также имеет право без согласия собственника его имущества с уведомлением Министерства образования и науки Российской Федерации быть учредителем (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ, деятельность которых заключается

в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат Университету.

Кроме того, согласно п. 137 Устава Университет вправе заниматься внешнеэкономической деятельностью в соответствии с законодательством Российской Федерации и своим уставом.

Уставом СПбГУ также определяются правовой статус структурных подразделений Университета (институтов, факультетов, кафедр), особенности осуществления образовательного процесса и допустимые виды научной деятельности, направления международной деятельности, порядок формирования и осуществления деятельности органов управления Университетом, права и обязанности обучающихся и работников, порядок совершения и одобрения крупных сделок и сделок с заинтересованностью, особенности правового режима имущества Университета и пр.

Приведенный выше анализ правового положения СПбГУ показал, что законодательное регулирование гражданско-правового статуса бюджетных учреждений в России представляет собой довольно сложноорганизованную систему правовых норм, которая требует совершенствования с целью устранения описанных выше коллизий. Следуя данной системе, необходимо строго и последовательно определять общие и видовые особенности гражданско-правового статуса бюджетного образовательного учреждения как некоммерческой организации, учреждения (бюджетного учреждения) и образовательной организации.

Представленный в настоящей статье подход к исследованию правового статуса бюджетного образовательного учреждения позволяет более взвешенно анализировать проблемы, возникающие по поводу пределов полномочий органов управления высшего учебного заведения, возможностей их расширения, устранения противоречий, связанных с применением различных законов, регулирующих правовой статус образовательного учреждения, а также иные проблемы правового статуса конкретного учреждения. Подобный подход может быть использован как органами управления образовательного учреждения при установлении пределов полномочий, необходимых для принятия управленческого решения, так и законодателем, а также правоприменителем — при анализе действующего правового регулирования в отношении бюджетных образовательных учреждений и подготовке предложений по его совершенствованию.

Литература

1. Горелин, А. П. Юридические лица системы МВД (о критериях, определяющих правовой статус организаций) / А. П. Горелин // Закон и право. — 2003. — № 7.

2. *Кодолова, А. В.* Общая характеристика гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически опасные объекты / А. В. Кодолова // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. — 2008. — № 24(55).

3. *Мальцев, Г. В.* Социалистическое право и свобода личности / Г. В. Мальцев. — М., 1969. — 143 с.

4. *Мицкевич, А. В.* Субъекты гражданского права / А. В. Мицкевич. — М., 1962. — 211 с.

5. *Сырых, В. М.* Теория государства и права : учебник / В. М. Сырых. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2004. — 704 с.

6. *Тархов, В. А.* Гражданское правоотношение / В. А. Тархов. — Уфа, 1993. — 122 с.

Вершинина Е. В., Кузнецов А. Ю.

Особенности приема иностранных граждан на обучение по программам высшего образования в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы поступления иностранных граждан на обучение по программам высшего образования в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, на места, финансируемые за счет бюджетных ассигнований. В частности, анализируются правовые основания приема граждан иностранных государств, предусмотренные действующими международными договорами и федеральными законами, а также в рамках квотного отбора, установленного соответствующим постановлением Правительства РФ. На основании проведенной авторами инвентаризации составлен перечень действующих двусторонних и многосторонних и соглашений, содержащих положения о предоставлении иностранным гражданам возможности бесплатного обучения в Российской Федерации. Подробно рассмотрены условия отнесения иностранных граждан к категории соотечественников в целях возможного приема на обучение по программам высшего образования за счет государственного финансирования. Статья рассчитана на сотрудников приемных комиссий образовательных организаций, а также лиц, интересующихся вопросами академической мобильности и обучения иностранных граждан.

Ключевые слова: академическая мобильность; экспорт образовательных услуг; обучающийся; прием на обучение; иностранный гражданин; соотечественник; квота на образование; прием в образовательные организации; международные договоры; гражданство; эмигрант.

В последнее время существенное внимание уделяется вопросам привлечения иностранных граждан для обучения в российских организациях, осуществляющих образовательную деятельность, по программам высшего образования — бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-

педагогических кадров. Развитие данного направления призвано способствовать повышению конкурентоспособности и привлекательности российского образования в международном измерении, а также росту внутренней интернационализации национального образовательного сектора¹.

24 декабря 2018 г. по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден паспорт национального проекта «Образование»², частью которого является федеральный проект «Экспорт образования». Проект рассчитан на период до 31 декабря 2024 г. и направлен на увеличение не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, и трудоустройство лучших из них в Российской Федерации. Реализация поставленных целей включает:

- мероприятия по формированию механизма государственной поддержки экспорта российского образования;
- совершенствование правил въезда, пребывания и трудоустройства иностранных обучающихся;
- строительство и реконструкцию студенческих городков для иностранных и иногородних обучающихся;
- создание условий для повышения преподавателями уровня владения иностранными языками;
- расширение количества образовательных программ, прошедших международную аккредитацию;
- увеличение количества иностранных студентов с 241 тысячи человек в 2019 г. до 425 тысяч человек в 2024 г.

По сведениям Центра социологических исследований Министерства образования и науки Российской Федерации³ (Минобрнауки России), в период с 2014/2015 по 2016/2017 учебный год количество иностранных граждан, обучавшихся в российских образовательных организациях (включая слушателей подготовительных отделений, стажеров, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, аспирантуры, ординатуры, докторантуры), возросло более чем на 40 тысяч человек (25 %) и достигло 229 320 человек.

¹ См.: Громов А. Д. Академическая мобильность иностранных студентов в России. Сер. : Факты образования. М. : НИУ ВШЭ, 2016. С. 2.

² Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты // Правительство Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/> (дата обращения: 11.03.2019).

³ Обучение иностранных граждан в высших учебных заведениях Российской Федерации : статистический сборник. Вып. 15 / Минобрнауки России. М. : Центр социологических исследований, 2018. С. 21.

По регионам прибытия на обучение в Российскую Федерацию в 2016/2017 учебном году статистические данные таковы (% от общего числа иностранных студентов): СНГ — 53,4 %, Азия — 25,0 %, Ближний Восток и Северная Африка — 8,0 %, Африка (за исключением Северной Африки) — 5,7 %, Западная Европа — 2,8 %, Латинская Америка — 1,9 %, Восточная Европа и Балканы — 1,3 %, Северная Америка и Океания — 0,9 %, страны Балтии — 0,6 %, Северная Европа — 0,3 %. Существенный приток обучающихся обеспечили Республика Казахстан, Китайская Народная Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Индия и другие государства азиатского региона. Основными странами-донорами, как и в предыдущие годы, остаются Казахстан (39,7 тысяч человек), КНР (26,8 тысяч человек), Туркменистан (17,3 тысяч человек)⁴.

Как показывают статистические данные последних лет, в российской системе высшего образования иностранные граждане отдают предпочтение программам бакалавриата и специалитета. Количество студентов из иностранных государств, обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры, за последние годы выросло соответственно на 13,5 тысяч человек и 6,2 тысячи человек. Наиболее востребованными остаются инженерно-технические направления подготовки, медицинское образование, а также программы высшего образования в сфере экономики и управления⁵.

Следует отметить и устойчивую тенденцию последних лет, связанную с ростом числа студентов из зарубежных стран, обучающихся за счет средств бюджетных ассигнований Российской Федерации. Так, если в 2003/2004 учебном году доля иностранных студентов-бюджетников от общего числа иностранных обучающихся составляла 22,8 %, то в 2016/2017 учебном году этот показатель вырос до 39 %⁶.

Пребывание иностранного гражданина на территории Российской Федерации в статусе обучающегося по программам высшего образования регулируется действующими нормативными правовыми актами (далее — НПА), определяющими различные аспекты правоотношений. Знание и умение применять на практике положения действующих НПА позволит образовательным организациям квалифицированно и без нарушений действующего законодательства осуществлять обучение граждан из иностранных государств.

К числу основных НПА, определяющих вопросы въезда, пребывания, обучения, трудоустройства иностранных студентов, относятся:

⁴ Там же. С. 29.

⁵ Там же. С. 9.

⁶ Там же. С. 11

- Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷,
- Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»⁸ (далее — Закон о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом),
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁹ (далее — Закон о правовом положении иностранцев в РФ),
- Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹⁰,
- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹¹ (далее — Закон об образовании в РФ),
- постановление Правительства РФ от 8 октября 2013 г. № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹² (далее — Постановление Правительства № 891/2013),
- приказ Минобрнауки России от 28 июля 2014 г. № 844 «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹³ (далее — Приказ Минобрнауки России № 844/2014),
- приказ Минкультуры России от 12 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по программам ассистентуры-стажировки, включающего в себя порядок приема на обучение по программам ассистентуры-стажировки»¹⁴ (далее — Приказ Минкультуры России № 1/2015),
- приказ Минобрнауки России от 14 октября 2015 г. № 1147 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета,

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22, ст. 2670.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 41, ст. 5204.

¹³ Рос. газ. 2014. 17 дек.

¹⁴ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.04.2015.

программам магистратуры»¹⁵ (далее — Приказ Минобрнауки России № 1147/2015),

- приказ Минобрнауки России от 12 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре»¹⁶ (далее — Приказ Минобрнауки России № 13/2017),

- приказ Минздрава России от 11 мая 2017 г. № 212н «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам ординатуры»¹⁷ (далее — Приказ Минздрава России № 212н/2017) и др.

Сотрудники университетов и институтов, имеющие иностранный контингент обучающихся, в своей работе сталкиваются со значительным количеством проблем и ситуаций, начиная от визовых вопросов, постановки на миграционный учет, оформления медицинского страхования, признания иностранных документов об образовании до ключевых вопросов приема на обучение и непосредственно задачи подготовки квалифицированных специалистов.

В условиях недостаточного информационного обеспечения образовательные организации испытывают потребность в дополнительных разъяснениях и систематизации имеющихся нормативных правовых актов, регулирующих вопросы подготовки иностранных специалистов. Авторы статьи неоднократно сталкивались с ситуациями, когда работники, в компетенцию которых входят указанные выше и сопутствующие им вопросы, затрудняются с принятием решений в рамках правового поля, что на практике ведет к нарушению действующих правовых норм.

Задачей настоящей статьи является анализ и систематизация нормативных правовых актов, регламентирующих обучение иностранных граждан в Российской Федерации по программам высшего образования. Вместе с тем, понимая и принимая во внимание объемность сформулированной выше задачи, авторы сконцентрировались только на одном, но актуальном вопросе — приеме иностранных граждан и лиц без гражданства в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, на обучение по программам высшего образования (бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуры, ассистентуры-

¹⁵ Рос. газ. 2015. 16 нояб.

¹⁶ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.03.2017.

¹⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.06.2017.

стажировки), и в первую очередь на вопросах обучения граждан из-за рубежа на местах, финансируемых за счет бюджетных ассигнований.

В соответствии с ч. 1 ст. 78 Закона об образовании в РФ понятие «иностранный гражданин» включает в себя также понятие «лицо без гражданства». До последнего времени в образовательной среде оставался неясным основной вопрос — кто является иностранным гражданином в Российской Федерации? Зачастую сотрудники приемных комиссий сталкиваются с ситуациями, когда абитуриенты, по большей части из бывших республик Советского Союза, претендуют на статус иностранного гражданина, представляя при приеме в образовательную организацию документы, подтверждающие наличие одного, двух, трех, а порой и четырех гражданств иностранных государств, включая гражданство Российской Федерации. Как следствие, неверное отнесение абитуриента к той или иной категории заявителя с точки зрения гражданства, а также незнание основных положений действующего законодательства приводит к нарушениям со стороны организаций, осуществляющих образовательную деятельность, действующих НПА в части условий поступления абитуриентов на обучение по программам высшего образования.

Ответ на поставленный вопрос содержится в ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹⁸, которая определяет, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Иными словами, иностранный гражданин на территории Российской Федерации — это лицо, которое не имеет российского гражданства, и наличие любого документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации, является основанием для неотнесения абитуриента к категории «иностранный гражданин». Данное напоминание актуально в связи с тем, что абитуриенты, предъявляющие при поступлении в образовательную организацию документы о наличии наряду с российским и других гражданств, претендуют на статус иностранного гражданина и, соответственно, иную конкурсную процедуру. Преимущества граждан из других государств при поступлении на программы высшего образования в Российской Федерации сформулированы в п.п. 21 и 22 приказа Минобрнауки России № 1147/2015, где установлено, что все иностранные граждане, независимо от наличия действующих результатов единого государственного экзамена (ЕГЭ), вправе поступать на основании вступительных испытаний, проводимых

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031.

образовательной организацией самостоятельно (СВИ), включая право на «совмещение» результатов ЕГЭ и СВИ по своему усмотрению.

Наряду с возможностью обучения иностранных граждан в российских образовательных организациях за счет средств физических и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг п. 3 ст. 78 Закона об образовании в РФ, п. 132 Приказа Минобрнауки России № 1147/2015, п. 81 Приказа Минобрнауки № 13/2017, п. 61 Приказа Минздрава России № 212н/2017, п. 140 Приказа Минкультуры России № 1/2015 (далее — приказы о приеме) определяют право иностранных граждан на получение высшего образования за счет бюджетных ассигнований в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством Российской Федерации квотой на образование иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — квота на образование иностранных граждан).

Опыт взаимодействия с образовательными организациями показывает, что ключевым при приеме является вопрос о категориях иностранных граждан, которые вправе участвовать в конкурсе на места обучения, финансируемые за счет бюджетных ассигнований. Перечисленные выше приказы о приеме включают три возможных основания приема иностранных граждан на обучение по программам высшего образования на бюджетные места:

- действующие международные договоры Российской Федерации, содержащие положения о возможности обучения иностранных граждан государств – участников договоров в российских образовательных организациях за счет средств федерального бюджета (далее — международные договоры),

- федеральные законы, содержащие условия получения иностранными гражданами и лицами без гражданства образования в российских образовательных организациях за счет бюджетных ассигнований, в частности Закон о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом,

- Постановление Правительства № 891/2013.

Рассмотрим более подробно каждое из вышеуказанных оснований для приема иностранных абитуриентов на бюджетные места.

Одним из оснований для приема иностранных граждан на бюджетную форму обучения, предусмотренным в приказах о приеме, являются положения международных договоров об обучении иностранных граждан государств-участников в российских организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за счет бюджетных ассигнований. Авторы проанализировали действующие в настоящее время международные документы с участием Российской Федерации, относящиеся к гуманитарной сфере, и составили перечень многосторонних и двусторонних международных соглашений, содержащих по-

ложения о получении образования иностранными гражданами на бюджетной основе. Данный перечень включает в себя 12 документов:

1. Соглашение о сотрудничестве в области образования (Ташкент, май 1992 г.)¹⁹, участниками которого являются государства СНГ: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина. В статье 1 (абз. 1) данного документа закреплено:

«Государства- участники гарантируют всем лицам, проживающим на их территории, равные права на образование и его доступность независимо от национальной принадлежности или иных различий. Лица, постоянно проживающие на территории одного из Государств-участников и имеющие гражданство другого Государства-участника, получают образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания, на условиях, установленных для граждан Государства-участника, на территории которого они постоянно проживают».

2. Соглашение о сотрудничестве в области образования между Министерством народного образования Республики Кыргызстан, Министерством образования Российской Федерации и Комитетом по высшей школе Министерства науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации (Москва, 10 июня 1992 г.)²⁰, ст. 5 которого гласит:

«Договаривающиеся Стороны гарантируют всем гражданам, проживающим на их территориях, равные права на образование и его доступность. Лица, постоянно проживающие на территории одной из Договаривающихся Сторон и имеющие гражданство другой Договаривающейся Стороны, получают образование на всех уровнях, а также ученые звания на условиях, установленных для граждан государства, на территории которого они постоянно проживают».

3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в области высшего образования (Москва, 11 января 1993 г.)²¹, в ст. 3 которого закреплено:

«Лица, постоянно проживающие на территории одной из Сторон и имеющие гражданство другой Стороны, имеют право получить на этой территории высшее образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания на условиях, установленных для граждан государства, на территории которого они постоянно проживают».

¹⁹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 5.

²⁰ Законодательство стран СНГ: www.basa.spinform.ru.

²¹ Бюллетень международных договоров. 1994. № 3.

4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о сотрудничестве в области культуры, науки и образования (Тбилиси, 3 февраля 1994 г.)²², ст. 17 которого предусматривает:

«Каждая из Сторон гарантирует гражданам другой Стороны, проживающим на ее территории, равные со своими гражданами права на образование, его доступность и равноправие всех образовательных учреждений, независимо от языка обучения. Стороны обеспечат удовлетворение общеобразовательных потребностей населения, принадлежащего к национальным меньшинствам другой Стороны, прежде всего путем создания условий для получения образования на родном языке».

5. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области образования (Москва, 21 октября 1994 г.)²³, где в ст. 4 закреплено:

«Лица, имеющие гражданство одного государства, но проживающие на территории другого государства, могут получать на его территории образование, ученые степени и ученые звания (в Российской Федерации) на тех же условиях, что и граждане этого государства».

6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области культуры, науки и образования (Москва, 27 марта 1995 г.)²⁴, ст. 16 которого гласит:

«Стороны гарантируют гражданам государства другой страны, проживающим на территории этого государства, равные со своими гражданами права на образование, его доступность и равноправие всех образовательных учреждений независимо от языка обучения».

7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в области культуры, образования и науки (Москва, 18 мая 1995 г.)²⁵, где в ст. 13 закреплено:

«Каждая из Сторон гарантирует гражданам другой страны, проживающим на ее территории, равные со своими гражданами права на образование, его доступность и равноправие всех образовательных учреждений, независимо от языка обучения. Стороны обеспечивают удовлетворение образовательных потребностей национальных меньшинств, прежде всего путем создания благоприятных условий для получения образования на родном языке».

²² Бюллетень международных договоров. 1999. № 3.

²³ Бюллетень международных договоров. 1995. № 8.

²⁴ Текст Соглашения официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

²⁵ Бюллетень международных договоров. 1996. № 3.

8. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской республики о культурном и научном сотрудничестве (Баку, 6 июня 1995 г.)²⁶, в ст. 16 (абз. 1) которого установлено:

«Каждая из Сторон гарантирует проживающим на территории своего государства гражданам государства другой Стороны равные со своими гражданами права на образование, его доступность и равноправие всех образовательных учреждений независимо от языка обучения».

9. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством РФ от 24 ноября 1998 г. «О предоставлении равных прав гражданам государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года на поступление в учебные заведения» (Москва, 24 ноября 1998 г.)²⁷ (далее — Соглашение о равных правах 1998 г.). Статья 1 данного соглашения гласит:

«Стороны предоставляют равные права гражданам государств – участников Соглашения для поступления в государственные учебные заведения Сторон на основе взаимно признаваемых эквивалентными документов государственного образца как на места, финансируемые из государственного бюджета, так и на места с оплатой стоимости обучения по договорам в соответствии с правилами приема, утвержденными государственным учебным заведением».

10. Соглашение между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством просвещения и молодежи Республики Молдова о сотрудничестве в области образования (Москва, 27 ноября 2006 г.)²⁸, ст. 13 которого предусматривает:

«Дети сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений государства одной Стороны обучаются в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования другой Стороны без предоставления стипендии и оплаты расходов за обучение».

11. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в области образования (Сухум, 27 апреля 2012 г.)²⁹, где в ст. 4 закреплено:

«Российская Сторона в соответствии с законодательством своего государства ежегодно осуществляет прием на обучение за счет ассигнований федерального бюджета граждан Республики Абхазия в федеральные

²⁶ Бюллетень международных договоров. 1996. № 5.

²⁷ Бюллетень международных договоров. 2000. № 3.

²⁸ Режим доступа: www.nic.gov.ru

²⁹ Бюллетень международных договоров. 2013. № 6.

государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации по направлениям, представляющим интерес для Абхазской Стороны».

12. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.)³⁰ (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Армения, Кыргызская Республика), ст. 98 (ч. 8) которого гласит:

«Дети трудящегося государства-члена, совместно проживающие с ним на территории государства трудоустройства, имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства».

Анализ указанных статей международных договоров показал, что в одиннадцати из двенадцати приведенных выше международных договоров содержатся ограничения в части предоставления иностранным гражданам права на получение образования за счет бюджетных ассигнований. Например, условие проживания или постоянного проживания на территории Российской Федерации или условие предоставления бюджетного образования только для детей сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений и др. В то же время Соглашение о равных правах 1998 г. остается единственным международным договором, который позволяет гражданам государств – участников данного международного акта поступать в российские образовательные организации без каких-либо ограничений.

Следующее основание — наделение иностранного гражданина статусом соотечественника в рамках действия Закона о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом — является наиболее емким по возможному охвату потенциальных абитуриентов из зарубежных стран, имеющих право на получение образования за счет бюджета. Часть 6 ст. 17 данного закона предоставляет иностранным гражданам-соотечественникам право на доступ к образованию по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам наравне с гражданами Российской Федерации при условии представления ими документов или иных доказательств, подтверждающих соответственно:

- гражданство СССР, гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления — для лиц, состоявших в гражданстве СССР;
- проживание в прошлом на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации, соответствующую гражданскую принадлежность при выезде с этой территории

³⁰ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии
<http://www.eurasiancommission.org>, 05.06.2014.

и гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления — для выходцев (эмигрантов);

- родство по прямой восходящей линии с указанными лицами — для потомков соотечественников;

- проживание за рубежом — для всех указанных лиц.

Обращения, поступающие из образовательных организаций, позволяют сделать выводы, что сотрудники образовательных и научных организаций испытывают сложности при применении на практике указанной выше статьи в части определения перечня документов, которые должен представить абитуриент для подтверждения статуса соотечественника.

В соответствии со ст. 1 Закона о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом к соотечественникам относятся как иностранные граждане, так и граждане Российской Федерации. Однако анализируемая ч. 6 ст. 17 распространяется только на иностранных граждан, которых в контексте этого закона можно классифицировать на следующие категории:

1) иностранные граждане (при наличии или отсутствии в настоящее время гражданства), которые в прошлом имели гражданство СССР, в настоящее время проживают за рубежом и имеют или гражданство СССР, или иное гражданство или являются лицами без гражданства;

2) иностранные граждане (при наличии или отсутствии в настоящее время гражданства), которые в прошлом проживали на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации, имели соответствующее гражданство и в настоящее время проживают за рубежом и имеют или гражданство иного государства, или являются лицами без гражданства (эмигранты);

3) иностранные граждане (при наличии или отсутствии в настоящее время гражданства), которые в настоящее время проживают за рубежом и имеют родство по прямой восходящей линии с гражданами, которые в прошлом состояли в гражданстве СССР (потомки лиц, имевших гражданство СССР);

4) иностранные граждане (при наличии или отсутствии в настоящее время гражданства), которые в настоящее время проживают за рубежом и имеют родство по прямой восходящей линии с гражданами, которые в прошлом проживали на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации и имели соответствующее гражданство (потомки эмигрантов).

Как было указано выше, в настоящее время более 70 % иностранных граждан, обучающихся в России по программам высшего образования, являются гражданами бывших республик Советского Союза. Учитывая, что основная часть из них поступает на первый курс бакалавриата, специалитета или магист-

ратуры (то есть они являются гражданами в возрасте от 18 до 25 лет), то наибольшее число соотечественников-абитуриентов приходится на третью категорию сформированной выше классификации.

При применении положений ч. 6 ст. 17 Закона о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом, как правило, возникают следующие вопросы:

- какими документами можно подтвердить наличие в прошлом гражданства СССР;

- какими документами можно подтвердить проживание в прошлом на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации;

- что означает «родство по прямой восходящей линии»;

- какие документы подтверждают проживание за рубежом.

Для решения вопроса, связанного с подтверждением в прошлом наличия гражданства СССР для лиц, которые в настоящее время имеют иное гражданство или являются лицами без гражданства, авторы сделали соответствующий запрос в Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России), в полномочия которого входят вопросы относительно соотечественников. В соответствии с разъяснениями МИДа России перечень документов, подтверждающих наличие в прошлом гражданство СССР, закреплен в п. «б» ч. 1 ст. 14 Указа Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»³¹ (далее — Указ № 1325/2002): свидетельство о рождении, выданное органом записи актов гражданского состояния на территории СССР либо дипломатическим представительством или консульским учреждением СССР на территории иностранного государства. В случае если свидетельство о рождении выдано органом иностранного государства, документами, подтверждающими, что заявитель состоял в гражданстве СССР в прошлом, могут служить соответствующие официальные данные полномочного органа, либо справка полномочного органа иного государства, входившего в состав СССР, об обмене паспорта гражданина СССР на документ лица без гражданства, либо паспорт гражданина СССР (далее — документы, подтверждающие наличие гражданства СССР в прошлом). Таким образом, Указ № 1325/2002 является ключевым для отнесения иностранных граждан, которые в прошлом имели гражданство СССР и их родственников по прямой восходящей линии, к категории соотечественников.

Ситуация с эмигрантами-соотечественниками предстает более сложной. По опыту взаимодействия с образовательными организациями, ни одна из них

³¹ Рос. газ. 2002. 19 нояб.

не сообщала о приеме на обучение иностранных граждан — соотечественников-эмигрантов и их потомков. Объяснением здесь может быть недостаточная информированность указанной категории иностранных граждан, сложность подтверждения статуса эмигранта или родственника по прямой восходящей линии соотечественника-эмигранта, а также незначительная доля иностранных обучающихся не из бывших республик СССР в общей картине российской академической мобильности.

Как было указано выше, документарное подтверждение статуса эмигранта или его родственника по прямой восходящей линии в целях обучения в Российской Федерации на бюджетной основе содержит большую долю неопределенности. Основным в этом вопросе является проживание в прошлом на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации. И если для подтверждения проживания в СССР или в Российской Федерации возможно обращение в паспортный стол для получения соответствующей справки о регистрации (архивной справки), то для доказательства факта проживания в прошлом на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР потребуется, скорее всего, обращение в суд, что, конечно, не способствует привлечению соотечественников-эмигрантов в российские образовательные организации на бюджетные места.

Следующим является вопрос о родстве по прямой восходящей линии абитуриентов с соотечественниками, имевшими в прошлом гражданство СССР, или с соотечественниками-эмигрантами. Семейный кодекс Российской Федерации³² (далее — СК РФ) не дает четкого определения этому понятию, но вместе с тем его ст. 14 определяет, что членами одной семьи по прямой восходящей линии (родство от человека к его предкам) являются родители, бабушка, дедушка, прабабушка, прадедушка и т. д., что решает вопрос о родстве по прямой восходящей линии.

Наиболее острой остается проблема доказательства проживания иностранного гражданина за рубежом в целях ч. 6 ст. 17, так как для ее решения необходимо знать, какими документами подтверждается проживание гражданина в иностранном государстве. Поскольку в каждой стране имеется своя система регистрации граждан с различным статусом проживания и документарным подтверждением, сбор и систематизация подобной информации является масштабной задачей. Однако можно предложить решение этой проблемы «от обратного». Совершенно логично определить, что проживающим за рубежом является гражданин, который в соответствии с положениями Закона

³² Федеральный закон от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ : [принят Гос. Думой 8 дек. 1995 г. : по стоянию на 3 авг. 2018 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16.

о правовом положении иностранцев в РФ не проживает в Российской Федерации, то есть гражданин, который не имеет разрешения на временное проживание и не имеет вид на жительство в Российской Федерации.

Для удобства использования результатов проведенного исследования в практической деятельности авторы обобщили и систематизировали материалы по документальному подтверждению разных категорий статуса соотечественника для иностранных граждан, претендующих на бюджетное обучение по программам высшего образования в российских образовательных организациях (см. табл. 1).

Таблица 1 — Перечни документов, подтверждающих статус иностранного гражданина – соотечественника или иностранного гражданина, имеющего родство по прямой восходящей линии с соотечественником, в целях бюджетного обучения в Российской Федерации по программам высшего образования

Категория иностранных граждан	Перечень документов, представляемых иностранным гражданином, для отнесения к категории «соотечественник» или «лицо, имеющее родство по прямой восходящей линии с соотечественником»
1	2
Лица, состоявшие в гражданстве СССР	<ol style="list-style-type: none"> 1. Документы, подтверждающие гражданство СССР в прошлом (см. подп. «б» п. 14 Указа № 1325/2002) 2. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность заявителя в настоящее время 3. Документы, подтверждающие проживание заявителя за рубежом в настоящее время
Эмигранты	<ol style="list-style-type: none"> 1. Документы, подтверждающие проживание заявителя в прошлом на территории Российского государства, или Российской республики, или РСФСР, или СССР, или Российской Федерации 2. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность заявителя при выезде с территории (для эмигрантов,

	<p>имевших гражданство СССР, см. подп. «б» п. 14 Указа № 1325/2002)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность заявителя в настоящее время 4. Документы, подтверждающие проживание заявителя за рубежом в настоящее время <hr/> <ol style="list-style-type: none"> 1. Документы, подтверждающие проживание заявителя в прошлом на территории Российского государства, или Российской республики, или РСФСР, или СССР 2. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность заявителя при выезде с территории (для эмигрантов, имевших гражданство СССР, см. подп. «б» п. 14 Указа № 1325/2002) 3. Документы, подтверждающие отсутствие гражданской принадлежности заявителя в настоящее время 4. Документы, подтверждающие проживание заявителя за рубежом в настоящее время
<p>Потомки по прямой восходящей линии лиц, состоявших в гражданстве СССР</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Документы, подтверждающие гражданство СССР родственника заявителя по прямой восходящей линии (см. подп. «б» п. 14 Указа № 1325/2002) 2. Документы, подтверждающие родство по прямой восходящей линии заявителя с родственником, указанным в подп. 1 настоящего пункта 3. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность заявителя в настоящее время 4. Документы, подтверждающие проживание заявителя за рубежом в настоящее время <hr/> <ol style="list-style-type: none"> 1. Документы, подтверждающие гражданство СССР родственника заявителя по прямой восходящей линии (см. подп. «б» п. 14 Указа № 1325/2002) 2. Документы, подтверждающие родство по прямой восходящей линии заявителя с родственником, указанным в п. 1 3. Документы, подтверждающие отсутствие гражданской принадлежности заявителя в настоящее время 4. Документы, подтверждающие проживание заявителя за рубежом в настоящее время
<p>Потомки по прямой восходящей линии эмигрантов</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Документы, подтверждающие проживание в прошлом эмигранта – родственника заявителя по прямой восходящей линии на территории Российского государства, или Российской республики, или РСФСР, или СССР, или Российской Федерации

продолжение таблицы

	<ol style="list-style-type: none">2. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность при выезде с территории эмигранта – родственника заявителя по прямой восходящей линии.3. Документы, подтверждающие родство заявителя с эмигрантом по прямой восходящей линии4. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность заявителя в настоящее время5. Документы, подтверждающие проживание заявителя за рубежом в настоящее время
	<ol style="list-style-type: none">1. Документы, подтверждающие проживание в прошлом эмигранта — родственника заявителя по прямой восходящей линии на территории Российского государства, или Российской республики, или РСФСР, или СССР, или Российской Федерации родственника заявителя2. Документы, подтверждающие гражданскую принадлежность при выезде с территории эмигранта – родственника заявителя по прямой восходящей линии3. Документы, подтверждающие родство заявителя с эмигрантом по прямой восходящей линии4. Документы, подтверждающие отсутствие гражданской принадлежности заявителя в настоящее время5. Документы, подтверждающие проживание заявителя за рубежом в настоящее время

И, наконец, третье основание приема иностранных граждан на обучение по программам высшего образования на бюджетные места — Постановление Правительства РФ № 891/2013, согласно которому ежегодная квота на образование в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, получаемое в образовательных организациях по образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, не превышает 15 тысяч человек.

Уместно вспомнить, что, начиная с 50-х годов прошлого столетия, СССР активно развивал политику масштабной подготовки иностранных граждан в советских высших учебных заведениях. Изначально около 5,9 тысяч зарубежных студентов обучались в 10 советских городах, в том числе в 31 вузе Москвы, 7 вузах Ленинграда, 5 украинских вузах. В 1960 году количество студентов-иностранцев возросло до 13,5 тысяч человек, в 1970 г. их стало 26,5 тысяч, а в 1980 г. — 88,3 тысячи. К 1990 году число обучающихся из иностранных государств достигло 126,5 тысяч, что позволило СССР выйти

на третье место в мире после США и Франции по количеству иностранных студентов. В период с 1949 по 1991 гг. в советских вузах получили образование более 500 тысяч человек из 150 стран мира³³.

Постановление Правительства № 891/2013 является закономерным и историческим продолжением советской практики подготовки иностранных специалистов за счет государственного бюджета в российских организациях, осуществляющих образовательную деятельность. В развитие этого постановления Минобрнауки России был издан Приказ № 844/2014, в котором регламентируются: двухэтапная процедура отбора соискателей на квотные места; правила подачи кандидатами заявлений на участие в отборе; порядок рассмотрения кандидатур образовательными организациями и другие вопросы. Согласно данному приказу успешное прохождение процедуры отбора подтверждается оформлением Минобрнауки России отдельного направления на обучение в образовательную организацию, которая была указана в заявке кандидата. Направление является основанием для зачисления иностранного гражданина или лица без гражданства на образовательную программу (подготовительный факультет) и хранится в личном деле студента.

Ввиду полной регламентации процедуры отбора и приема иностранных граждан в рамках квотного набора сотрудники приемных комиссий, как правило, не испытывают сложностей с приемом данной категории иностранных абитуриентов.

В завершение следует отметить практическую значимость проведенного исследования, содержащего анализ и систематизацию нормативных правовых актов, регламентирующих обучение иностранных граждан в Российской Федерации по программам высшего образования. Представленные материалы могут существенно облегчить работу сотрудников приемных комиссий образовательных организаций, а также быть полезны тем, кто интересуется вопросами академической мобильности и обучения иностранных граждан.

Литература

1. *Анохина, Т. Я.* История и особенности обучения иностранных студентов в советских и российских вузах / Т. Я. Анохина, Е. В. Панин // Вестник РУДН. — Сер. : Теория языка. Семиотика. Семантика. — 2014. — № 4.
2. *Громов, А. Д.* Академическая мобильность иностранных студентов в России. Сер. : Факты образования / А. Д. Громов. — М. : НИУ ВШЭ, 2016. 13 с.

³³ См об этом: *Анохина Т. Я., Панин Е. В.* История и особенности обучения иностранных студентов в советских и российских вузах // Вестник РУДН. Сер.: Теория языка. Семиотика. Семантика. 2014. № 4 .С. 134–142; Как иностранцы учились в СССР и в России // Коммерсантъ. 2015. 24 апр.

3. Как иностранцы учились в СССР и в России // Коммерсантъ. — 2015. — 24 апр.

4. Обучение иностранных граждан в высших учебных заведениях Российской Федерации : статистический сборник. — Вып. 15 / Минобрнауки России. — М. : Центр социологических исследований, 2018. — 184 с.

Бондаренко Д. В., Дворников Д. В., Тормышева Т. А.

Аспекты развития некоторых полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере образования

Аннотация. В статье рассматриваются важнейшие периоды становления и развития лицензирования образовательной деятельности в Российской Федерации. Особое внимание уделено особенностям развития таких полномочий органов государственной власти, как аннулирование лицензий, осуществление мониторинга в сфере образования, а также новому институту образовательного права, до 2009 г. неизвестному российской правовой системе, — административной ответственности в сфере образования.

Кроме того, высказывается дискуссионная точка зрения в современном образовательном праве относительно обеспечения государственных гарантий реализации права на получение на конкурсной основе бесплатно высшего образования.

Ключевые слова: право граждан на образование; правовой режим; лицензирование образовательной деятельности; административная ответственность в сфере образования; состав административного правонарушения; мониторинг в системе образования; высшее образование; гарантии реализации права на образование; полномочия органов государственной власти в сфере образования.

До принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании) лицензирование образовательной деятельности прошло важнейший период своего становления и развития. Уникальный опыт и результаты правоприменительной и судебной практик периода с 2006 по 2012 гг. были учтены в процессе совершенствования законодательства, прошедшем весьма бурные и жаркие споры и дебаты, которые не прекращаются и по сей день. Например, вопрос целесообразности аннулирования лицензий на право осуществления образовательной деятельности в судебном порядке все также актуален, а мнения профессионалов-«отраслевиков» все больше склоняются к возврату практики, при которой такое аннулирование осуществлялось самим лицензирующим органом, как это, например, до сих пор осуществляет Центробанк в отношении своих объектов лицензирования.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

Становление лицензирования образовательной деятельности

Правовой режим лицензирования является важнейшим элементом механизма правового регулирования социально значимых правоотношений, благодаря которому обеспечивается соблюдение установленных законодательством требований, связанных, в первую очередь, с защитой жизни и здоровья непосредственных участников этих правоотношений. При этом лицензирование отдельных видов деятельности предполагает проверку компетентными лицензирующими органами соблюдения лицензиатом соответствующих лицензионных требований (как перед получением лицензии, так и постлицензионный контроль).

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»² устанавливает исчерпывающий перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию. Наличие лицензии на осуществление отдельных видов деятельности является необходимым условием осуществления лицензируемой деятельности, выдача которой порождает возникновение специальной правоспособности у субъекта гражданского оборота. Согласно ст. 49 ГК РФ³ отдельными видами деятельности, перечень которых установлен непосредственно законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения — лицензии. Право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными нормативными правовыми актами, в том числе лицензионными требованиями.

Полномочие по лицензированию образовательной деятельности в Российской Федерации традиционно является только федеральным. Однако для достижения наибольшей эффективности при его осуществлении было принято решение делегировать часть этих федеральных полномочий регионам, поскольку федеральный центр просто физически не справится с решением столь объемной задачи — одних только школ в России порядка 54 тысяч...

Таким образом, в сфере образования субъекты, осуществляющие образовательную деятельность на основании лицензии, традиционно разделены на две крупные группы: подпадающие под федеральный лицензионный контроль и подпадающие под лицензионный контроль, осуществляемый в рамках переданных полномочий. Деление происходило по принципу стратегической обос-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : [федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. : по состоянию на 03 авг. 2018 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

нованности и важности: те, кто реализует образовательные программы высшего образования и от кого в конечном итоге зависит достижение макроэкономических, политических, научных, оборонных и иных показателей страны или среднего профессионального образования, но также имеющие стратегическое значение для всей страны⁴, — лицензируются только единым федеральным органом исполнительной власти. Сегодня это Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), которая, кстати, в мае 2018 г. перестала быть органом власти, находящимся в ведении Минобрнауки России, и теперь находится в непосредственном подчинении Правительства РФ. К ним же отнесены российские образовательные организации, расположенные за пределами РФ, образовательные организации, созданные в соответствии с международными договорами РФ, а также так называемые заграничные школы — общеобразовательные учреждения, расположенные на территориях посольств, консульских учреждений и дипломатических представительств РФ за рубежом. Кроме того, к ним же отнесены и иностранные образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории России, поскольку их деятельность имеет непосредственное отношение к вопросам государственной безопасности РФ.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право осуществлять переданные федеральным центром полномочия по лицензированию образовательной деятельности организаций, реализующих образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также программы среднего профессионального образования, но не стратегического характера.

Необходимо отметить, что вплоть до 2009 г. российское законодательство об образовании не содержало понятия и перечня лицензионных требований в сфере образования, что существенно усложняло правоприменительную и судебную практику по соответствующим спорам между образовательными организациями и лицензирующими органами.

Лицензионные требования впервые были введены постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 277 «Об утверждении Положения о лицен-

⁴ Постановление Правительства РФ от 24 мая 2013 г. № 437 (ред. от 26.10.2016) «Об утверждении перечня специальностей, по которым федеральными государственными профессиональными образовательными организациями реализуются образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 22, ст. 2820.

зировании образовательной деятельности»⁵, отменившим прежнее одноименное постановление Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796. Впрочем, постановление № 277 тоже просуществовало недолго — лишь до 2011 г., когда было принято новое постановление Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности». В настоящее время действует постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 (ред. от 18.01.2018) «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с Положением о лицензировании образовательной деятельности)⁶.

Федеральным законом от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования»⁷, вступившим в силу с 1 февраля 2012 г., проведение экспертизы при лицензировании образовательной деятельности было исключено, а сама лицензия стала предоставляться бессрочно.

Отдельно стоит коснуться полномочий по аннулированию лицензий, которые первоначально принадлежали судебным органам. Однако Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании", Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" и статью 2 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"»⁸ эта функция была отнесена к полномочиям самих лицензирующих органов.

До 2007 года в арбитражные суды с соответствующими исковыми заявлениями обращались государственные органы, что представляло собой особую разновидность оснований и предметов споров для обращения в судебные органы по вопросам образования и существенно усложняло работу.

С 2007 года лицензирующие органы в сфере образования получили возможность аннулировать лицензии самостоятельно при наличии соответствующих оснований и в соответствующем процессуальном порядке. Надо отметить, что на тот период это была весьма актуальная и эффективная мера, способствующая наведению относительного порядка, особенно в сфере высшего образо-

⁵ Рос. газ. 2009. 10 апр. Документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 174 // Рос. газ. 2011. 25 марта.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44, ст. 5764.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46, ст. 5918.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 17, ст. 1932. Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ.

вания. Известно, что тогда в стране существовало большое количество негосударственных образовательных учреждений, которые в действительности являлись псевдообразовательными. Они были созданы еще в 90-е годы, в период пониженного контроля со стороны государства за их деятельностью, и абсолютно не учитывали требования действующего законодательства в области образования, как лицензионные, необходимые для ведения образовательной деятельности, так аккредитационные.

Безусловно, деятельность лицензирующих органов по аннулированию ранее выданных лицензий, в частности Рособрнадзора, в период с 2007 по 2011 гг. породила всплеск судебных обжалований их действий со стороны подобных недобросовестных псевдообразовательных организаций.

Наиболее популярным основанием исковых заявлений являлось тогда требование признать незаконными действия (бездействие) или решения государственных органов, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, либо их должностных лиц, которые выражались в издании ненормативных правовых актов (приказов, распоряжений) по вопросам лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений. Анализ судебно-арбитражной практики по этим вопросам показал, что в подавляющем большинстве случаев такие требования были необоснованными и являлись результатом произвольного толкования норм права заявителями, свидетельствовали о непонимании заявителями требований действующего законодательства в сфере образования, либо подавались с целью создания провокационной кампании в средствах массовой информации или достижения иных личных корыстных или политических целей.

Однако ситуацию удалось существенно переломить, особенно на рынке высшего образования в тот период, поскольку это тогда действительно был рынок, причем в самом худшем смысле этого слова. Именно такая упорядочивающая деятельность государства и вызвала к жизни более масштабные и глубинные протестные «революционные» процессы со стороны тех, кто был ею недоволен. В результате начались довольно громкие и жаркие споры и дебаты относительно целесообразности сохранения этого полномочия за самими лицензирующими органами и стали проводиться показательные мероприятия и акции, порочащие деятельность соответствующих органов государственной власти и их должностных лиц. Началась очередная административная реформа, и была создана Правительственная комиссия по ее проведению.

Произошли изменения и в политическом руководстве лицензирующих органов, в особенности Рособрнадзоре. В отставку были отправлены профессионалы-«отраслевники», а на смену им пришли представители политического эстеблишмента, обладающие лишь богатым демагогическим и популистским

опытом. В результате спешно были разработаны законопроекты, в корне изменяющие правовое регулирование рассматриваемых правоотношений, и было принято решение вернуться к практике, существовавшей до 2007 г. — полномочия по аннулированию лицензий на право осуществления образовательной деятельности вновь вернулись к судебным органам. В итоге — очередной всплеск бурно развивающейся псевдообразовательной бизнес-деятельности, поскольку аннулирование лицензии на основании решения суда — очень сложный и длительный механизм (не менее двух лет).

В настоящее время такой механизм все еще сохраняется, однако профессионализм сотрудников лицензирующих органов в юридических вопросах существенно возрос, а также сложилась вполне предметная и четкая судебная практика по таким делам.

Административная ответственность в сфере образования

В связи с рассматриваемым полномочием по лицензированию необходимо также коснуться и такого полномочия, как возбуждение дел по административным правонарушениям. Это полномочие отсутствует в ст. 6 Закона об образовании, поскольку является предметом регулирования иного законодательного акта — Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁹ (далее — КоАП РФ), но вместе с тем представляет собой особый интерес, поскольку до конца 2009 г. вообще не был известен органам, осуществляющим государственное управление в сфере образования.

В целях повышения ответственности субъектов образовательных правоотношений к тому времени назрела необходимость развития института административной ответственности образовательного учреждения за нарушения законодательства в области образования, в том числе и за нарушение лицензионных требований и условий.

Существовавшие в тот период нормы законодательства об образовании представляли собой довольно ограниченное правовое регулирование системы контроля и надзора, целями которой должны быть лишь профилактика и недопущение нарушений законодательства Российской Федерации об образовании, своевременное реагирование на нарушения.

Проверки уполномоченных государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов свидетельствовали о том, что в те годы значительно увеличилось число нарушений прав граждан в сфере образо-

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : по состоянию на 12 нояб. 2018 г.] // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

вания, часто выявлялись серьезные нарушения законодательства РФ в сфере образования. Так, в ходе проверок вузов по вопросам организации приема в высшие учебные заведения были выявлены различные нарушения при проведении приема граждан: установление дискриминационных условий приема граждан в образовательные учреждения в зависимости от места жительства, пола, состояния здоровья (например, для лиц с ограниченными возможностями здоровья); незаконное введение платы за оформление документов. В нарушение законодательства об образовании вузами проводились разного рода платные конкурсы и олимпиады для выпускников общеобразовательных учреждений, результаты которых рассматривались как результаты вступительных испытаний в высшие учебные заведения, и т. д. Также встречались случаи необеспечения права граждан на бесплатное образование, например, посредством установления платы за учебные курсы, предусмотренные образовательной программой и финансируемые за счет средств соответствующего бюджета, взимания платы с родителей (законных представителей) обучающихся на различные нужды учебного заведения, и пр. Кроме того, ежегодно в Рособнадзор поступало большое количество обращений граждан о нарушениях образовательными учреждениями закрепленного в Конституции РФ¹⁰ принципа общедоступности общего образования, например, лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации, не допускали к государственной (итоговой) аттестации или отказывали в выдаче документа государственного образца о соответствующем уровне образования.

Зачастую образовательными учреждениями умышленно нарушались и нарушаются до сих пор установленные требования к качеству образования, в том числе не в полном объеме реализуются основные образовательные программы, не соблюдаются установленные законодательством Российской Федерации в сфере образования нормативные сроки освоения образовательных программ в образовательных учреждениях (организациях), требования государственных образовательных стандартов.

В связи с тем что имеющихся в тот период полномочий государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в сфере образования, стало объективно недостаточно для должного реагирования на выявляемые нарушения законодательства Российской Федерации в области образования и требований государственных образовательных стандартов, пришло понимание необходимости установления административной ответственности за нарушения конституционных прав граждан в области образования, а также за нарушения

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля. 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

законодательства Российской Федерации в сфере образования. В качестве видов административного наказания за правонарушения в сфере образования решено было установить такие известные административному праву виды, как предупреждение, административный штраф, а за отдельные наиболее существенные правонарушения, совершаемые должностными лицами, — дисквалификацию.

Поэтому потребовалась достаточно сложная и масштабная работа по изучению и анализу деятельности ряда государственных органов исполнительной власти, которые уже наделены соответствующими полномочиями по административному делопроизводству и осуществляют их в соответствии с нормами действующего законодательства в отношении образовательных учреждений и научных организаций. В этой связи была проанализирована деятельность следующих государственных органов исполнительной власти: Федеральной налоговой службы (ФНС России), Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и Федеральной противопожарной службы, находящейся в ведении МЧС России. Кроме того, было проанализировано образовательное законодательство и некоторых европейских стран (Великобритании, Германии, Финляндии, Франции, Чехии), а также Китая, Японии и США.

В результате был разработан соответствующий законопроект, который предусматривал наделение должностных лиц органов, осуществляющих государственное управление в сфере образования, новыми полномочиями по привлечению к административной ответственности по имеющимся статьям КоАП РФ (например, нарушение лицензионных требований, неисполнение в установленный срок предписания и т. п.), а также дополнение КоАП РФ новыми составами административных правонарушений и новыми санкциями за их совершение (например, нарушение права на образование, прав и свобод обучающихся, воспитанников образовательных учреждений (организаций), предусмотренных законодательством об образовании, в том числе за нарушения, связанные с незаконным отказом в приеме граждан в образовательные учреждения (организации) или незаконным отчислением (исключением) граждан из образовательных учреждений (организаций), переводом граждан из одного образовательного учреждения (организации) в другое образовательное учреждение (организацию) и т. п.).

Правда, этот законопроект не предусматривал наделение должностных лиц органов, осуществляющих государственное управление в сфере образования, полномочиями по расследованию и рассмотрению дел об административных правонарушениях, оставив только полномочие по возбуждению административного делопроизводства, то есть составлению протоколов об административных право-

нарушениях. Возбужденное дело об административном правонарушении в дальнейшем должно передаваться для рассмотрения в суд (мировой или районный в зависимости от конкретного состава правонарушения).

Целью данного законопроекта являлось создание новых правовых механизмов реализации установленных Конституцией РФ и действовавшим тогда Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹¹ государственных гарантий реализации права граждан на образование посредством установления административной ответственности должностных лиц и организаций за нарушения прав граждан в сфере образования, в том числе таких значимых прав, как право на получение бесплатного образования, качественного образования и т. д.

В результате 1 декабря 2009 г. в силу вступил Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 104-ФЗ (ред. от 10.11.2009) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования и статью 12 Закона Российской Федерации "Об образовании"»¹², который создал необходимые эффективные правовые механизмы недопущения и (или) ликвидации нарушений обязательных требований в сфере образования, позволил своевременно реагировать и устранять нарушения в сфере образования, а также обеспечить надлежащую защиту прав и законных интересов обучающихся, воспитанников и иных потребителей образовательных услуг.

**Организация предоставления высшего образования,
включая обеспечение государственных гарантий реализации
права на получение на конкурсной основе бесплатно
высшего образования**

Именно на федеральные органы исполнительной власти возложена функция организации предоставления высшего образования, которая предполагает создание организационно-правовых основ высшего образования, организационных, кадровых, материальных и правовых гарантий реализации права на получение высшего образования. Анализ полномочий органов публичной власти показывает, что федеральные органы государственной власти обеспечивают создание федеральных образовательных организаций, лицензирование образовательной деятельности. С определенной долей условности можно сказать, что федеральные органы власти «отвечают» за получение дополнительного профес-

¹¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797. Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 23, ст. 2759.

сионального образования и общедоступного и бесплатного высшего образования; органы государственной власти субъектов — за общедоступное и бесплатное среднее профессиональное образование, дополнительное образование детей; органы местного самоуправления — за общедоступное и бесплатное школьное и дошкольное образование, дополнительное образование в муниципальных образовательных организациях, отдых детей в каникулярное время.

Действующий Закон об образовании сохранил существовавшие базовые принципы и нормы и в нем нашли отражение закрепленные в ранее действовавшем законодательстве принципы общедоступности и бесплатности образования в России. Как подчеркивают А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина, принцип поддержки конкуренции имеет особую значимость, так как отсутствие конкуренции в сфере образования или ее ограничение неизбежно приводит к ухудшению качества образования¹³.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах¹⁴ предусматривает получение высшего образования на основе способностей каждого с постепенным введением его получения на бесплатной основе.

Вместе с тем ряд исследователей придерживаются более реалистичного мнения относительно реализации рассматриваемого полномочия. Например, Л. Ф. Хазиева считает, что государство предусматривает возможность получения на конкурсной основе бесплатного высшего образования, но не гарантирует бесплатность и доступность его получения. Экономические гарантии государства в сфере оплаты образования ограничиваются обязанностью государства обеспечить получение бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. В итоге они приходят к выводу, что нормативные правовые акты не содержат государственных гарантий, в том числе и экономических гарантий получения высшего образования¹⁵.

Обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на федеральном уровне

В юридической науке одной из основных задач исследований по эффективности права практически всегда являлась подготовка научно обоснованных

¹³ См.: *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.* Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования: Комментарий статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Реформы и право. 2015. № 3. С. 18–32.

¹⁴ [Принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН] // Бюллетень ВС РФ. 1994. № 12. 1994.

¹⁵ См.: *Хазиева Л. Ф.* Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования : электрон. журнал. 2012. № 4. С. 1–21.

рекомендаций по совершенствованию законодательства. Эта деятельность нуждалась в предварительном осмыслении подходов к оценке социальной эффективности тех правовых норм, которые предполагалось совершенствовать. Возникла необходимость в разработке основ методологии изучения эффективности правовых норм для проведения соответствующих исследований в различных отраслях права по единообразной методике с использованием специальных юридических технологий. В юридической литературе под ними понимают систему научно обоснованного комплекса приемов, методов, других правовых инструментов, а также процедур их использования, с помощью которых оптимально используются необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т. д.) с целью формирования эффективных юридических решений.

Одной из современных юридических технологий является мониторинг правоприменения.

20 мая 2011 г., то есть еще в период действия предыдущих законов об образовании, Президент Российской Федерации издал Указ № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации)¹⁶.

К моменту принятия этого Указа осуществление такой аналитической деятельности на системном уровне действительно стало насущно необходимым, если учесть, что особенно в системе образования массив нормативных правовых актов тогда достиг практически своего максимального значения. Ориентироваться в нем стало все сложнее, а внутренняя несогласованность, разрозненность, несистемность и коллизийность ряда актов стали приводить к существенным ошибкам правоприменения, противоречивой судебной практике и растерянности правоприменителя.

Спустя несколько месяцев, 19 августа 2011 г. постановлением № 694 Правительство РФ утвердило Методику осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации¹⁷ (далее — Постановление Правительства № 694). Эта методика устанавливает правила и определяет показатели осуществления мониторинга правоприменения федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Следует особо подчеркнуть, что несомненным достоинством методики является ее универсальность, а следовательно, возможность ее применения ко всем отраслям, подотраслям и институтам законодательства, включая сферу образования.

Итак, мониторинг системы образования предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполни-

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21, ст. 2930.

¹⁷ Рос. газ. 2011. 24 авг.

тельной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

1) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации — в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека;

2) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов — в случаях, предусмотренных федеральными законами;

3) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов — в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации;

4) нормативных правовых актов Российской Федерации — в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными документами, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

5) нормативных правовых актов Российской Федерации — в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

6) нормативных правовых актов Российской Федерации — в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

Основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации.

Значительную роль в осуществлении мониторинга правоприменения в сфере образования играет судебная практика. Постановление Правительства № 694 в числе источников информации, используемой для осуществления мониторинга правоприменения, в первую очередь называет практику судов общей юрисдикции, в том числе арбитражных судов. Как известно, судами принято значительное число решений в сфере образования, без учета которых совершенствование образовательного законодательства просто невозможно.

Все это привело к тому, что в новом Законе об образовании (№ 273-ФЗ) деятельность по систематическому стандартизированному наблюдению за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность, получила законодательное закрепление в ст.ст. 6 и 7 — в числе полномочий органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере образование, а в ст. 97 — более детальную конкретизацию.

Следует отметить, что ст. 9 действующего Закона об образовании не относит обеспечение мониторинга к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. Однако это не означает, что данные органы публичной власти не должны осуществлять эти полномочия. Из содержания ч. 4 ст. 97 следует, что мониторинг системы образования организуется федеральными государственными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования.

Мониторинг осуществляется в целях информационной поддержки разработки и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере образования, непрерывного системного анализа и оценки состояния и перспектив развития образования (в том числе в части эффективности деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность), усиления результативности функционирования образовательной системы за счет повышения качества принимаемых для нее управленческих решений, а также в целях выявления нарушения требований законодательства об образовании.

Порядок осуществления мониторинга системы образования, а также перечень обязательной информации, подлежащей мониторингу, установлены постановлением Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»¹⁸.

На федеральном уровне организация мониторинга системы образования осуществляется Министерством образования и науки РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, а также иными федеральными государственными органами, имеющими в своем ведении организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Показатели мониторинга системы образования и методика их расчета определены в настоящее время приказами Минобрнауки России от 15 января

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 33, ст. 4378.

2014 г. № 14 «Об утверждении показателей мониторинга системы образования»¹⁹ и от 11 июня 2014 г. № 657 «Об утверждении методики расчета показателей мониторинга системы образования»²⁰.

По решению федеральных органов государственной власти организационно-техническое и научно-методическое сопровождение мониторинга может осуществляться с привлечением иных организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Важно отметить, что анализ состояния и перспектив развития образования в виде итоговых (годовых) отчетов подлежит ежегодному опубликованию и размещению в сети «Интернет» на официальных сайтах федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования. Правительство Российской Федерации ежегодно в рамках обеспечения проведения единой государственной политики в сфере образования представляет Федеральному Собранию РФ доклад о реализации государственной политики в сфере образования и публикует его на официальном сайте Правительства.

Создание условий для проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность

Одним из новых дополнений является включение в перечень полномочий деятельности по созданию условий для проведения независимой оценки качества образовательной деятельности. Это дополнение было внесено Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования»²¹. Законодательное закрепление указанного полномочия стало результатом многолетней работы по созданию организационных основ такой независимой оценки, а также многолетних дебатов по поводу необходимости ее обязательного проведения в целях обеспечения публичности, объективности и всесторонности.

¹⁹ Рос. газ. 2014. 19 марта

²⁰ Рос. газ. 2014. 19 нояб.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4257.

Сегодня эта деятельность представляет собой два направления:

1. Независимая оценка качества образования (НОКО) — оценочная процедура, которая направлена на получение сведений об образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, о качестве подготовки обучающихся и реализации образовательных программ, предоставление участникам отношений в сфере образования соответствующей информации об уровне организации работы по реализации образовательных программ на основе общедоступной информации и улучшение информированности потребителей о качестве работы образовательных организаций.

Результаты НОКО могут быть востребованы различными группами пользователей для решения актуальных профессиональных и личных задач, в том числе:

- обучающимися и их родителями (законными представителями):
 - в целях выбора места обучения для себя и (или) своих детей;
 - для выявления текущего уровня освоения образовательных программ и корректировки индивидуальных учебных планов;
 - для оценки собственных возможностей продолжения обучения по тем или иным образовательным программам;
- организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в целях:
 - оценки уровня подготовки обучающихся и факторов, на него влияющих;
 - оценки соответствия реализуемой деятельности запросам и ожиданиям участников образовательного процесса и (или) иных заинтересованных организаций;
 - определения перечня мероприятий по улучшению результатов и качества предоставления образовательных услуг;
- заинтересованными организациями:
 - для выработки совместных с образовательной организацией действий по корректировке образовательных программ, методов обучения и др.;
- коллегиальными органами управления организациями, осуществляющими образовательную деятельность:
 - в качестве механизма вовлечения родителей и представителей местного сообщества в реализацию задач ее развития и т. д.;
- федеральными и региональными органами исполнительной власти:
 - в целях принятия управленческих решений, в том числе при кадровых перестановках, разработке программ по развитию системы образования, проведении конкурсного отбора лучших образовательных организаций, при распределении грантов, и др.

2. Независимая оценка качества подготовки обучающихся (НОК ПО) проводится по инициативе участников отношений в сфере образования в целях

подготовки информации об уровне освоения обучающимися образовательных программ или их частей, предоставления участникам отношений в сфере образования информации о качестве подготовки обучающихся, в том числе:

определения соответствия качества подготовки обучающихся требованиям реализуемых программ;

выявления факторов, влияющих на качество подготовки обучающихся (в том числе применяемых образовательных технологий, методик, приемов обучения, учебно-методических комплексов);

установления уровня образовательных достижений различных групп обучающихся;

выявления динамики изменения качества подготовки обучающихся;

определения степени эффективности принимаемых управленческих решений (например, при проведении конкурсного отбора лучших образовательных организаций, при распределении грантов, кадровых перестановках, разработке программы по развитию системы образования и др.) на различных уровнях системы образования (включая уровень образовательной организации);

создания необходимой базы информационно-аналитических материалов для принятия управленческих решений на различных уровнях системы образования (включая уровень образовательной организации), направленных на повышение качества подготовки обучающихся.

Процедуры НОК ПО осуществляются в целях:

повышения эффективности управления образованием;

повышения качества подготовки обучающихся;

корректировки подходов к подготовке и повышению квалификации педагогических и руководящих работников;

популяризации подтвердивших свою результативность моделей организации образовательного процесса;

развития разнообразия образовательных программ при сохранении единого образовательного пространства.

Приказом Минобрнауки России от 28 марта 2018 г. № 220 (ред. от 15.05.2018)²² был создан Общественный совет при Министерстве образования и науки РФ по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности федеральными государственными образовательными организациями, а также иными организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (далее — Общественный совет), а также утверждено Положение об Общественном совете.

²² Вестник образования России. 2018. № 10, май.

Общественный совет формируется Общественной палатой по обращению Минобрнауки России не позднее чем в месячный срок со дня получения указанного обращения из числа представителей общероссийских общественных организаций, созданных в целях защиты прав и законных интересов обучающихся и (или) родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, общероссийских общественных объединений инвалидов. В состав Общественного совета не могут входить представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, представители общественных объединений, осуществляющих деятельность в сфере образования, руководители (их заместители) и работники организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования.

Решения Общественного совета носят рекомендательный характер.

В связи с реорганизацией Минобрнауки России путем разделения на два министерства, рассматриваемое полномочие перекочевало в п. 3.2.2 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682²³.

Конкретизация этого полномочия содержится в ст. 95 Закона об образовании.

В завершение необходимо отметить, что рассмотренный перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования, не является исчерпывающим. Современный период развития образовательных правоотношений характеризуется приданием особого внимания к этой сфере со стороны Президента Российской Федерации, что обязательно повлечет увеличение полномочий и расширение их объема и будет отражено в соответствующих федеральных законах о внесении изменений в действующий Закон об образовании.

Литература

1. *Козырин, А. Н.* Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования : комментарий статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. Н. Козырин // Реформы и право. — 2015. — № 3.

2. *Хазиева, Л. Ф.* Экономические гарантии реализации конституционного права на образование / Л. Ф. Хазиева // Публично-правовые исследования : электрон. журн. — 2012. — № 4.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 26, ст. 3851.

Чеха В. В.

Финансово-бюджетное содействие русским школам за рубежом: правовые вопросы

Аннотация. В статье раскрываются вопросы, связанные с правовым регулированием процесса финансирования из бюджетов Российской Федерации деятельности русских школ за рубежом. Отдельно рассматриваются международные договоры с участием Российской Федерации и их роль в поддержке русских школ за рубежом, а также фактически сложившиеся к настоящему времени способы финансового содействия таким школам. Критически исследуется содержание утвержденной в 2015 г. Президентом РФ Концепции «Русская школа за рубежом» с точки зрения возможностей использования ее для правового регулирования финансового содействия русским школам за рубежом. Также автором предлагаются некоторые решения имеющихся проблем правового регулирования.

Ключевые слова: русская школа за рубежом; образование; бюджет; интернационализация образования; концепция; образовательные организации; соотечественники; русский язык; дискриминация в области образования; международные договоры.

Для современного глобального мира все более характерным становится усиление тенденции интернационализации сферы образования. В качестве ответа на глобализацию некоторые государства сформировали собственную стратегию продвижения образования в мире. Помимо США, Китая, Великобритании, Австралии, речь идет о таких странах, как Германия, Франция, Испания и даже Польша¹. В свою очередь, объективно существующая потребность дальнейшего продвижения российских образовательных организаций, российских образовательных технологий актуализирует вопросы выработки стратегии поддержки российского образования и русского языка в мире. Одним из важнейших способов такого продвижения является поддержка общего образования на русском языке за рубежом.

В связи с этим содействие деятельности русских школ за рубежом объективно является важнейшей задачей как органов государственной власти Российской Федерации, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Подробнее см.: *Кашкин С. Ю. Четвериков А. О. Международная образовательная интеграция: содержание и правовое регулирование* : монография. М. : Проспект, 2018. С. 33–39.

В качестве подтверждения данного тезиса можно указать Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»², в котором предусматриваются обязанности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по поддержке соотечественников в получении ими равного доступа к образованию на родных языках (ч. 1 ст. 17). При этом Российская Федерация в целях формирования образовательного пространства, в котором учитываются права и интересы соотечественников, проводит линию на выработку с государствами их проживания согласованной политики в области образования (ч. 7 ст. 17).

Напомним, что ч. 2 ст. 105 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее — Закон об образовании) предусматривает полномочие на осуществление взаимодействия в сфере образования с иностранными государственными органами не только федеральных органов исполнительной власти, но и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вышесказанное свидетельствует о том, что содействие зарубежным образовательным организациям общего образования, имеющим «русскую» компоненту, обусловленную, в частности, потребностями соотечественников, предполагает необходимость формирования системы правового регулирования, включающей нормы, регламентирующие соответствующие финансово-бюджетные вопросы.

Финансовое содействие русским школам за рубежом организуется уполномоченными органами власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне это, прежде всего, Министерство просвещения Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству и ряд других уполномоченных органов, осуществляющих процесс планирования и использования выделенных для поддержки русских школ за рубежом бюджетных средств. Деятельность данных органов предполагает взаимодействие с организациями, предоставляющими различного рода ресурсы — материальные, методические и иные для русских школ за рубежом. Эти организации выступают непосредственными получателями бюджетных средств, выделенных в целях финансового содействия деятельности русских школ за рубежом.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22 ст. 2670.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

Таким образом, фактическое содействие русским школам реализуется посредством деятельности различных российских организаций, таких, в частности, как федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный институт русского языка им. А.С. Пушкина». Положительный эффект от такого рода деятельности получают именно русские школы за рубежом в виде, например, предоставления учебников, методических пособий, проведения занятий, повышения квалификации на территории России и др.

Данное положение коррелирует с обозначенной в ряде работ тенденцией, выражающейся в смещении акцента с процесса накопления нормативно-правового материала в сторону организационно-правового механизма обеспечения реализации содействующих нормативных предписаний при совместном участии самых разнообразных субъектов — от международных организаций (как правительственных, так и неправительственных) до сети информационных центров⁴. Это предполагает, что, как правило, не возникает прямого финансово- бюджетного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и русских школ за рубежом.

Изложенное позволяет определить финансово-бюджетное содействие русским школам за рубежом как деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других органов и организаций по организации и (или) осуществлению процесса планирования, выделения и использования бюджетных средств в целях обеспечения функционирования и развития русских школ за рубежом в интересах соотечественников и других лиц, реализующих свое право на получение образования на русском языке и (или) с использованием российских образовательных стандартов.

Такого рода деятельность вышеуказанных органов предполагает прежде всего принятие нормативных правовых актов и иных документов, направленных прямо или косвенно на регулирование отношений, в которых русские школы за рубежом выступают в роли выгодоприобретателей.

Необходимо иметь в виду то, что финансовая поддержка со стороны Российской Федерации и ее субъектов не является необходимым условием существования русских школ за рубежом. Такие школы могут иметь самостоятельные, не зависящие от государства источники финансирования.

⁴ См., например: *Кондратьев А. В.* Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в сфере образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. СПб., 2007. С. 8.

Характерным примером в этом смысле является целая система русских школ за рубежом, возникшая в мире в 20–30-х годах прошлого века в результате миграции из постреволюционной России. Русские школы, входившие в данную систему, по определению не только не могли пользоваться финансовой или какой-либо иной поддержкой государства, возникшего вместо разрушенной Российской империи, но и зачастую были открыто враждебны какому-либо влиянию, исходившему из этого государства. Образовательная деятельность данных школ строилась в основном на адаптации к зарубежным условиям дореволюционных образовательных технологий⁵.

Важно отметить, что с приходом к власти в середине 30-х годов прошлого века правых авторитарных режимов в Латвии и Эстонии русское национальное образование, в том числе в формате русских школ, было сведено к минимуму посредством целенаправленных действий со стороны органов власти данных государств⁶, что позволяет провести аналогию с сегодняшней политикой Латвии и Эстонии в отношении русских школ.

Тем не менее в настоящее время поддержка русских школ за рубежом со стороны российского государства является более актуальной вследствие значительно большего, по сравнению с волной миграции после 1917 г., количества соотечественников за рубежом, оказавшихся там после распада СССР, а также вследствие отмеченного выше объективного процесса интернационализации образования.

Федеральный бюджет и государственные программы

В настоящее время отсутствуют основания говорить о некоей цельной системе правового регулирования финансово-бюджетного содействия русским школам за рубежом.

Расходы бюджетных средств на финансовое содействие русским школам за рубежом предусматриваются Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»⁷. Так, в частности, ведомственная структура расходов федерального бюджета содержит положения о расходах Федерального агентства по

⁵ Подробнее см.: *Бочарова З. С.* Организация образования в российском зарубежье: правовые основы и исторический опыт 20-30-х годов XX века // *Право и образование.* 2005. № 5. С. 190–207; *Цюй С.* Русские школы в Харбине и ситуация образования русских эмигрантов // *Познание стран мира: история, культура, достижения.* 2014. № 4. С. 49–53.

⁶ См. об этом: *Шевченко В. А.* Русская школа в эмиграции. От Белграда до Харбина. М. : АЙРИС-пресс, 2017. С. 437–475.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49 (части II–VI), ст. 7531.

делам СНГ, соотечественников за рубежом и международному гуманитарному сотрудничеству, куда включены расходы на тиражирование лучших практик по развитию цифровой грамотности школьников на базе русских школ за рубежом в форме субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям.

Другим источником финансового содействия деятельности русских школ за рубежом является Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования», утвержденная постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642⁸, в которой предусмотрены некоторые направления расходования бюджетных средств. Так, например, в приложении к программе — Правилах предоставления из федерального бюджета грантов в форме субсидий юридическим лицам — предусматривается возможность получения грантов российскими юридическими лицами, включая гранты на разработку силами образовательных и научных организаций Российской Федерации единого электронного образовательного пространства, объединяющего широкий спектр ресурсов для организации обучения русскому языку и на русском языке на всех уровнях подготовки; на развитие онлайн-школы на русском языке; на обеспечение обучающихся на русском языке комплексной технической, консультационной, тьюторской поддержкой, в том числе с использованием возможностей голосового перевода в режиме реального времени; на развитие системы использования специальных дистанционных технологий в повышении квалификации преподавателей русского языка, а также преподавателей иных учебных предметов, ведущих занятия на русском языке в российских и иностранных школах, и на другие направления.

В целом, участниками процесса финансового содействия русским школам за рубежом выступают органы государственной власти Российской Федерации, включая органы, имеющие зарубежные представительства, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подведомственные организации, включая образовательные, зарубежные образовательные организации, подпадающие под критерии «русских школ за рубежом», и другие.

При таких обстоятельствах в настоящее время даже на федеральном уровне отсутствует необходимый уровень координации между различными органами, осуществляющими финансовое содействие деятельности русских школ за рубежом. В связи с этим актуальной задачей является формирование совещательного межведомственного органа, который бы обеспечивал комплексную поддержку русских школ за рубежом как со стороны различных

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (ч. II), ст. 375.

органов и организаций, так и со стороны Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Также требует решения проблема, связанная с отсутствием четких критериев эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых для финансового содействия русским школам за рубежом.

Международные договоры

Одним из основных способов регулирования процесса содействия русским школам за рубежом, позволяющих легитимизировать такого рода содействие на территории зарубежных государств, является заключение международных договоров.

В науке международного права принято разделять международные нормы на универсальные — распространяющие свое действие на всех или большинство субъектов международного права; региональные — действующие в пределах одного региона; локальные — регулирующие взаимоотношения двух или нескольких субъектов международного права⁹. На основе данного подхода в науке международного финансового права выделяют многосторонние и двусторонние международные договоры между различными государствами¹⁰.

Международные договоры, которые содержат положения, обеспечивающие содействие деятельности русских школ за рубежом, также возможно разделить на многосторонние и двусторонние.

К числу многосторонних договоров относится, прежде всего, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.)¹¹ (далее — Пакт). В статье 2 этого документа предусматривается, что установленные в нем права должны осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам, а также должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способст-

⁹ См.: *Каламкарян Р. А., Мигачев Ю. А.* Международное право как регулятор современных международно-правовых отношений // Государство и право. 2013. № 11. С. 53.

¹⁰ См.: *Петрова Г. В.* Международное финансовое право : учебник для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2015. С. 62–64.

¹¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

воват взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами (ч. 1 ст. 13 Пакта).

Отметим, что в литературе данный акт характеризуется как один из основополагающих документов, определяющих конституционно-правовые основы законодательной деятельности в России¹².

В Конвенции о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.) закреплено, что государства-участники соглашаются в том, что образование ребенка должно быть направлено на воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной (ст. 29 ч. 3)¹³.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 г.)¹⁴ предусматривает, что в целях ликвидации или предупреждения дискриминации, подпадающей под определение, данное в настоящей Конвенции, государства, являющиеся сторонами этой последней, обязуются в том числе не допускать — в случаях, когда государственные органы предоставляют учебным заведениям те или иные виды помощи — никаких предпочтений или ограничений, основанных исключительно на принадлежности учащихся к какой-либо определенной группе, а также предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам (ст. 3). «Обеспечить без дискриминации подготовку к преподавательской профессии» также определено в качестве одного из обязательств государств-участников (ст. 4).

Приведенные международные правовые акты, обосновывающие принципиальную возможность обучения на русском языке в странах-участниках, формируют нормативные основы деятельности русских школ за рубежом.

В свою очередь, Конституция Российской Федерации¹⁵ устанавливает право на образование и гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных учреждениях и на предприятиях (части 1, 2 ст. 43). Вышеуказанные конституционные нормы конкретизируются в ст. 78 Закона об образовании. При этом применительно к возможности получения общего

¹² См., например: Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ : учебное пособие. М. : Аспект Пресс, 2007. С. 28.

¹³ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45, ст. 955.

¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 44, ст. 452.

¹⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля. 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

образования на территории Российской Федерации Закон об образовании содержит отсылку к международным договорам Российской Федерации. Данные нормы распространяются на всех граждан, находящихся на территории Российской Федерации, включая граждан иностранных государств. При этом они могут выступать ориентиром для международных договоров Российской Федерации, которые, бесспорно, выступают эффективным инструментом поддержки русских школ, находящихся за рубежом.

Важную роль в обеспечении легализации деятельности русских школ за рубежом выступают двусторонние международные договоры, которые на взаимной основе позволяют обеспечивать поддержку соответствующим образовательным организациям, расположенным на территории договаривающейся стороны. Однако очевидно, что такого рода договоры могут заключаться с ограниченным числом государств, с которыми установлены более или менее нормальные политические и социально-экономические отношения и которые обладают собственным значимым образовательным потенциалом, позволяющим осуществлять экспансию на территорию России.

В качестве примера приведем Меморандум между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики в отношении организации в общеобразовательных учреждениях двуязычных классов с преподаванием на русском и итальянском языках (Рим, 5 ноября 2003 г.)¹⁶.

Согласно ст. 1 данного документа его стороны организуют в общеобразовательных учреждениях договаривающихся государств двуязычные классы, то есть классы с преподаванием русского и итальянского языков и других предметов на русском и итальянском языках, и в соответствии с действующим в государствах сторон законодательством создают благоприятные условия для деятельности этих классов.

Благоприятные условия предполагают: организацию совместных разработок учебных программ с преподаванием на двух языках и порядок выставления итоговых оценок (ст. 4); возможности для выпускников двуязычных классов общеобразовательных учреждений в Российской Федерации или Итальянской Республике поступать в университеты другой страны без посещения специальных языковых курсов и сдачи экзаменов на знание языка этой страны, а также сверх ограничений численности, установленных для иностранных студентов (ст. 5); содействие в подготовке, подборе и направлении учите-

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 4 нояб. 2003 г. № 662 «О подписании Меморандума между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики в отношении организации в общеобразовательных учреждениях двуязычных классов с преподаванием на русском и итальянском языках» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 45, ст. 4397.

лей двуязычных классов и преподавателей соответствующего языка и других предметов и повышению квалификации учителей двуязычных классов (ст.ст. 7, 8, 10); организацию предоставления функционирующим классам с преподаванием на двух языках учебных пособий и дидактических мультимедийных материалов в случае соответствующих ежегодных запросов (ст. 9).

Еще одним примером является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Австрийской Республики о культурном сотрудничестве (Вена, 27 октября 1998 г.)¹⁷.

Согласно ст. 5 данного соглашения стороны поддерживают в рамках своих возможностей сотрудничество в области общего и профессионального образования, в том числе путем содействия повышению квалификации преподавателей; направления преподавателей соответственно русского и немецкого языков в образовательные учреждения другой страны; поощрения партнерских связей между школами и другими образовательными учреждениями.

Концепция «Русская школа за рубежом»

Финансово-правовой статус русской школы за рубежом определяется на основе законодательства страны пребывания, за исключением школ, находящихся на территории дипломатических представительств Российской Федерации. Исходя из этого, очевидной является невозможность осуществления прямого управления русскими школами со стороны российских органов управления образованием. Особенно это касается внутренней структуры русской школы за рубежом, ее правомочий на ведение образовательной деятельности.

В переносном смысле школа, имеющая характеристики «русской» за рубежом, имеет двойную идентичность — с точки зрения законодательства страны нахождения школа, как правило, не имеет статуса «русской» и зачастую является обычной школой, где, например, русский язык изучают в качестве одного из предметов. В связи с этим наличествует противоречие между потребностью во взаимодействии русских школ с российскими органами и организациями различных видов, находящихся на территории Российской Федерации, и существующими ограничениями, обусловленными статусом русской школы в стране пребывания. Так, например, реализация образовательных программ русской школой на территории зарубежной страны не может напрямую регулироваться российскими образовательными стандартами.

В то же время актуальность предоставления русским школам соответствующих возможностей усиливается ввиду усложнения условий существования

¹⁷ Бюллетень международных договоров. 2005. № 12.

русских школ в ряде государств, например, государств Балтии, связанных с политикой органов власти указанных государств по фактическому уничтожению русских школ за рубежом¹⁸. Такого рода усложнение характерно также и для других постсоветских стран, в частности для Молдовы¹⁹. Причем указанные в разд. 3 многосторонних международных договоров условия, участниками которых являются многие из постсоветских стран, не являются для этих стран какими-либо ограничителями в деятельности по уничтожению русских школ.

В настоящее время практически единственным документом, определяющим механизмы финансового содействия деятельности русских школ за рубежом, является концепция «Русская школа за рубежом», утвержденная Президентом Российской Федерации 4 ноября 2015 г.²⁰ (далее — Концепция). По своему содержанию этот документ является совокупностью систематизированных взглядов о целях, основных направлениях и механизмах деятельности русских школ.

В этом смысле Концепцию можно охарактеризовать как основу для принятия решений органами власти по различным вопросам, связанным с взаимодействием русских школ. Однако этот документ не может рассматриваться как нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также других органов и организаций по финансовому содействию деятельности русских школ за рубежом. При этом сама по себе Концепция не может являться основанием для возникновения расходных обязательств для реализации мер по улучшению учебных помещений, совершенствованию учебной, компьютерной техники, информационно-коммуникационного оборудования и специализированного программного обеспечения; по созданию современных учебно-методических комплексов в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами общего образования и с учетом соответствующих примерных основных общеобразовательных программ.

Текст Концепции содержит многочисленные проблемы, касающиеся, в частности, подходов к определению статуса русских школ. Так, в п. 10 Концепции указаны виды образовательных организаций, относящихся к категории русских школ, включая: государственные и негосударственные иностранные образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность

¹⁸ Подробнее см.: *Калаускас И.* Русская школа в Эстонии: есть ли возможность ее сохранить? // Слово.ру: балтийский акцент. 2012. № 2. С. 100–103.

¹⁹ См. об этом: *Мухаметшин Ф.* В защиту Русского мира. О некоторых аспектах защиты прав российских соотечественников в Молдавии в свете последних событий // Свободная мысль. 2014. № 4 (1646). С. 5–14.

²⁰ Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.

по основным и (или) дополнительным общеобразовательным программам полностью или частично на русском языке и (или) в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

При таком подходе к категории русских школ могут быть отнесены многочисленные общеобразовательные организации, расположенные на территориях различных стран. Если какая-либо образовательная организация, реализующая общеобразовательные программы, имеет образовательную программу, которая частично реализуется на русском языке, то всю образовательную организацию возможно относить к категории русских школ. При этом такого рода образовательная организация с точки зрения Концепции рассматривается как однопорядковая со специализированными структурными образовательными подразделениями в загранучреждениях МИДа России, осуществляющих образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам.

В связи с этим крайне трудно определить точное количество русских школ в зарубежных странах и реализовать меры поддержки, включая материально-технические, охватывающие все образовательные организации, относимые к категории русских школ, желающих получать такого рода поддержку.

Также в этих условиях затруднительной будет выглядеть материально-техническая поддержка русских школ, предусмотренная п. 5 Концепции.

Сложно выполнимым выглядит п. 17 Концепции, согласно которому государственная поддержка предоставляется организациям, включенным в реестр русских школ за рубежом, который должен вести уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в целях определения конкретных направлений государственной поддержки.

Количество русских школ за рубежом объективно не является постоянной величиной и может изменяться — во многих странах создаются новые школы, а имеющиеся школы трансформируются (реорганизуются) либо исчезают. Включение в реестр предполагает некую статичность образовательных организаций, относимых к категории русских школ.

Во многих странах русские школы за рубежом могут существовать в виде нерегистрируемых в качестве юридических лиц объединений соотечественников, организующих предоставление дополнительного образования детям на русском языке. Данные школы нигде не учитываются и могут существовать определенные периоды времени, создаваться и ликвидироваться в зависимости от запросов соотечественников.

Также следует учесть возможность возникновения проблем с органами государственной власти страны нахождения русской школы в случае включения такой школы в реестр русских школ за рубежом.

К числу декларативных следует отнести и многие другие меры поддержки русских школ, предусмотренные в Концепции, включая меры информационной, методической поддержки, организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования для работников русских школ за рубежом.

Как следует из п. 28 Концепции, она служит основой для разработки подпрограммы «Русская школа за рубежом» государственной программы Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность», а также подпрограмм других профильных государственных программ Российской Федерации, иных целевых программ, отдельных проектов, мероприятий и инициатив, направленных на поддержку русских школ за рубежом. В этом смысле государственная целевая программа могла бы выполнять функции системного интегратора всех направлений деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, других органов и организаций по финансовому содействию русским школам за рубежом.

Литература

1. *Бочарова, З. С.* Организация образования в российском зарубежье: правовые основы и исторический опыт 20-30-х годов XX века / З. С. Бочарова // *Право и образование.* — 2005. — № 5.
2. *Каламкарян, Р. А.* Международное право как регулятор современных международно-правовых отношений / Р. А. Каламкарян, Ю. А. Мигачев // *Государство и право.* — 2013. — № 11.
3. *Калаускас, И.* Русская школа в Эстонии: есть ли возможность ее сохранить? / И. Калаускас // *Слово.ру: балтийский акцент.* — 2012. — № 2.
4. *Кашкин, С. Ю.* Международная образовательная интеграция: содержание и правовое регулирование: монография / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков. — М. : Проспект, 2018. — 288 с.
5. *Кондратюк, А. В.* Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в сфере образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Кондратюк Анна Владимировна. — СПб., 2007. — 22 с.
6. *Мухаметшин, Ф.* В защиту Русского мира. О некоторых аспектах защиты прав российских соотечественников в Молдавии в свете последних событий / Ф. Мухаметшин // *Свободная мысль.* — 2014. — № 4 (1646).

7. Нисневич, Ю. А. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ : учебное пособие / Ю. А. Нисневич, В. М. Платонов, Д. Е. Слизовский. — М. : Аспект Пресс, 2007. — 385 с.

8. Петрова, Г. В. Международное финансовое право : учебник для бакалавриата и магистратуры / Г. В. Петрова. — М. : Юрайт, 2015. — 441 с.

9. Шевченко, В. А. Русская школа в эмиграции. От Белграда до Харбина / В. А. Шевченко. — М. : АЙРИС-пресс, 2017. — 576 с.

10. Цюй, С. Русские школы в Харбине и ситуация образования русских эмигрантов / С. Цюй // Познание стран мира: история, культура, достижения. — 2014. — № 4.

Орлов А. А.

Проблемы определения размера ущерба, причиненного преступлением руководителя образовательной организации¹

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы определения значительного ущерба, причиненного преступлением руководителя образовательной организации. Отграничиваются преступления от административного правонарушения в зависимости от наличия значительного ущерба. Исследуется взаимосвязь имущественного положения потерпевшего с определением значительного ущерба. Анализируется вопрос установления стоимости поврежденного имущества с целью определения причинения значительного ущерба.

Ключевые слова: образовательная организация; преступление; значительный ущерб; стоимость поврежденного имущества.

Преступлениям в бюджетной сфере посвящено довольно много исследований. К сожалению, выделяемые из бюджета средства представляются для многих злоумышленников желанным объектом незаконного обогащения. Не являются исключением из этого правила и образовательные организации. При этом если университеты имеют, как правило, юридические департаменты, способные эффективно отстаивать интересы своей организации, то, например, школы самостоятельно разобраться в юридических аспектах зачастую неспособны, что отражается и на результативности применяемых ими способов защиты своих интересов.

¹ Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы по теме «Экспертно-аналитическое сопровождение юридической защиты прав и имущественных интересов Министерства просвещения Российской Федерации, подведомственных Министерству просвещения Российской Федерации организаций» в рамках Государственного задания Федерального центра образовательного законодательства на 2018 год.

Итак, бюджетные средства образовательной организации, а также принадлежащие ей материальные ценности могут стать объектом преступления. При этом в большинстве случаев в подобные преступные схемы включены непосредственно руководители образовательных организаций. Это и фиктивное трудоустройство работников с последующим получением за них заработной платы, и завышение стоимости ремонтных работ, и незаконные списания материальных ценностей, и завышение стоимости услуг приглашенных спикеров, и более сложные схемы, приводящие в итоге к утрате образовательной организацией недвижимого имущества и земельных участков. Подтверждением тому могут служить примеры из судебной практики.

Так, например, Злобина Е. В. обвинялась в том, что, работая в должности директора муниципального казенного образовательного учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста «Начальная школа – детский сад», злоупотребляя должностными полномочиями, фиктивно трудоустроивала граждан на вакантные должности указанного учреждения, организовывала начисления и выплаты им денежных средств в виде заработной платы и иных материальных вознаграждений, которые в дальнейшем получала сама и тратила по своему усмотрению. В результате ее преступных действий образовательному учреждению был причинен материальный ущерб. Решением Тавдинского районного суда Свердловской области от 27 июня 2016 г. требования о взыскании со Злобиной Е. В. ущерба были удовлетворены (апелляционное определение СК по гражданским делам Свердловского областного суда от 6 декабря 2016 г. по делу № 33-21402/2016).

Как следует из судебного акта по другому делу, осужденная Купреева В. Н. занимала должность директора муниципального образовательного учреждения дополнительного образования детей «Центр дополнительного образования детей» (МОУ ДОД ЦДОД). Как руководитель учреждения она составляла и утверждала табели учета рабочего времени, в том числе и на себя лично, которые представляла в бухгалтерию отдела образования для выплаты заработной платы. Объединение «Умелые ручки» не отражено в анализах и отчетах работы МОУ ДОД ЦДОД в связи с тем, что его деятельность не дала ожидаемого результата и для того, чтобы не понизить показатели успешной работы образовательного учреждения. При этом Купреева не отрицала того факта, что ей были начислены и выплачены деньги за объединение «Умелые ручки» согласно табелям учета рабочего времени (кассационное определение СК по уголовным делам Магаданского областного суда от 20 июля 2011 г. по делу № 22-589/11).

В этой связи представляет интерес вопрос определения размера ущерба, причиненного преступлением, совершенным руководителем образовательной

организации. Значительный ущерб регламентируется нормами Уголовного кодекса Российской Федерации² (далее — УК РФ) как оценочный признак объективной стороны преступлений с материальным составом.

Согласно примечаниям 1 и 2 к ст. 158 УК РФ под хищением в статьях УК РФ понимаются совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества. Значительный ущерб гражданину в статьях, посвященных преступлениям, видовым объектом которых выступают нормальные общественные отношения принадлежности имущества на праве собственности, за исключением ч. 5 ст. 159 УК РФ, определяется с учетом его имущественного положения, но не может составлять менее 5 тыс. руб.

В силу ч. 5 ст. 159 УК РФ и примечания 1 к данной статье при совершении такого преступления, как мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, если это деяние повлекло причинение значительного ущерба; значительным ущербом признается ущерб в сумме не менее 10 тыс. руб.

Значительный ущерб представляет собой оценочную категорию, складывающуюся из имущественного положения потерпевшего, стоимости похищенного имущества, его значимости для потерпевшего, размера заработной платы, пенсии, наличия иждивенцев, совокупного дохода членов семьи, с которыми он ведет совместное хозяйство, и др. Поэтому оценка наличия данного квалифицирующего признака в каждом случае индивидуальна³.

В соответствии с п. 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое»⁴ (далее — Постановление Пленума № 29/2002) при квалификации действий лица, совершившего кражу по признаку причинения гражданину значительного ущерба, судам следует, руководствуясь примечанием 2 к ст. 158 УК РФ, учитывать имущественное положение потерпевшего, стоимость похищенного имущества и его значимость для потерпевшего, размер заработной платы, пенсии, наличие у потерпевшего иждивенцев, совокупный доход членов семьи, с которыми он ведет совместное хозяйство, и др. При этом ущерб, причиненный

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. : по состоянию на 25 апр. 2018 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

³ См. об этом: *Торговченко В. И.* К вопросу о внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, предложенных Верховным Судом России // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 1.

⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 2.

гражданину, не может быть менее размера, установленного примечанием к ст. 158 УК РФ.

Аналогичное разъяснение содержится также в п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве»⁵, согласно которому, решая вопрос о том, является ли причиненный потерпевшему имущественный ущерб значительным, необходимо кроме определенной законом суммы (например, по делам о преступлениях против собственности минимальный размер значительного ущерба определен в п. 2 примечаний к ст. 158 УК РФ) учитывать имущественное положение потерпевшего, в частности размер его заработной платы, пенсии, других доходов, наличие иждивенцев, совокупный доход членов семьи потерпевшего, с которыми он ведет совместное хозяйство.

Значительный ущерб как последствие совершения преступления входит в квалифицированные составы таких преступлений, как кража (п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ); мошенничество (части 2, 5 ст. 159 УК РФ); мошенничество с использованием платежных карт (ч. 2 ст. 159.3 УК РФ); мошенничество в сфере страхования (ч. 2 ст. 159.5 УК РФ); мошенничество в сфере компьютерной информации (ч. 2 ст. 159.6 УК РФ); присвоение или растрата (ч. 2 ст. 160 УК РФ); умышленное уничтожение или повреждение имущества (ч. 1 ст. 167 УК РФ); террористический акт (п. «в» ч. 2 ст. 205 УК РФ); заведомо ложное сообщение об акте терроризма (части 1 и 3 ст. 207 УК РФ); нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255 УК РФ); незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ); диверсия (п. «б» ч. 2 ст. 281 УК РФ).

Отсюда можно заключить, что наиболее часто такое последствие, как причинение значительного ущерба, встречается в преступлениях против собственности.

Представляет интерес следующий пример. Смирнов А. Ф., являясь генеральным директором негосударственного образовательного учреждения дополнительного образования, имел умысел на хищение чужого имущества — бюджетных средств, выделенных региональным министерством образования на оплату учебных мероприятий. В этих целях Смирнов изготовил документы, в которые внес заведомо ложные сведения о якобы проведении курсовой подготовки работников образовательных учреждений преподавателями НОУДО, а именно поддельные договоры между названным НОУДО и муниципальными образовательными учреждениями, счета-фактуры, акты выполненных работ. Денежные средства были оплачены путем безналичного перечисления со счета

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 9.

бюджета на счет НОУДО. Они поступили на расчетный счет НОУДО, были переведены на бизнес-счет этого учреждения, обналичены Смирновым в банкоматах, расположенных в различных районах города. Обналиченными деньгами Смирнов распорядился по своему усмотрению, причинив бюджету Пермского края материальный ущерб в особо крупном размере (кассационное определение Пермского краевого суда от 18 октября 2011 г. по делу № 22-8184-2011).

Как отмечает Н. К. Семернёва, термин «ущерб» более характерен для последствий, наступивших от преступных посягательств на собственность с причинением материального (имущественного) вреда⁶. В основном, значительный ущерб является квалифицированным составом преступлений, однако в некоторых составах (ст.ст. 167, 255 УК РФ) причинение значительного ущерба будет являться обязательным признаком состава преступления.

Таким образом, значительный ущерб является оценочным признаком последствий совершения преступления, который заключается в повреждении виновным имущества потерпевшего, при условии, что стоимость поврежденного имущества представляет для потерпевшего существенное значение в силу его материального положения, но в любом случае составляет не менее 5 тыс. руб.

Стоит учитывать, что наличие значительного ущерба играет важную роль для отграничения уголовного правонарушения от административного — преступные деяния необходимо отграничивать от административной ответственности, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба⁷.

Так, в определении Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 323-О «По жалобе гражданина Газаряна Сурена Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 167 Уголовного кодекса Российской Федерации»⁸ указано, что причинение значительного ущерба является обязательным признаком объективной стороны составов преступлений, предусмотренных и ч. 1, и ч. 2 ст. 167 УК РФ, отграничивающим их от административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ⁹. Отсутствие такого последствия умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества исключает

⁶ См.: Семернёва Н. К. Квалификация преступлений (части Общая и Особенная) : научно-практическое пособие. М. : Проспект; Екатеринбург : ИД «Уральская государственная юридическая академия», 2010. 296 с.

⁷ См.: Агешикина Н. А., Беляев М. А., Белянинова Ю. В. и др. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. Подготовлен специально для системы «Гарант», 2016.

⁸ [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.legalact.ru

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : по состоянию на 12 нояб. 2018 г.] // Собр. законодательства РФедерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

возможность квалификации соответствующих деяний по названной статье уголовного закона, в том числе по ее части второй. В случае, когда в результате умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества причинен значительный ущерб, ответственность по ст. 167 УК РФ наступает независимо от того, в чьей собственности находилось имущество. Это в полной мере согласуется с положением ч. 2 ст. 8 Конституции РФ¹⁰, относящим к одной из основ конституционного строя Российской Федерации принцип равного признания и защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. В соответствии с п. 2 примечаний к ст. 158 УК РФ значительный ущерб гражданину, в том числе при умышленном уничтожении или повреждении его имущества, определяется с учетом его имущественного положения, но не может составлять менее 2500 руб. Что же касается размера значительного ущерба, причиненного юридическим лицам (коммерческим и некоммерческим организациям), то он в каждом конкретном случае должен оцениваться судом с учетом стоимости поврежденного или уничтоженного имущества, его хозяйственной и иной ценности, затрат на восстановление поврежденного имущества, последствий его выведения из использования (эксплуатации), экономического положения собственника или иного законного владельца этого имущества, а также иных имеющих существенное значение обстоятельств. Именно на такое применение ст. 167 УК РФ ориентирует суды общей юрисдикции и постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 июня 2002 г. № 14 «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем»¹¹ (далее — Постановление Пленума № 14/2002), в котором разъясняется, что умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, совершенное из хулиганских побуждений, путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом, влекут уголовную ответственность по ч. 2 ст. 167 УК РФ только в случае реального причинения потерпевшему значительного ущерба; при решении вопроса о том, причинен ли значительный ущерб собственнику или иному владельцу имущества, следует исходить из стоимости уничтоженного имущества или стоимости восстановления поврежденного имущества, значимости этого имущества для потерпевшего, например в зависимости от рода его деятельности и материального положения либо финансово-экономического состояния юридического лица, являвшегося собственником или иным владельцем уничтоженного

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля. 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

¹¹ Официальный сайт Верховного Суда РФ www.vsrfl.ru.

либо поврежденного имущества (п. 6). Таким образом, использование федеральным законодателем в ч. 2 ст. 167 УК РФ указания на причинение значительного ущерба как на признак состава преступления не порождает такой неопределенности данной нормы.

Согласно ст. 7.17 КоАП РФ умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба, влечет наложение административного штрафа в размере от 300 до 500 руб.

Исходя из этого, прежде чем вменить лицу совершение квалифицированного состава преступления, предусматривающего совершение деяния, повлекшего значительный ущерб, либо состава преступления по ст. 167 УК РФ, должно быть доказано, что стоимость поврежденного имущества является выше установленного в п. 2 примечаний к ст. 158 УК РФ предела и является существенной для гражданина, потерпевшего от совершенного деяния, в силу его имущественного положения.

На состав преступления, предусмотренного ст. 167 УК РФ, следует обратить особое внимание, так как значительный ущерб является обязательным признаком данного уголовного деяния. Причинение значительного ущерба является обязательным признаком как преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 167 УК РФ, так и преступления, предусмотренного ч. 2 данной статьи, на что прямо указывает п. 6 Постановления Пленума № 14/2002, в котором разъясняется, что умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, совершенное из хулиганских побуждений, путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом, влечет уголовную ответственность по ч. 2 ст. 167 УК РФ только в случае реального причинения потерпевшему значительного ущерба.

Анализ практики применения ч. 1 ст. 167 УК РФ показывает, что при признании причиненного ущерба значительным суды, как это и предписывается уголовным законом, устанавливают не только тот факт, что ущерб превышает установленный примечанием 1 к ст. 158 УК РФ предел (5 тыс. руб.). Кроме того, в п. 6 Постановления Пленума № 14/2002 указано, что при решении вопроса о том, причинен ли значительный ущерб собственнику или иному владельцу имущества, следует исходить из стоимости уничтоженного имущества или стоимости восстановления поврежденного имущества, значимости этого имущества для потерпевшего, например в зависимости от рода его деятельности и материального положения либо финансово-экономического состояния юридического лица, являвшегося собственником или иным владельцем уничтоженного либо поврежденного имущества.

Таким образом, значительность ущерба определяется не только по размеру причиненного вреда, но и с учетом имущественного положения гражданина. Другими словами, ущерб на сумму, превышающую установленный законом предел, может быть не признан судом значительным, если при его оценке не учтено имущественное положение потерпевшего. Так, по мнению Э. В. Паутовой, существенный вред зависит не столько от фактического размера материального вреда, сколько от значимости его для потерпевшего, при этом изначально значительность вреда определяет сам потерпевший в заявлении¹².

Установление признака значительности ущерба с учетом имущественного положения потерпевшего представляет наибольшую трудность в судебной практике.

П. С. Яни полагает, что естественное стремление правоприменителя к формализации признаков всякой оценочной категории в этом случае вряд ли может быть удовлетворено — выработать формулу учитываемых при вменении обсуждаемого признака обстоятельств, которым можно было бы придать заранее установленное значение, в принципе невозможно. Потерпевший может, скажем, заявлять о том, что причиненный ущерб для него значителен, ссылаясь на свои скудные доходы пенсионера, но если в деле появятся сведения о высоком уровне его благосостояния и они окажутся непроверенными, вывод о причинении хищением значительного ущерба вышестоящая судебная инстанция вполне может не признать достоверным¹³. В связи с чем в правоприменительной практике представлены различные подходы к установлению имущественного положения потерпевшего при определении значительности причиненного ему ущерба.

В пункте 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»¹⁴ содержится важное разъяснение, согласно которому мнение потерпевшего о значительности или незначительности ущерба, причиненного ему в результате преступления, должно оцениваться судом в совокупности с материалами дела, подтверждающими стоимость похищенного имущества и имущественное положение потерпевшего.

При выяснении значительности ущерба определение стоимости поврежденного имущества не может ограничиваться только показаниями потерпевшего. Если суд признал наличие значительного ущерба на основании показаний

¹² См.: Паутова Э. В. Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях: комментарий к главе 23 Уголовного кодекса Российской Федерации : эл. версия : «Право Доступа», 2016 // Инф.-правовая база «Гарант».

¹³ См.: Яни П. С. Значительный ущерб как признак хищения // Законность. 2016. № 4.

¹⁴ Рос. газ. 2008. 12 янв.

потерпевшего (причиненный ущерб для него в силу его имущественного положения значителен), а в материалах дела есть доказательства, подтверждающие высокий уровень благосостояния потерпевшего, то суд вышестоящей инстанции может отменить квалификацию деяния «с причинением значительного ущерба».

Однако стоит заметить, что согласно п. 24 Постановления Пленума № 29/2002, если по не зависящим от виновного лица обстоятельствам имуществу потерпевшего не был причинен значительный ущерб, но умысел виновного был направлен именно на причинение значительного ущерба, то преступление должно квалифицироваться как покушение на деяние, причиняющее значительный ущерб. В связи с этим вышестоящие судебные инстанции отменяют приговоры судов, содержащие выводы об отсутствии значительного ущерба на основании того, что фактически ущерб не был причинен.

Значительный ущерб не может определяться исключительно на основании стоимости поврежденного имущества. При определении значительного ущерба должно учитываться имущественное положение гражданина, потерпевшего от совершения деяния по уничтожению или повреждению его имущества.

При возникновении затруднений с определением причинения значительного ущерба субъекты квалификации преступлений, в первую очередь, должны определить стоимостный размер ущерба, нанесенного совершенным преступлением, что само по себе является достаточно сложной задачей. Об этом свидетельствует следующий пример.

Шавензов В. А. осужден за то, что, являясь директором муниципального бюджетного образовательного учреждения дополнительного образования детей, используя свое служебное положение, имея доступ к полученным лично им от поставщиков для нужд учреждения товарно-материальным ценностям, предвидя неизбежность причинения ущерба учреждению и желая наступления таких последствий, умышленно совершил присвоение, то есть хищение вверенных ему в подотчет товарно-материальных ценностей. При этом факт недостачи и сумма похищенного были определены в ходе инвентаризации и финансовой проверки, по итогам которых был составлен акт внеплановой инвентаризации (апелляционное определение Красноярского краевого суда от 14 февраля 2017 г. по делу № 22-692/2017).

Определить причиненный ущерб иным способом, без учета как фактически понесенных затрат, так и их сопоставления с рыночной стоимостью работ по восстановлению поврежденного имущества, практически невозможно. То, что стоимость восстановительных работ окажется выше, чем стоимость

поврежденного имущества, не должно влиять на оценку причиненного ущерба как значительного.

Сложности также вызывает установление величины ущерба при совершении деяния в форме повреждения чужого имущества. Если в ходе совершения преступления повреждается сложная вещь, состоящая из отдельных частей (деталей), имеющих собственную стоимость, величина причиненного ущерба может быть определена по-разному. Для определения величины ущерба, причиненного сложной вещи, можно использовать два подхода.

В соответствии с первым такое деяние может быть расценено как уничтожение конкретной составной части сложной вещи, и тогда величина причиненного ущерба будет определяться исходя из стоимости поврежденной (уничтоженной) детали без учета стоимости работ по восстановлению сложной вещи в целом.

Отсюда можно сделать вывод, что для установления значительного ущерба в размере не только стоимости поврежденного имущества, но и компенсации восстановительных работ, необходимо подтвердить документально, какие восстановительные работы были произведены и на какую сумму.

Споры о размере понесенных затрат и правилах их исчисления возникают в связи с тем, что восстановительные работы потерпевший выполняет самостоятельно, привлекает к их выполнению иных лиц либо обвиняемого, который заглаживает причиненный вред. Тем более сложность вызывают случаи, когда восстановительные работы еще не выполнены в силу отсутствия у потерпевшего возможности их оплатить. В подобных случаях применению так называемого расчетного метода для определения стоимости работ по восстановлению имущества препятствует содержащийся в законе запрет на постановление обвинительного приговора, основанного на предположениях (ч. 4 ст. 14, ч. 4 ст. 302 УПК РФ¹⁵, а использование исключительно расчетного метода означало бы предположительную оценку судом размера соответствующих затрат.

Но если без работ по восстановлению вещи невозможно осуществлять ее дальнейшую эксплуатацию, и стоимость этих работ подтверждена доказательствами, отвечающими названным в ст. 88 УПК РФ критериям, такая стоимость должна быть учтена при установлении общей суммы причиненного ущерба.

Есть и еще один подход, согласно которому умышленное уничтожение или повреждение сложного имущества должно быть расценено как поврежде-

¹⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 22 нояб. 2001 г. : по состоянию на 27 дек. 2018 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51 (ч. 1), ст. 4921.

ние сложной вещи целиком. В таком случае величина причиненного ущерба может быть определена как совокупность стоимости поврежденных деталей и стоимости работ по их установке и т. п.

Стоит также обратить внимание на то, что выполнение восстановительного ремонта поврежденного имущества самим виновным не становится основанием для исключения стоимости данного ремонта из общей суммы причиненного ущерба.

Таким образом, при определении значительного ущерба необходимо принимать во внимание стоимость имущества, являющегося предметом преступления, а также в случае, если имущество было повреждено, — стоимость работ по восстановлению такого имущества, если восстановительные работы подтверждены документально и затраты на эти работы являются разумными в условиях сложившегося рынка.

Литература

1. *Агешкина, Н. А.* Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ / Н. А. Агешкина, М. А. Беляев, Ю. В. Белянинова, Т. А. Бирюкова, С. А. Болдырев, Г. К. Буранов, Н. И. Воробьев, В. А. Галкин, Д. А. Дудко, Ю. В. Егоров, Ю. Б. Захарова, А. В. Копьев [Электронный ресурс]. Подготовлен специально для системы «Гарант», 2016.

2. *Паутова, Э. В.* Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях: комментарий к главе 23 Уголовного кодекса Российской Федерации / Э. В. Паутова. — «Право Доступа», 2016 // Инф.-правовая база «Гарант».

3. *Семернёва, Н. К.* Квалификация преступлений (части Общая и Особенная) : научно-практическое пособие / Н. К. Семернёва. — М. : Проспект; Екатеринбург : ИД «Уральская государственная юридическая академия», 2010. — 296 с.

4. *Торговченков, В. И.* К вопросу о внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, предложенных Верховным Судом России / В. И. Торговченков // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 1.

5. *Яни, П. С.* Значительный ущерб как признак хищения / П. С. Яни // Законность. — 2016. — № 4.

Жаворонков Р. Н.

**Проблемы толкования Конвенции ООН о правах инвалидов:
инклюзивное образование**

Аннотация. В статье рассматривается толкование ст. 24 «Образование» Конвенции ООН о правах инвалидов относительно вопросов организации инклюзивного образования. Излагаются базирующиеся на критическом осмыслении зарубежного опыта и экспериментальных данных отечественных исследований основные положения российской школы коррекционной педагогики и специальной психологии, касающиеся совместного обучения детей-инвалидов и остальных детей. С точки зрения приведенного научного опыта рассматриваются дискуссионные положения Замечаний общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование, которые подготовлены Комитетом ООН о правах инвалидов с целью толкования ст. 24 Конвенции. Предлагается интерпретация указанной статьи, основанная на отечественных научных исследованиях, с целью обеспечения реалистичности ее применения. Российское законодательство рассматривается в качестве примера сбалансированного правового регулирования образования инвалидов.

Ключевые слова: ребенок-инвалид; дети-инвалиды; Организация Объединенных Наций; инклюзивное образование; Конвенция ООН о правах инвалидов; специальное (коррекционное) образование; обучение на дому; интегрированное образование; законодательство об образовании; право на образование.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов¹ (далее— Конвенция) в 2012 г. Согласно ст. 24 «Образование» Конвенции:

«1. Государства-участники признают право инвалидов на образование. В целях реализации этого права без дискриминации и на основе равенства возможностей государства-участники обеспечивают инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни, стремясь при этом:

а) к полному развитию человеческого потенциала, а также чувства достоинства и самоуважения и к усилению уважения прав человека, основных свобод и человеческого многообразия;

¹ Конвенция о правах инвалидов от 13 дек. 2006 г. : [принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 дек. 2006 г. № 61/106; вступила в силу 3 мая 2008 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 6, ст. 468. Российская Федерация подписала Конвенцию 24 сент. 2008 г., ратифицировала Федеральным законом от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2280.

б) к развитию личности, талантов и творчества инвалидов, а также их умственных и физических способностей в самом полном объеме;

с) к наделению инвалидов возможностью эффективно участвовать в жизни свободного общества.

2. При реализации этого права государства-участники обеспечивают, чтобы:

а) инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-инвалиды — из системы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования;

б) инвалиды имели наравне с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному образованию и среднему образованию в местах своего проживания;

с) обеспечивалось разумное приспособление, учитывающее индивидуальные потребности;

д) инвалиды получали внутри системы общего образования требуемую поддержку для облегчения их эффективного обучения;

е) в обстановке, максимально способствующей освоению знаний и социальному развитию, сообразно с целью полной охваченности принимались эффективные меры по организации индивидуализированной поддержки».

В марте 2018 г. Комитет ООН по правам инвалидов принял Заключительные замечания по первоначальному докладу Российской Федерации о ходе выполнения Конвенции². Относительно реализации ст. 24 Конвенции в п.п. 48 и 49 данного документа указано:

«Комитет обеспокоен тем, что практика сегрегированного образования сохраняется, несмотря на увеличение числа детей-инвалидов в основной системе образования в соответствии с концепцией инклюзивного образования. Комитет выражает обеспокоенность также относительно непрозрачности выделяемых финансовых ресурсов и отсутствия механизмов, необходимых для обеспечения равных условий и поддержки, гарантируемых федеральным законодательством, всем лицам со всеми типами нарушений в системе общего образования.

Комитет настоятельно призывает государство-участник продолжать поощрять и применять на практике концепцию качественного инклюзивного образования в соответствии с замечанием общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование. В частности, в целях обеспечения доступа к качественному инклюзивному образованию для всех лиц со всеми типами нарушений

² Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/handicapped/272> (дата обращения: 05.10.2018).

Комитет рекомендует государству-участнику принять долгосрочную "дорожную карту" и план действий по внедрению инклюзивного образования, установить сроки и показатели их осуществления и выделить надлежащий прозрачный бюджет».

Корректное понимание приведенных замечаний Комитета возможно только с учетом содержания Замечаний общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование³ (далее — Замечания) и оценки данного документа на основе глубокого понимания закономерностей развития национальных систем образования инвалидов.

Академик РАО Н. Н. Малофеев, используя результаты анализа историко-генетических и социокультурных основ становления и развития системы специального образования как института государства, выделил пять периодов эволюции отношения общества и государства к инвалидам и соотносящиеся с ними три этапа становления национальных систем специального образования⁴.

Таблица 1— Периоды отношения общества к инвалидам и этапы становления национальных систем специального образования

Периоды эволюции отношения общества и государства к инвалидам	Этапы становления национальных систем специального образования	Хронологические сроки в Западной Европе	Хронологические сроки в России
<i>I период</i> Переход от агрессии и нетерпимости к осознанию необходимости заботиться об инвалидах		IX–VIII вв. до н. э. – начало XII в.	996–1715 гг.

³ General Comment No 4 Article 24: Right to inclusive education (Adopted 26 August 2016) // Управление Верховного комиссара ООН по правам человека : [официальный сайт]. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx> (дата обращения: 05.10.2018).

⁴ См.: Малофеев Н. Н. Становление и развитие государственной системы специального образования в России : автореф. дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.01, 13.00.03. М., 1996. 81 с.

продолжение таблицы

<p>Переход от осознания необходимости признания инвалидов к осознанию возможности обучения хотя бы части из них</p>	<p>Открытие специальных школ для глухих и для слепых</p>	<p>конец XVIII в.</p>	
<p><i>III период</i> Переход от осознания возможности обучения к осознанию целесообразности обучения трех категорий инвалидов</p>	<p><i>I период</i> Принятие законов об обучении глухих, слепых и умственно отсталых детей</p>	<p>конец XVIII в. – начало XX в.</p>	<p>1806–1927 гг.</p>
<p><i>IV период</i> Переход от осознания необходимости обучения части детей-инвалидов к пониманию необходимости обучения всех детей-инвалидов</p>	<p><i>II период</i> Развитие законодательной базы о специальном образовании и совершенствование структуры национальных систем специального образования</p>	<p>начало XX в. – 70-е гг. XX в.</p>	<p>1927–1991 гг.</p>
<p><i>V период</i> Переход от изоляции к интеграции</p>	<p><i>III период</i> Перестройка основ специального образования: открытие классов для детей</p>	<p>1971–1975 гг. – настоящее время</p>	<p>1991 г. – настоящее время</p>

продолжение таблицы

	с глубокой умственной отсталостью, сокращение числа специальных школ, интеграция детей-инвалидов в общеобразовательную среду		
--	--	--	--

На основе проведенных научных исследований Н. Н. Малофеевым сделан вывод о том, что «интеграция — это закономерный этап развития системы специального образования, связанный в любой стране мира, в том числе и в России, с переосмыслением обществом и государством своего отношения к инвалидам, с признанием их прав на предоставление равных с другими возможностей в разных областях жизни, включая образование»⁵.

В период с 1920-х по 1980-е годы в России была создана система специального образования, включающая восемь видов специальных (коррекционных) школ (каждый вид специализировался на обучении детей-инвалидов определенной нозологии), которые реализовывали 15 типов специального обучения⁶. Специальное образование инвалидов осуществлялось на научной основе. К середине 1960-х годов в России были сформулированы и экспериментально проверены фундаментальные положения отечественной научной школы коррекционной педагогики и специальной психологии, не потерявшие значения до настоящего времени⁷. На уровне педагогического эксперимента научные достижения не уступали западным аналогам, а то и опережали их⁸. В отличие от западных стран, государство в указанный период решало беспрецедентную

⁵ Малофеев Н. Н. Почему интеграция в образование закономерна и неизбежна // Альманах Института коррекционной педагогики РАО. 2007. Вып. 11 : эл. версия. URL: <https://alldef.ru/ru/articles/almanah-11/pochemu-integracija-v-obrazovanie-zakonomerna> (дата обращения: 12.10.2018).

⁶ См.: Малофеев Н. Н. Коррекция, интеграция, инклюзия, что дальше? // Специальное образование : материалы XI Международной научной конференции (г. Санкт-Петербург, 22–23 апреля 2015 г.) / под общ. ред. проф. В. Н. Скворцова. СПб. : ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2015. Т. 1. С. 9.

⁷ См. об этом: Малофеев Н. Н. Исследования, опередившие время, или о связи теории и практики // Альманах Института коррекционной педагогики РАО. 2015. Вып. 22 : эл. версия. URL: <https://alldef.ru/ru/articles/almanah-22/issledovaniya,-operedivshie-vremya-ili-o-svyazi-teorii-i-praktiki> (дата обращения: 12.10.2018).

⁸ См.: Малофеев Н. Н. Коррекция, интеграция, инклюзия, ... С. 10.

задачу массового обучения и трудоустройства инвалидов путем создания специальных школ-интернатов, специальных профессиональных училищ, специальных предприятий, что в то время было единственным вариантом сгладить социальное неравенство инвалидов⁹.

Отечественная специальная психология и коррекционная педагогика начали разработку инклюзивных подходов к обучению в 1976–1981 гг., то есть в тот период развития государства и общества, когда в стране проблема социальной и образовательной интеграции в контексте прав человека еще не поднималась¹⁰. Данный факт доказывает, что переход к инклюзивному обучению являлся результатом естественно-эволюционного процесса.

В настоящее время российская концепция инклюзивного образования, разработанная Институтом коррекционной педагогики РАО с учетом критического осмысления зарубежного опыта и экспериментальных данных отечественных исследований, основывается на трех базовых положениях¹¹.

Во-первых, подлинная инклюзия — это создание в общеобразовательной школе для ребенка-инвалида специальных условий, то есть наличие необходимого оборудования и штата квалифицированных специалистов для оказания специализированной педагогической и психологической помощи, используя уникальные достижения российской науки¹². Перемещение ребенка-инвалида в неприспособленную для него общеобразовательную школу является не инклюзией, а скрытой формой дискриминации.

Во-вторых, необходимо обеспечить многообразие форм организации интеграции (от полной до минимальной) на базе различных образовательных учреждений (специализированных, массовых, комбинированных¹³). Только в этом случае возможно осуществить подлинную инклюзию, ориентируясь на уровень психического развития ребенка и выбирая доступную и полезную ему «долю» интеграции, то есть одну из ее моделей. При этом должно выби-

⁹ См. об этом: *Кулагина Е. В.* Кризис специального образования для людей с инвалидностью // Экономика образования. 2007. № 2. С. 5–21.

¹⁰ См.: *Дмитриев А. А.* Интегрированное обучение детей с особыми образовательными потребностями: за и против : учебно-методическое пособие для студентов психолого-педагогических специальностей. Тюмень : Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2006. С. 33–34.

¹¹ См.: *Малофеев Н. Н.* Почему интеграция в образование закономерна и неизбежна...

¹² О современных достижениях российской науки в области обучения инвалидов см. *Малофеев Н. Н.* Отечественная научная школа специальной психологии и коррекционной педагогики: достижения и перспективы развития // От истоков к современности: 130 лет организации психологического общества при Московском университете : сборник материалов юбилейной конференции : в 5 т. / отв. ред. Д. Б. Богоявленская. М. : Когито-Центр, 2015. Т. 4. С. 229–231.

¹³ О комбинированных образовательных организациях см. *Малофеев Н. Н., Шматко Н. Д.* Комбинированная образовательная организация: от эксперимента к широкой практике // Воспитание и обучение детей с нарушениями развития. 2016. № 1. С. 13–19.

раться то образовательное учреждение, обучение в котором позволит наиболее успешно достичь основную цель образования инвалида — приобрести способность жить максимально самостоятельно, не нуждаясь в опеке; найти свое место на рынке труда; при желании и соответствующих способностях продолжить обучение¹⁴.

В-третьих, являясь ведущей тенденцией современного этапа развития российской системы специального образования, инклюзия не должна подменять систему специальных образовательных учреждений, поскольку является лишь одним из подходов к образованию инвалидов.

Тезис о том, что не все дети-инвалиды могут эффективно обучаться в инклюзивных образовательных организациях, подтверждается зарубежными исследованиями. Например, в США в инклюзивных классах обучаются 95 % детей-инвалидов. Согласно исследованию специалистов Национальной оценки образовательного прогресса США (NAEP) в 2011 г. более 60 % школьников с инвалидностью, окончивших 8 классов, не имели базовых навыков чтения¹⁵. Американские исследователи отмечают, что тотальное инклюзивное образование приводит к увеличению числа детей-инвалидов без навыков, знаний и основанных на них компетенций, которые необходимы для успешной жизни¹⁶. Что касается социальной интеграции, то дети-инвалиды взаимодействуют преимущественно с тьюторами, которые становятся для них лучшими друзьями, а не с учителями и сверстниками¹⁷. Канадский профессор М. Винзер указывает, что на рассвете инклюзивного движения сторонники полной инклюзии строили свою аргументацию не на исследованиях, а на лозунгах, нравственных предположениях и философских концепциях, порождая нежизнеспособные предположения и установки. Однако к середине 1990-х годов в науке стала преобладать более трезвая и разумная точка зрения, основанная на анализе эмпирического опыта, которая отстаивала избирательную инклюзию, опирающуюся на индивидуальные потребности конкретных учащихся¹⁸. Исходя из вышеизложенного, в ближайшей исторической перспективе для обеспечения реализации права

¹⁴ См.: *Малофеев Н. Н.* Коррекция, интеграция, инклюзия, ... С. 12.

¹⁵ U.S. Department of Education and the Institute of Education Sciences. The National Assessment of Educational Progress (NAEP). National Center for Education Statistics [Электронный ресурс]. URL: https://nationsreportcard.gov/reading_2011/nat_g8.asp?tab_id=tab2&subtab_id=Tab_7# (дата обращения: 12.10.2018).

¹⁶ *Richmond M., Fairchild D.* Financing the Education of High-Need Students // Washington, DC: Thomas B. Fordham Institute. 2013, November. P. 16.

¹⁷ *Levenson N.* Boosting the Quality and Efficiency of Special Education // Washington, DC: Thomas B. Fordham Institute. 2012, September 2012. P. 59.

¹⁸ *Winzer Margret A.* From Integration to Inclusion. A History of Education in the 20th Century // Gallaudet University Press. Washington, 2009. P. 81, 208.

инвалидов на образование необходимо сосуществование систем инклюзивного и специального образования.

Мы считаем, что ст. 24 Конвенции должна интерпретироваться с учетом имеющегося на сегодняшний день уровня научного развития. Иное толкование и применение данной статьи будет препятствовать полноценной реализации права инвалидов на образование и снижать их готовность к социальной интеграции в обществе. В первом предложении п. 1 ст. 24 указано, что государства признают право инвалидов на образование. Следовательно, первичным является реализация права на образование как такового. Во втором предложении говорится, что государства обеспечивают инклюзивное образование. Следовательно, инклюзивное образование — это основной способ реализации права инвалидов на образование. Однако указанный способ не является единственным. В подпункте «с» п. 2 ст. 24 указано, что при реализации права на образование государства обеспечивают разумное приспособление, учитывающее индивидуальные потребности. Анализ ст. 2 Конвенции позволяет сделать вывод о том, что понятие разумного приспособления складывается из двух элементов. Первый — это приспособление, то есть создание специальных условий в сфере образования. Второй — это разумность, которая заключается в том, что приспособление должно быть надлежащим и не должно ложиться несоразмерным или неоправданным бременем на того, кто его осуществляет. Следовательно, Конвенция допускает случаи, когда специальные условия для инклюзивного обучения могут не создаваться и это не является противоправным поведением. Из этого следует, что существование наряду с инклюзивным образованием иных форм обучения детей - инвалидов не противоречит Конвенции.

Исходя из изложенных выше результатов научных исследований в области коррекционной педагогики и специальной психологии, трудно согласиться с рядом тезисов, содержащихся в Замечаниях общего порядка № 4. В частности:

«Только инклюзивное образование может обеспечивать как качественное образование, так и социализацию инвалидов и давать гарантию всеобщности и недискриминации при осуществлении права на образование» (п. 2). «Инклюзивность и качество взаимосвязаны: инклюзивный подход может во многом способствовать повышению качества образования» (п. 25).

Между тем анализ эмпирических данных показывает, что не во всех случаях инклюзивное образование обеспечивает качественное образование инвалидов. Исходя из этого, организация инклюзивного образования инвалидов, которые не готовы к данному варианту обучения, будет нарушением их права на образование. Также следует отметить, что инклюзивное образование отнюдь не может гарантировать всеобщность при осуществлении права на образование. Существуют инвалиды, которые по состоянию здоровья (напри-

мер, сердечная недостаточность II и III стадии, нарушение свертываемости крови тяжелой степени, сахарный диабет I типа тяжелой степени)¹⁹ не могут посещать ни инклюзивные, ни специализированные учебные заведения. Единственная возможность дать им образование — это надомное обучение. Поэтому всеобщность образования обеспечивает сочетание трех вариантов обучения — инклюзивного, специального и надомного.

В пункте 10 указано, что «инклюзивное образование следует понимать, как одно из основных прав всех учащихся. В частности, образование является правом отдельного учащегося, а не правом родителя или опекуна, когда речь идет о детях. Родительские обязанности в этом смысле подчинены правам ребенка». Исходя из приведенной формулировки, родители обязаны обеспечить инклюзивное образование ребенка-инвалида, поскольку он имеет право на данный вариант образования. Однако в данном случае необходимо принимать во внимание ст. 18 Конвенции о правах ребенка²⁰, согласно которой родители несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка, предметом основной заботы родителей являются наилучшие интересы ребенка. В случаях, когда инклюзивное образование не будет обеспечивать качественное обучение ребенка-инвалида, родитель, поместивший данного ребенка в инклюзивное учебное заведение, не будет действовать в его наилучших интересах. Следовательно, будет нарушена ст. 18 Конвенции о правах ребенка.

Пункт 18 гласит: «В целях осуществления подпункта "а" пункта 2 статьи 24 должно быть запрещено исключение инвалидов из системы общего образования, в том числе на основании нормативно-правовых положений, ограничивающих их включение по причине нарушения здоровья или тяжести этого нарушения, например, когда включение ставится в зависимость от потенциала личности или когда ссылаются на несоразмерное и неоправданное бремя в попытке уклониться от выполнения обязанности обеспечивать разумное приспособление. Общее образование означает все виды обычной образовательной среды, относящиеся к ведению органов образования».

Исходя из этого пункта, а также п. 40, можно сделать вывод о том, что в Замечаниях под системой общего образования понимается совокупность массовых школ. Данной системе противопоставляется система специальных школ для

¹⁹ Подробнее см. приказ Минздрава России от 30 июня 2016 г. № 436н «Об утверждении перечня заболеваний, наличие которых дает право на обучение по основным общеобразовательным программам на дому» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 33.

²⁰ Конвенция о правах ребенка : [одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. вступила в силу для СССР 15 сент. 1990 г.] // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

инвалидов. Вопрос соответствия Конвенции существования специальных учебных заведений рассмотрен в комментарии к п. 40. Здесь следует отметить, что необходимо различать отказ в получении общего образования в принципе и отказ в инклюзивном образовании. Отказ в получении общего образования недопустим. Также в отношении инвалида, способного получать инклюзивное образование, недопустимы отказ в предоставлении такого образования и отказ в разумном приспособлении. Однако в тех случаях, когда развитие инвалида не позволяет ему обучаться в инклюзивной школе, данные правила к нему неприменимы. Критерием определения невозможности предоставить инклюзивное образование является ситуация, когда приспособление ребенка-инвалида (то есть создание для него специальных условий) в массовой школе становится несоразмерным или неоправданным бременем, иначе говоря, перестает быть разумным. Такой ребенок, в зависимости от состояния его здоровья, должен обучаться в специальной школе или, в исключительных случаях, на дому.

В пункте 28 указано, что «ссылки на отсутствие ресурсов и наличие финансовых кризисов в качестве оправдания неспособности добиться прогресса в деле развития инклюзивного образования являются нарушением статьи 24». Данное утверждение игнорирует п. 2 ст. 4 Конвенции, который гласит: «Что касается экономических, социальных и культурных прав, то каждое государство-участник обязуется принимать, максимально задействуя имеющиеся у него ресурсы, а в случае необходимости — прибегая к международному сотрудничеству, меры к постепенному достижению полной реализации этих прав без ущерба для тех сформулированных в настоящей Конвенции обязательств, которые являются непосредственно применимыми в соответствии с международным правом». Данный пункт распространяется на право на образование, включая право на инклюзивное образование. Существуют различные методики определения того, насколько государство использует максимально возможные ресурсы²¹. Поэтому вопрос о наличии и возможностях в текущей экономической ситуации достигнуть прогресс в развитии инклюзивного образования в отношении каждого государства должен решаться индивидуально.

Пункт 31 гласит: «Отказ в разумном приспособлении представляет собой дискриминацию, а обязанность обеспечивать разумное приспособление подлежит незамедлительному выполнению и не предполагает ее постепенное выполнение». Не отрицая в целом данный тезис, следует отметить, что сама по себе разумность приспособления должна определяться исходя из экономиче-

²¹ Подробнее см.: Доклад Center for Women's Global Leadership «Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cwgl.rutgers.edu/economic-a-social-rights/380-maximum-available-resources-a-human-rights-analytical-report-> (дата обращения: 12.10.2018).

ских возможностей государства. Поэтому трактовать п. 31 следует с учетом положений п. 2 ст. 4 Конвенции, о которых говорилось выше. Если приспособление требует выделения ресурсов, превышающих максимальные возможности государства, то оно не может быть признано разумным, и отказ в таком приспособлении не является дискриминацией.

Рассмотрим п. 40: «В отношении экономических, социальных и культурных прав в пункте 2 статьи 4 содержится требование о том, чтобы государства-участники принимали, максимально задействуя имеющиеся у них ресурсы, а в случае необходимости — прибегая к международному сотрудничеству, меры к постепенному достижению полной реализации этих прав. Постепенная реализация означает, что государства-участники приняли на себя конкретное и постоянное обязательство как можно быстрее и эффективнее продвигаться к полной реализации статьи 24». Это никак не вяжется с сохранением двух систем образования: общеобразовательной системы и системы специального (сегрегированного) образования. Также в п. 70 говорится, что «комитет настоятельно призывает государства-участники переключать ресурсы, выделяемые сегрегированным учебным заведениям, на финансирование усилий по формированию инклюзивной образовательной среды»

Приведенные тезисы не соответствуют смыслу положений Конвенции, касающихся образования инвалидов. Как уже говорилось выше, из п. 1 ст. 24 следует, что инклюзивное образование — это основной, но не единственный вариант образования инвалидов. Следовательно, могут существовать иные варианты образования инвалидов, а именно специальное и надомное обучение. Для части инвалидов обучение в специализированных учебных заведениях является единственной возможностью получить качественное образование, а следовательно, полностью реализовать их право на образование. Поэтому отсутствие системы специального образования будет так же нарушать ст. 24, как и отсутствие системы инклюзивного образования.

В пункте 53 говорится, что «в целях эффективной реализации идеи инклюзивного образования инвалидам должна быть гарантирована индивидуальная мобильность на основе их самостоятельности (статья 20). В тех случаях, когда транспорт не является легкодоступным и когда нет личных помощников, оказывающих содействие в доступе к учебным заведениям, инвалиды, в частности слепые и слабовидящие люди, должны соответствующим образом обучаться навыкам мобильности в интересах обеспечения большей степени самостоятельности». Исходя из модели инвалидности, принятой в России

и не противоречащей Конвенции²², инвалиды должны обучаться навыкам мобильности в любом случае. Это является неотъемлемой частью их реабилитации и абилитации, а также залогом их успешной интеграции в обществе. Чем инвалид самостоятельнее, тем, с одной стороны, он будет меньше зависеть от других лиц, с другой стороны, государство и общество будут нести меньшее бремя по обеспечению его возможности вести независимую жизнь.

В пункте 63 указано: «Для реализации инклюзивного образования следует создать всеобъемлющие и согласованные между собой законодательные и политические рамки с установлением четких и реальных сроков осуществления и ответственности за невыполнение. К числу ключевых элементов будут относиться гарантии всем учащимся, имеющим и не имеющим инвалидность, равного права на доступ к инклюзивному обучению в рамках системы общего образования».

Не отрицая необходимость закрепить право каждого на инклюзивное обучение, необходимо отметить, что обладание правом не означает автоматическую возможность реализации данного права. Для возникновения такой возможности необходимо наступление определенных жизненных обстоятельств. Например, каждый человек имеет право на социальное обеспечение по инвалидности. Однако реализовать данное право он может только в том случае, когда будет признан инвалидом. Исходя из этого, каждый инвалид имеет право на инклюзивное образование. Однако реализовать данное право он может при достижении соответствующих состояния здоровья и уровня психического развития, позволяющих ему получать качественное образование в инклюзивном учебном заведении.

Как следует из п. 66, «в ожидании процесса деинституционализации лицам, помещенным в специальные учреждения, должен быть немедленно предоставлен доступ к инклюзивному образованию путем их прикрепления к инклюзивным учебным заведениям в местном сообществе». Выше уже говорилось о том, что не все инвалиды могут получать качественное образование в условиях инклюзии, в связи с чем необходимо сохранение системы специальных учебных заведений. Среди инвалидов, проживающих в интернатных учреждениях, могут быть как готовые, так и не готовые обучаться в инклюзивных учебных заведениях. Поэтому приведенный тезис п. 66 не может быть применим ко всем инвалидам данной категории.

²² См. об этом подробнее: *Жаворонков Р. Н.* Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации : монография. М. : Фонд НИПИ, 2014. С. 46–48, 58–60.

Можно утверждать, что российское законодательство является примером сбалансированного правового регулирования организации образования инвалидов.

Согласно Конституции РФ²³ каждый имеет право на образование (ст. 43). Основным нормативным актом, направленным на реализацию данного конституционного положения, является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»²⁴ (далее — Закон об образовании).

В соответствии со ст. 5 указанного Закона в целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья (далее — ОВЗ), для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения и условия, в максимальной степени способствующие получению образования определенного уровня и определенной направленности, а также социальному развитию этих лиц, в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ОВЗ.

Согласно ст. 2 Закона об образовании обучающийся с ограниченными возможностями здоровья — это физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий.

Таким образом, в российском законодательстве признано право инвалидов на образование и установлены общие подходы к реализации этого права.

В соответствии со ст. 79 Закона об образовании образование обучающихся с ОВЗ может быть организовано как совместно с другими обучающимися, так и в отдельных классах, группах или в отдельных организациях, осуществляющих образовательную деятельность. При этом Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ»²⁵ предусмотрено, что при невозможности обучения детей-инвалидов по основным общеобразователь-

²³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) : с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7 -ФКЗ, от 05 фев. 2014 г. № 2 -ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7598.

²⁵ Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563.

ным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, органы, осуществляющие управление в сфере образования, с согласия родителей (законных представителей) детей-инвалидов обеспечивают организацию обучения детей-инвалидов по основным общеобразовательным программам на дому (ст. 19).

Приведенные нормы федеральных законов устанавливают различные варианты обучения инвалидов, обеспечивая доступность качественного образования всем инвалидам, независимо от степени ограничения возможностей здоровья.

Согласно ст. 44 Закона об образовании родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют право выбирать до завершения получения ребенком основного общего образования с учетом мнения ребенка, а также с учетом рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии (при их наличии) формы получения образования и формы обучения, организации, осуществляющие образовательную деятельность. Статья 34 того же закона предоставляет обучающимся право выбирать организацию, осуществляющую образовательную деятельность, формы получения образования и формы обучения после получения основного общего образования или после достижения 18 лет.

Таким образом, окончательное решение о выборе инклюзивного или иного варианта образования принимают инвалиды либо их родители. Однако указанное право родителей при получении ребенком общего образования не является неограниченным. Родители (законные представители) несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Родители обязаны обеспечить получение детьми общего образования (ст. 63 СК РФ²⁶, п. 1 ч. 4 ст. 44 Закона об образовании). Родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей. Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке (ст. 65 СК РФ). Действующим законодательством предусмотрена семейно-правовая, административная и уголовная ответственность родителей в случае ущемления прав и законных интересов детей.

Приведенные выше нормы должны учитываться при правовой оценке последствий выбора родителями той или иной формы обучения ребенка-

²⁶ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 8 дек. 1995 г. : по состоянию на 3 авг. 2018 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16.

инвалида, например, когда ребенок не осваивает образовательную программу при инклюзивном обучении, но родители отказываются от иных форм обучения, рекомендованных психолого-медико-педагогической комиссией. Право на образование в Российской Федерации является одним из неотъемлемых конституционных прав граждан, само же образование рассматривается законом прежде всего как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, который является общественно значимым благом и осуществляется в интересах человека, семьи, общества и государства (п. 1 ст. 2 Закона об образовании). Поэтому ненадлежащее поведение родителей, обязанных заботиться об обеспечении прав ребенка в области образования можно приравнять к отказу от попечения. В таком случае на должностных лиц образовательных организаций, которым стало известно о данной ситуации, возлагается обязанность сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей (п. 1 ст. 122 СК РФ).

Согласно ст. 79 Закона об образовании общее образование обучающихся с ОВЗ осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам. В таких организациях создаются специальные условия для получения образования указанными обучающимися. Под специальными условиями для получения образования обучающимися с ОВЗ понимаются условия обучения, воспитания и развития таких обучающихся, включающие в себя использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания, специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего обучающимся необходимую техническую помощь, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий, обеспечение доступа в здания организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и другие условия, без которых невозможно или затруднено освоение образовательных программ обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

Существует множество подзаконных актов, устанавливающих порядок создания специальных условий при получении инвалидами общего²⁷ и профес-

²⁷ Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования : приказ Минобрнауки России от 30 авг. 2013 г. № 1014 (п. 16–22) // Рос. газ. 2013. 23 окт. Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования : приказ Минобрнауки России от 30 авг. 2013 г. № 1015 (п. 21–33) // Рос. газ. 2013. 16 окт.; Об утвержд. Порядка организ. и осуществления образо-

сионального²⁸ образования. При этом общее образование осуществляется на основе федеральных государственных образовательных стандартов, разработанных для детей с ОВЗ²⁹.

вательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам : приказ Минобрнауки России от 29 авг. 2013 г. № 1008 (п. 18 – 22) // Рос. газ. 2013. 11 дек.; Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования : приказ Минобрнауки России от 25 дек. 2013 г. № 1394 (п. 34) // Рос. газ. 2014. 14 фев.; Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования : приказ Минобрнауки России от 26 дек. 2013 г. № 1400 (п. 37) // Рос. газ. 2014. 14 фев.

²⁸ Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования : приказ Минобрнауки России от 23 янв. 2014 г. № 36 (п.п. 32, 33) // Рос. газ. 2014. 19 март.; Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования : приказ Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 464 (п.п. 39–44) // Рос. газ. 2013. 07 авг.; Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего профессионального образования : приказ Минобрнауки России от 16 авг. 2013 г. № 968 (п.п. 25–28) // Рос. газ. 2013. 13 нояб.; Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры : приказ Минобрнауки России от 14 окт. 2015 г. № 1147 (п.п. 92–100) // Рос. газ. 2015. 16 нояб.; Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры : приказ Минобрнауки России от 05.04.2017 г. № 301 (п.п. 480–50) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.07.2017; Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам магистратуры : приказ Минобрнауки России от 19 нояб. 2013 г. № 1258 (п.п. 34–39) // Рос. газ. 2014. 12 фев.; Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре : приказ Минобрнауки России от 12 янв. 2017 г. № 13 (п.п. 45–53) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.03.2017; Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктура) : приказ Минобрнауки России от 19 нояб. 2013 г. № 1259 (п.п. 46–51) // Рос. газ. 2014. 12 фев.; Методические рекомендации об организации приема инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательные организации высшего образования (утв. Минобрнауки России 29 июня 2015 г. № АК-1782/05) // Администратор образования. 2016. № 2, янв.; Методические рекомендации по организации образовательного процесса для обучения инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях высшего образования, в том числе оснащенности образовательного процесса (утв. Минобрнауки России 8 апр. 2014 г. № АК-44/05в) [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья : приказ Минобрнауки России от 19 дек. 2014 г. № 1598 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2014; Об утверждении федерального

Литература

1. *Дмитриев, А. А.* Интегрированное обучение детей с особыми образовательными потребностями: за и против : учебно-методическое пособие для студентов психолого-педагогических специальностей / А. А. Дмитриев. — Тюмень : Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2006. — 94 с.
2. *Жаворонков, Р. Н.* Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации : монография / Р. Н. Жаворонков. — М. : Фонд НИПИ, 2014. — 383 с.
3. *Кулагина, Е. В.* Кризис специального образования для людей с инвалидностью / Е. В. Кулагина // Экономика образования. — 2007. — № 2.
4. *Малофеев, Н. Н.* Становление и развитие государственной системы специального образования в России : автореф. дис. ... д-ра пед. наук. : 13.00.01, 13.00.03 / Малофеев Николай Николаевич. — М., 1996. — 81 с.
5. *Малофеев, Н. Н.* Почему интеграция в образование закономерна и неизбежна // Альманах Института коррекционной педагогики РАО. — 2007. — Вып. 11. : эл. версия. URL: <https://alldef.ru/ru/articles/almanah-11/pochemu-integracija-v-obrazovanie-zakonomerna> (дата обращения: 12.10.2018).
6. *Малофеев, Н. Н.* Коррекция, интеграция, инклюзия, что дальше? / Н. Н. Малофеев // Специальное образование : материалы XI Международной научной конференции (г. Санкт-Петербург, 22–23 апреля 2015 г.) / под общ. ред. проф. В. Н. Скворцова. — СПб. : ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2015. — Т. 1. — 308 с.
7. *Малофеев, Н. Н.* Отечественная научная школа специальной психологии и коррекционной педагогики: достижения и перспективы развития / Н. Н. Малофеев // От истоков к современности: 130 лет организации психологического общества при Московском университете : сборник материалов юбилейной конференции : в 5 т. Т. 4 / отв. ред. Д. Б. Богоявленская. — М. : Когито-Центр, 2015. — 462 с.
8. *Малофеев, Н. Н.* Исследования, опередившие время, или о связи теории и практики / Н. Н. Малофеев // Альманах Института коррекционной педагогики РАО. — 2015. — Вып. 22 : эл. версия. URL: <https://alldef.ru/ru/articles/almanah-22/issledovaniya,-operedivshie-vremya-ili-o-svyazi-teorii-i-praktiki> (дата обращения: 12.10.2018).

государственного образовательного стандарта образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями) : приказ Минобрнауки России от 19 дек. 2014 г. № 1599 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.02.2015.

9. *Малофеев, Н. Н.* Комбинированная образовательная организация: от эксперимента к широкой практики / Н. Н. Малофеев, Н. Д. Шматко // Воспитание и обучение детей с нарушениями развития. — 2016. — № 1.

10. *Levenson, N.* Boosting the Quality and Efficiency of Special Education // Washington, DC: Thomas B. Fordham Institute. — 2012, September.

11. *Richmond, M.* Financing the Education of High-Need Students / M. Richmond, D. Fairchild // Washington, DC: Thomas B. Fordham Institute. — 2013, November.

12. *Winzer, Margret A.* From Integration to Inclusion. A History of Education in the 20th Century / Margret A. Winzer // Gallaudet University Press. — Washington, 2009.

Ростовская Т. К., Скоробогатова В. И.

Использование инструментов международного права в развитии академической мобильности¹

Аннотация. В настоящей статье академическая мобильность рассматривается как важный инструмент формирования единого образовательного пространства мирового сообщества. Уточняется понятие «академическая мобильность» и даются ее основные характеристики. Проводится анализ действующих международных правовых документов по признанию иностранного образования и обеспечению качества образования, принятых в период с 2003 по 2018 гг. Отмечается, что реализация программ академической мобильности позволяет странам – участницам Болонского процесса получать положительные социально-экономические и демографические эффекты.

Ключевые слова: академическая мобильность; единое образовательное пространство; развитие качества образования; мировое сообщество; международное сотрудничество; научная интеграция; кадровый потенциал; иностранные студенты; процессы глобализации; интеграция мирового сообщества.

Формирование единого образовательного пространства следует рассматривать как стабилизирующий фактор мирового сообщества, определяющий социальную стабильность и уровень образованности населения².

Важным инструментом формирования единого образовательного пространства является академическая мобильность.

¹ Исследование проведено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 18-29-15043).

² См. об этом: *Нарутто С. В., Ростовская Т. К.* Право на образование — главная конституционная ценность российской молодежи // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2016. Т. 11. С. 17–29.

Необходимо подчеркнуть, что в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ — основополагающем законодательном документе, устанавливающем правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, — понятие академической мобильности до настоящего времени отсутствует, что затрудняет принятие необходимых подзаконных актов в этой сфере.

На государственном уровне понятие академической мобильности было зафиксировано в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., принятой 8 июня 2012 г.⁴, как «...международные перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях», и относилось только к преподавателям, без учета наиболее активной студенческой мобильности.

В связи с необходимостью актуализации целей, задач и основных направлений деятельности Российской Федерации в сфере миграции 31 октября 2018 г. Президент РФ подписал Указ № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»⁵.

Основными направлениями миграционной политики в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников в соответствии с новой Концепцией являются:

«а) повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая совершенствование правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан, в целях обучения в российских образовательных организациях;

б) обеспечение открытости Российской Федерации для обучающихся, научных и педагогических работников, в том числе создание для них комфортного режима въезда в Российскую Федерацию, пребывания, получения образования и осуществления профессиональной деятельности на ее территории;

в) расширение возможностей для приглашения преподавателей из иностранных образовательных организаций в целях обучения российских граждан;

г) совершенствование механизмов отбора талантливой иностранной молодежи для поступления в российские образовательные организации в пределах выделяемых квот».

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁴ [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.kremlin.ru. Документ утратил силу с 31 октября 2018 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 31 окт. 2018 г. № 622.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917.

В широком смысле под термином «академическая мобильность» понимают потенциал для участников процесса образования высшей школы к перемещению из одного научно-образовательного учреждения в другое, с целью обмена опытом и приобретения дополнительных возможностей образовательного характера.

Академическая мобильность, пожалуй, самая распространенная форма интернационализации образования, которая является политической задачей руководителей заинтересованных стран. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), к 2025 г. количество иностранных студентов достигнет 8 млн человек⁶, и значительный вклад в этот процесс вносит Россия.

Министерство науки и образования Российской Федерации (Минобрнауки России) констатирует, что в период с 2013 по 2017 гг. количество иностранных студентов в России увеличилось на 44 % (с 202 тыс. до 291 тыс.), в том числе студентов, обучающихся по очной форме, на 90 % (со 111 тыс. до 211 тыс.). Большую роль в привлечении иностранных студентов сыграло включение в критерии эффективности вузов количественных показателей международной деятельности, в том числе количества иностранных студентов и преподавателей.

Обеспечение академической мобильности иностранных граждан осуществляется в соответствии с требованиями федеральных законов от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷, от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸, от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁹ и др. Конкретные вопросы академической мобильности регламентируются рядом подзаконных актов (например, приказ Минобрнауки России от 24 декабря 2013 г. № 1391 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве»¹⁰ и др.).

Эффективность сотрудничества в части обеспечения академической мобильности и признания иностранного образования и (или) иностранной квали-

⁶ См. подробнее: Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2017.pdf> (дата обращения: 11.02.2018); *Rostovskaya T., Skorobogatova V. ROLE OF EDUCATION RECOGNITION IN ADAPTATION OF FOREIGN CITIZENS ON RUSSIAN LABOR MARKET // ЦИТИСЭ. 2017. № 1 (10).*

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

¹⁰ Рос. газ. 2014. 12 марта.

фикации определяется тем, насколько действия страны и используемые ресурсы отвечают ее приоритетам и позволяют достичь поставленных внутренних и внешних целей.

В этой связи интересен краткий анализ актуальных международных правовых документов об обеспечении академической мобильности и о качестве образования. Точкой отсчета выбран год подписания Российской Федерацией Болонской декларации¹¹. За период с 2003 по 2018 гг. было принято множество международных документов, определивших приоритетные задачи в области оценки качества образования, развития академической мобильности и признания иностранного образования (см. таблицу 1).

Таблица 1 — Международные правовые документы по обеспечению академической мобильности, качества образования и признания иностранного образования, принятые в период с 2003 по 2018 гг.

Наименование документа	Дата принятия	Кем, где принят (утвержден, одобрен)
1 Руководящие принципы обеспечения качества в сфере трансграничного высшего образования	Декабрь 2005 г.	Утв. Советом ЮНЕСКО/ОЭСР в Париже
2 Пересмотренный Кодекс позитивной практики при предоставлении транснационального образования	2007 г.	Принят на 4-м заседании Комитета Лиссабонской конвенции о признании (Бухарест)
3 Пересмотренная рекомендация о критериях и процедурах оценки иностранных квалификаций	23 июня 2010 г.	Одобрена на 5-м заседании Комитета Лиссабонской конвенции о признании (Севр)
4 Азиатско-Тихоокеанская региональная конвенция о признании квалификаций в области высшего образования	26 ноября 2011 г.	Одобрена ЮНЕСКО (Токио, 26.11.2011)
5 Рекомендации по использованию квалификационных рамок в признании иностранных квалификаций	19 июня 2013 г.	Приняты на заседании Комитета Лиссабонской конвенции (Париж)
6 Европейский подход к обеспечению качества совместных образо-	14–15 мая 2015 г.	Утвержден 9-й Конференцией министров образования

¹¹Министерство образования и науки Российской Федерации : [сайт]. Режим доступа: <http://www.russia.edu.ru> Болонская декларация.

продолжение таблицы

вательных программ		стран Европейского пространства высшего образования (Армения, Ереван)
7 Ереванское коммюнике	14–15 мая 2015 г.	Утверждено 9-й Конференцией министров образования стран Европейского пространства высшего образования (Армения, Ереван)
8 Стандарты и рекомендации для обеспечения качества высшего образования в Европейском пространстве высшего образования (ESG)	14–15 мая 2015 г.	Утверждены 9-й Конференцией министров образования стран Европейского пространства высшего образования (Армения, Ереван)
9 Руководство по использованию Европейской системы переноса и накопления зачетных единиц (ECTS)	14–15 мая 2015 г.	Утверждено 9-й Конференцией министров образования стран Европейского пространства высшего образования (Армения, Ереван)
10 Пересмотренная Рекомендация о признании совместных степеней	29 февраля 2016 г.	Принята на 7-м заседании Комитета Лиссабонской Конвенции о признании (Париж)
11 Рекомендация о признании квалификаций, обладателями которых являются беженцы, в соответствии с Лиссабонской конвенцией о признании квалификаций, и пояснительный меморандум	Ноябрь 2017 г.	Принята на внеочередном заседании Комитета Лиссабонской Конвенции о признании (Страсбург)

Как видно из таблицы, большинство документов было принято на 9-й Ереванской конференции министров образования стран, входящих в Болонский процесс, которая проходила в 2015 г. Практически все принятые документы вытекают из целей Болонского процесса за весь период его существования. Целесообразно также проследить динамику целей и приоритетов Болонского процесса на каждом этапе (см. таблицу 2).

Таблица 2 — Динамика реализации целей Болонского процесса

1999	2003	2005	2009	2012	2015
Болонская декларация	Берлинское коммюнике	Бергенское коммюнике	Лёвенское коммюнике	Бухарестское коммюнике	Ереванское коммюнике
Мобильность учащихся и преподавателей	Использование грантов и займов, улучшение статистического учета академической мобильности	Устранение препятствий на получение виз и разрешений на работу	Минимум 20 % обучающихся к 2020 г. должны пройти период обучения или практику за рубежом	Поиск решений для автоматического признания академических квалификаций	Утвержден пересмотренный европейский подход к обеспечению качества совместных программ, рекомендовано гарантировать автоматическое признание квалификаций в рамках ЕПВО
Общая двухуровневая система степеней	Включение степени доктора наук в качестве третьего цикла высшего образования, развитие совместных степеней и справедливого признания	Принятие Рамки квалификаций ЕПВО (QF-EHEA), разработка национальных квалификационных рамок	Принять национальные рамки квалификаций к 2012 г.	Новые дорожные карты для стран, не разработавших национальные рамки квалификаций	Пересмотреть национальные рамки квалификаций для адекватного признания предшествующего обучения

продолжение таблицы

	Непрерывное обучение в течение всей жизни	Гибкие траектории обучения в высшем образовании, согласование государственных стратегий непрерывного обучения, признание предшествующего обучения	Признание предшествующего обучения на основе результатов обучения, включающего гибкие формы	Повышение занятости выпускников, непрерывное обучение и увеличение предпринимательского потенциала обучающихся за счет укрепления сотрудничества с работодателями	Содействие трудоустройству выпускников в течение всей их трудовой жизни на основе непрерывного образования, обеспечение мобильности для прохождения стажировок
Внедрение системы кредитов по типу ECTS	Использование ECTS как системы накопления кредитов и Приложения к диплому (DS)		Продолжение внедрения инструментов Болонского процесса, таких как система ECTS и Европейское приложение к диплому	Обеспечить применение инструментов Болонского процесса на основе результатов обучения	Утверждено пересмотренное Руководство пользователей ECTS в качестве официального документа
Европейское сотрудничество в обеспечении качества образования	Обеспечение качества на уровне организаций, национальном и европейском уровнях	Внедрение европейских стандартов и руководства по обеспечению качества	Качество — главный фокус ЕПВО	Позволить зарегистрированным агентствам осуществлять свою деятельность во всем ЕПВО	Утверждены Переработанные стандарты и рекомендации по обеспечению качества в ЕПВО

23–24 мая 2018 г. в Париже состоялась юбилейная 10-я Конференция министров образования стран – участниц Болонского процесса, объединившая представителей 70 стран мира. В итоговом коммюнике, принятом министрами на Парижской конференции, особое внимание уделено значению качества высшего образования в соответствии с Европейскими стандартами и рекомендациями по обеспечению качества, развитию цифровых технологий, соблюдению положений Лиссабонской конвенции о признании, а также усилению социального аспекта высшего образования¹².

Также в рамках европейского пространства пристальное внимание уделяется вопросам признания образования и повышения его качества.

Так, на Конференции министров в Ереване была одобрена Пересмотренная редакция Стандартов и рекомендаций по обеспечению качества на европейском пространстве высшего образования (ESG), которые обозначили более гибкие подходы в оценке качества образования. Неизменными остаются два принципа — мобильность и продолжение обучения в течение всей жизни.

Ключевой целью Стандартов и рекомендаций по обеспечению качества на европейском пространстве высшего образования является содействие общему пониманию обеспечения качества обучения во всех странах и среди всех заинтересованных сторон. Стандарты играли и будут продолжать играть важную роль в развитии национальных и институциональных систем обеспечения качества высшего образования на европейском пространстве и в международном сотрудничестве. Вовлеченность в процессы обеспечения качества, особенно внешнего, дает возможность европейским системам высшего образования продемонстрировать качество и увеличить прозрачность, способствуя таким образом взаимному доверию, признанию квалификаций, программ и других видов реализации образовательного процесса.

ESG базируются на следующих четырех принципах:

- высшие учебные заведения несут основную ответственность за качество предоставляемого образования и его обеспечение;
- обеспечение качества реагирует на разнообразие систем высшего образования, вузов, программ и студентов;
- обеспечение качества поддерживает развитие культуры качества;
- обеспечение качества принимает во внимание потребности и ожидания студентов и всех других заинтересованных сторон и общества.

Принципами формирования национальной модели качества должны стать следующие:

¹² URL: http://ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final952771.pdf .

- все формы и процедуры гарантии качества должны быть ориентированы на дальнейшее совершенствование качества образования;
- многообразие подходов в оценке приветствуется, если применяются единые для всех принципы оценки и гарантии качества;
- все участники образовательного процесса, и особенно студенты, участвуют в процедурах гарантии качества;
- агентства гарантии качества являются независимыми.

Кроме того, еще более значимо поставлена задача учета в Европейских стандартах гарантии качества основных «инструментах прозрачности»: EQF (Европейская рамка квалификаций), ECTS (Европейская система зачета кредитов), LO (Результаты обучения студентов, англ. — Learning outcomes). Если в первой редакции стандартов инструменты прозрачности не учитывались, поскольку рассматривались как самостоятельные направления деятельности в рамках Болонского процесса, то следующий этап развития ставит задачу не только интеграции национальных систем высшего образования в единое образовательное пространство, но и интеграцию самих инструментов интеграции.

В новой редакции ESG предложено использовать 10 стандартов (в предыдущей редакции было 7). В качестве отдельных областей оценивания выделяются:

- студентоцентрированное обучение и оценка успеваемости;
- прием, успеваемость, признание и сертификация;
- управление информацией;
- постоянный мониторинг и периодическая оценка образовательных программ.

В качестве стратегических ориентиров по обеспечению качества выделяются следующие направления:

- усиление работы в области интернационализации, а именно ставка на сотрудничество, увеличение количества иностранных экспертов для проведения аккредитационных процедур, участие в работе международных сетей, развитие международной мобильности сотрудников;
- адаптация всех национальных образовательных систем к пересмотренным ESG: новая версия стандартов позволит более чутко реагировать на изменения в высшем образовании, к тому же отдельной областью оценивания теперь является реализация студентоцентрированного подхода в обучении;
- повышение качества деятельности аккредитационных агентств: новый подход в оценке деятельности агентств, направленный на оценку динамики их развития, будет способствовать совершенствованию работы агентств,

а значит, решению главной задачи — обеспечению высокого качества образования в целом.

На решение задач по повышению качества образования направлен и другой документ, также принятый на Конференции министров образования в Ереване, — Европейский подход к оценке качества совместных программ. Под совместной программой понимается интегрированный учебный план, согласованный и совместно предложенный разными высшими учебными заведениями стран ЕПВО, предполагающий получение двойного (совместного) диплома или нескольких дипломов. Европейский подход к оценке качества совместных программ был принят, чтобы устранить существенные препятствия для разработки совместных программ путем установления стандартов, основанных на согласованных инструментах ЕПВО, без применения дополнительных государственных критериев, и содействовать комплексному подходу к гарантии качества совместных программ, который действительно отражает их объединенный характер.

Стандарты ESG применяются к процедурам гарантии качества совместных программ, как и ко всем другим типам программ. Таким образом, европейский подход базируется прежде всего на ESG и Рамке квалификаций для европейского пространства высшего образования (QF-EHEA). Кроме того, европейский подход учитывает отличительные особенности совместной программы и соответствующим образом уточняет стандартный подход.

Учебные заведения, реализующие совместную программу, должны быть признаны соответствующими органами своих стран в качестве вузов, то есть иметь национальную лицензию и аккредитацию. Соответствующие национальные законодательства должны позволять им участвовать в реализации совместной программы и, если это возможно, присуждать двойную степень.

К разработке и реализации совместной программы должны привлекаться все вузы-партнеры. И самое основное условие для совместной программы — положения и условия реализации совместной программы должны быть прописаны в соглашении о сотрудничестве. Данное соглашение должно охватывать следующие вопросы:

- название степени (ей), присуждаемой (ых) в рамках программ;
- координация и обязанности партнеров, участвующих в управленческой и финансовой деятельности (в том числе финансировании, распределении затрат и доходов и т. д.);
- процедуры приема и отбора студентов;
- мобильность студентов и преподавателей;
- правила проведения экзаменов, методы оценки деятельности студентов, признание кредитов и процедуры присвоения степеней в ассоциации вузов.

Требования к поступающим и процедуры отбора должны соответствовать уровню и дисциплинам конкретной программы. Признание квалификаций и периодов обучения (в том числе признание предыдущего обучения) должны применяться в соответствии с принятой в Лиссабоне 11 апреля 1997 г. Конвенцией о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165)¹³ (далее — Лиссабонская конвенция о признании квалификаций), и вспомогательными документами.

В документе также прописана процедура внешней гарантии качества совместных программ в ЕПВО, в частности, вузам-партнерам рекомендовано совместно выбрать подходящее аккредитационное агентство, зарегистрированное в EQAR. Агентство должно поддерживать связь с компетентными государственными органами стран, в которых располагаются высшие учебные заведения-партнеры. Процедура внешней гарантии качества должна основываться на отчете о самообследовании, составленном вузами-партнерами совместно. В отчете о самообследовании должна содержаться информация, которая демонстрирует соответствие программы стандартам для гарантии качества совместных программ в ЕПВО (часть В).

Кроме того, Отчет должен содержать необходимую информацию о соответствующих национальных рамках квалификаций вузов-партнеров, которые могут понадобиться зарубежным агентствам и экспертам для оценки контекста и места программы в национальной системе высшего образования.

Центром внимания самообследования должны стать отличительные особенности совместной программы, а именно совместные усилия вузов, представляющих более чем одну национальную систему высшего образования.

Поскольку аккредитация совместных программ в России это вопрос ближайшей перспективы в рамках национального проекта «Образование» и его составляющей «Экспорт образования», безусловно, рекомендации данного документа будут учтены.

Благодаря болонским реформам достигнут прогресс в предоставлении студентам и выпускникам возможности перемещения в европейском пространстве высшего образования с признанием их квалификаций и периодов обучения; учебные программы обеспечивают выпускников знаниями, умениями и компетенциями как для продолжения учебы, так и для выхода на европейский рынок труда; образовательные организации становятся все более активными в международном контексте; представители академического сообщества участвуют в совместных исследовательских и образовательных программах. Евро-

¹³ Бюллетень международных договоров. 2000. № 11.

пейское пространство высшего образования вступило в диалог с другими регионами мира и считается образцом структурированного сотрудничества.

Тем не менее внедрение структурных реформ идет неравномерно, а инструменты иногда используются неправильно, бюрократически и поверхностно. Дальнейшее совершенствование систем высшего образования и более активное участие академического сообщества в этом процессе является необходимым для реализации потенциала европейского пространства высшего образования в полном объеме.

Отдельное место в содействии академической мобильности занимает ключевой документ в области признания иностранных квалификаций, обеспечивающий академическую и профессиональную мобильность, — Лиссабонская конвенция о признании квалификаций¹⁴. На сегодняшний день это действительно наиболее полный и проработанный международно-правовой документ для решения проблем академического признания. По содержанию, если оценивать его по числу определяемых ключевых понятий и терминов, он значительно превосходит все подобные документы Совета Европы и ЮНЕСКО вместе взятые.

По состоянию на 1 июля 2018 г. участниками данной Конвенции стали уже 54 страны (Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Великобритания, Венгрия, Германия, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Македония, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сан-Марино, Сербия, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония, Австралия, Беларусь, Израиль, Казахстан, Киргизия, Новая Зеландия, Папский престол, Таджикистан). Канада ратифицировала Лиссабонскую конвенцию о признании квалификаций 13 июня 2018 г., о чем сообщил канадский Информационный центр по международным полномочиям (CICIC) при Совете Министров образования Канады, а также о взятых обязательствах в рамках Конвенции провинциями и территориями Канады.

В соответствии с Лиссабонской конвенцией в России работает Национальный информационный центр по признанию иностранного образования, данные полномочия возложены на ФГБУ «Главэкспертцентр» соответствующим

¹⁴ См. подробнее: *Ростовская Т. К., Полякова А. О.* Методические материалы по вопросам признания в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации, ученых степеней и ученых званий в соответствии с международными документами и соглашениями стран Европейского региона : методическое пособие. М. : ИД «МИСиС», 2015. Ч. 3. 113 с.; *Скоробогатова В. И., Журавлева М. В., Ростовская Т. К.* Стратегические приоритетные направления по признанию иностранного образования и обеспечению качества образования в Европейском регионе // ЦИТИСЭ. 2017. № 4 (13). С. 14.

щим распоряжением Правительства РФ. Беспрецедентным достижением Конвенции является создание постоянно действующего международного форума в сфере образования в лице Сети ЕНИК, которая состоит из национальных информационных центров.

В феврале 2016 г. Комитетом Лиссабонской конвенции была принята Пересмотренная рекомендация о признании совместных степеней, в которой подчеркнуто, что компетентные органы по признанию должны признавать совместные степени, за исключением тех случаев, когда между представленной для признания совместной степенью и сопоставимой квалификацией в национальной системе высшего образования, в которой испрашивается признание, могут быть выявлены существенные различия. Совместные степени следует рассматривать в соответствии с теми же процедурами, которые используются для любых других квалификаций, существующих в системах высшего образования, к которым они относятся.

В этом документе говорится, что в отсутствие единого трансграничного процесса обеспечения качества компетентные органы по признанию могут признавать совместные степени при условии, что все составляющие части учебной программы, по завершению которой присваивается степень, и (или) предлагающие совместную программу учебные заведения прошли проверку с помощью прозрачных механизмов обеспечения качества согласно нормам и законодательству стран, к которым относятся учебные заведения, присваивающие степени, а также согласно европейским руководящим принципам. Правительствам государств, подписавших Лиссабонскую конвенцию о признании квалификаций, рекомендовано включить в свое законодательство положения, касающиеся обеспечения качества совместных программ.

В Рекомендации прописано, что присваивающие совместные степени высшие учебные заведения должны предоставлять информацию о своих совместных программах и совместных степенях. В случае необходимости для облегчения признания совместных степеней их получателям следует выдавать приложение к диплому или иной сопоставимый документ, а учебные программы, по завершению которых присваивается совместная степень, должны использовать ECTS или другие зачетные системы, обуславливающие присвоение зачетных единиц по результатам обучения. В приложении к диплому, выдаваемому вместе с присвоением совместной степени, должно быть четко указано, в результате обучения в каких учебных заведениях и (или) по каким учебным программам были зачтены различные компоненты данной степени.

Особое место в последнее время уделяется процессам социальной адаптации беженцев, число которых растет на всех континентах. Лиссабонская кон-

венция о признании квалификаций четко разъясняет действия компетентных органов в ст. VII, которая гласит:

«Каждая Сторона в рамках своих систем образования и в соответствии со своими конституционными, правовыми и регламентирующими положениями принимает все возможные и разумные меры для разработки процедур, направленных на обеспечение справедливой и быстрой оценки того, отвечают ли беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев, соответствующим требованиям, предъявляемым для доступа к высшему образованию, продолжению учебы по программам высшего образования или занятости, причем даже в тех случаях, когда квалификации, полученные в одной из Сторон, не могут быть подтверждены документально».

На внеочередной сессии Комитета Лиссабонской конвенции в ноябре 2017 г. была принята Рекомендация относительно признания квалификаций, обладателями которых являются беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев.

Данный документ стал актуальным в силу резкого увеличения числа беженцев, перемещенных лиц и лиц, находящихся в положении беженцев, желающих получить признание их квалификаций, относящихся к высшему образованию. В Рекомендации подчеркивается, что право на образование является одним из прав человека, а также, что сети ЕНИК-НАРИК играют ведущую роль в сборе и распространении информации о существующих инструментах и передовой практике в области признания, оказании поддержки компетентным органам по признанию и в содействии разработке и осуществлению стандартных процедур для признания квалификаций, обладателями которых являются беженцы, перемещенные лица или лица, находящиеся в положении беженцев.

Так, например, в случаях, когда беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев, по уважительным причинам не могут подтвердить надлежащими документами квалификации или периоды обучения, на которые они претендуют, компетентным органам по признанию рекомендуется составить и использовать *справку об образовании* или аналогичный информационный документ. Данная справка об образовании должна содержать достоверное описание квалификаций или периодов обучения, на которые, как предполагается, может претендовать заявитель, с приложением всех имеющихся документов и подтверждающих свидетельств. В нее следует включить, по меньшей мере, информацию о специализации, уровне и ориентировочной учебной нагрузке в отношении квалификации или периода обучения. Такая справка сама по себе не является документом о признании квалификаций. Справка об образовании призвана помочь:

(а) компетентным органам по признанию в описании, оценке и (или) признании квалификаций и периодов обучения заявителей;

(б) беженцам, перемещенным лицам и лицам, находящимся в положении беженцев, в подтверждении их уровня образования в целях получения доступа к дальнейшему обучению или соответствующей работе;

(с) компетентным органам по признанию, учреждениям, работодателям и другим органам, которым предъявляются квалификации, в определении приемлемости или признании не подтвержденных надлежащими документами квалификаций, прошедших оценку в других странах.

Справка об образовании может использоваться для различных целей и является вспомогательным документом как для заявителя, так и для компетентных органов по признанию. Признание действительности справки об образовании, выданной в другой стране, может способствовать упрощению оценки и признания квалификаций беженцев в целях продолжения ими обучения или поиска работы. Основной принцип должен заключаться в обеспечении сбора информации о квалификациях беженцев на как можно более раннем этапе, с тем, чтобы первый и зачастую самый трудный период их пребывания в стране в качестве беженцев также имел практическую пользу. Термин «справка об образовании» является общим и не предполагает единого формата описания конкретных квалификаций.

Ряд стран Европейского региона уже имеет опыт оценки квалификаций беженцев и включения результатов оценки в справки об образовании различных форматов. В этих документах приводится достоверная и надежная информация, имеющая ключевое значение для интеграции беженцев, а также получения ими возможностей трудоустройства, повышения квалификации и продолжения обучения.

При участии национальных информационных центров Греции, Италии, Норвегии и Соединенного Королевства Совет Европы разработал Европейский квалификационный паспорт для беженцев. Он был подготовлен на основе представленного национальными информационными центрами Норвегии и Соединенного Королевства предварительного проекта и протестирован на экспериментальной основе в 2017 г. Европейский квалификационный паспорт для беженцев представляет собой стандартный формат описания квалификаций высшего образования, которые были оценены квалифицированными специалистами по оценке документов об образовании. Такая оценка основывается на имеющихся документах и структурированном собеседовании с квалифицированными специалистами по оценке документов об образовании. В квалификационном паспорте также приводится обобщенная информация об опыте работы заявителя и владении языками. Он предназначен как для случаев, когда бежен-

цы остаются в первой принявшей их стране, так и для случаев, когда они впоследствии переезжают в другие страны.

Рекомендация относительно признания квалификаций, обладателями которых являются беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев, также предписывает государствам-участникам завершить до конца 2018 г. процедуры для признания квалификаций, обладателями которых являются беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев, без документального подтверждения их квалификаций и предлагает Сторонам обеспечить всестороннее выполнение положений ст. VII Лиссабонской конвенции о признании квалификаций.

Процессы, происходящие в сфере образования, можно охарактеризовать одним словом — диверсификация. Основным движущим фактором этих изменений является возрастающая популярность высшего образования и развитие современных технологий. Основными стимулами, влияющими на выработку политических решений в сфере образования, являются:

- массовость высшего образования. Согласно данным Института статистики ЮНЕСКО, к 2025 г. число студентов трехуровневой системы образования вырастет до 263 млн человек;

- распространение гибких форм обучения, в том числе онлайн-обучения;

- изменение парадигмы обучения. Заметно большее внимание стало уделяться не обучающему, а обучающемуся. Доказательством этого является введение квалификационных рамок во все большем числе стран. Особое внимание сейчас уделяется знаниям, навыкам и компетенциям, которые должен приобрести студент;

- акцент на трудоустройство выпускников. Растущее беспокойство по поводу высокого уровня безработицы среди выпускников вузов вынуждает ответственные Стороны развивать профессиональное высшее образование и укреплять сотрудничество между институтами образования и работодателями;

- качество образования и его обеспечение. Новой тенденцией стала интернационализация гарантии качества образования;

- интернационализация высшего образования и рост академической мобильности. Интернационализация высшего образования является политической задачей правительств заинтересованных стран. Интернационализация стимулирует качество образования, разнообразие образования и свободного обмена образовательными ресурсами¹⁵.

¹⁵ Draft Preliminary Report Concerning the Preparation of a Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002347/234743E.pdf>.

Проведенный анализ международных правовых актов в сфере признания иностранного образования и обеспечения качества образования, принятых в течение последних 15 лет в различных регионах мира, показывает, что политические решения министров образования различных регионов, документы Болонского процесса отвечают на перечисленные вызовы.

Основной упор в документах делается на обеспечение качества образования и его оценку, основывающуюся на новых принципах студентоцентрированного обучения и оценки успеваемости, доверия к внутренней системе качества образовательных организаций, управления информацией. Признание иностранного образования и квалификаций строится на системе доверия и использования универсальных инструментов качества, таких как Европейские стандарты (ESG), Национальная рамка квалификаций, система зачета кредитов (ECTS). В рамках глобального образовательного пространства ставится задача автоматического признания при наличии универсальных инструментов, имплементированных в национальное законодательство.

Особое место уделяется социальному измерению высшего образования и обеспечению доступа к образованию для уязвленных групп, таких, например, как беженцы. Следует подчеркнуть, что не только Лиссабонская, но и Азиатско-Тихоокеанская региональная конвенция о признании квалификаций в области высшего образования¹⁶, которая способствует повышению мобильности студентов и преподавателей в Азиатско-Тихоокеанском регионе, вынесли вопрос признания образования беженцев и приравненных к ним лиц в отдельную главу. Поэтому для России остро стоит вопрос имплементации данной позиции в национальное законодательство.

Актуальные рекомендации Комитета Лиссабонской конвенции при решении вопроса признания смещают акцент в пользу заявителя. Заявитель имеет право на справедливое признание своей квалификации в течение разумного срока, в соответствии с прозрачными, согласованными и надежными процедурами. Заявитель имеет право на обжалование решения, причины отказа в признании должны быть четко ему изложены. Вводится принцип существенных различий, по которому признание должно быть предоставлено, если не имеется существенных различий. Этот принцип также помогает привести

¹⁶ См. подробнее: Азиатско-Тихоокеанская региональная конвенция о признании квалификаций в области высшего образования [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/apeid/workshops/11th_session/ASIA-PACIFIC_CONVENTION_FINAL_FORMATTED_REVISIED_11.06.12_FINAL_.pdf#page=43;

Ростовская Т. К., Полякова А. О Методические материалы по вопросам признания в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации, ученых степеней и ученых званий в соответствии с международными документами и соглашениями государств Азиатского региона : методическое пособие. М. : ИД «МИСиС», 2015. Ч. 3. 109 с.

прозрачность и взаимопонимание между системами образования по существующим и признанным различиям, что помогает и заявителю, и другим заинтересованным сторонам.

Гибкий подход, использование различных моделей в оценке квалификации, качества образования, использование единых международных инструментов — таковы современные тенденции международного образования в глобальном мире, которые способствуют образовательной миграции и академической мобильности.

Литература

1. *Нарутто, С. В.* Право на образование — главная конституционная ценность российской молодежи / С. В. Нарутто, Т. К. Ростовская // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2016. — Т. 11.

2. *Ростовская, Т. К.* Методические материалы по вопросам признания в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации, ученых степеней и ученых званий в соответствии с международными документами и соглашениями государств Азиатского региона : методическое пособие : в 3 ч. / Т. К. Ростовская, А. О. Полякова. — М. : ИД «МИСиС», 2015. — Ч. 3. — 109 с.

3. *Ростовская, Т. К.* Методические материалы по вопросам признания в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации, ученых степеней и ученых званий в соответствии с международными документами и соглашениями стран Европейского региона : методическое пособие : в 3 ч. / Т. К. Ростовская, А. О. Полякова. — М. : ИД «МИСиС», 2015. — Ч. 3. — 113 с.

4. *Скоробогатова, В. И.* Стратегические приоритетные направления по признанию иностранного образования и обеспечению качества образования в Европейском регионе / В. И. Скоробогатова, М. В. Журавлева, Т. К. Ростовская // ЦИТИСЭ. — 2017. — № 4 (13).

5. *Rostovskaya, T.* ROLE OF EDUCATION RECOGNITION IN ADAPTATION OF FOREIGN CITIZENS ON RUSSIAN LABOR MARKET / T. Rostovskaya, V. Skorobogatova // ЦИТИСЭ. — 2017. — № 1 (10).

Ткач Г. Ф.

От среднего образования к высшему: современный опыт оптимизации набора студентов во Франции

Аннотация. Статья посвящена анализу осуществляемой в настоящее время во Франции реформы, затрагивающей заключительную ступень среднего общего образования — бакалавриат (*baccalaureat*¹) и первую ступень высшего образования — лицензиат (*licence*). Ее основная социально значимая декларируемая цель — демократизация доступа к высшему образованию и снижение потерь в первые годы обучения в вузе, которые обусловлены необоснованным выбором абитуриентами направления подготовки и отстраненностью вузов от участия в приеме. В работе рассматриваются предпосылки, концептуальные установки, практические задачи и механизмы нормативно-правового и организационно-содержательного обеспечения реформы. Показан системный характер осуществляемых преобразований, охватывающих не только заключительный этап среднего образования и систему итоговой аттестации выпускников французских лицеев (бакалавров), но также систему зачисления в вуз и организацию обучения на первой ступени высшего образования. Выявлены особенности характера и содержания проводимой реформы, обусловленные особенностями организации и управления образованием во Франции.

Ключевые слова: реформа образования; колледж; лицей; итоговые испытания; бакалавриат; Кодекс образования Франции; лицензиат; направление подготовки; образовательная программа; ориентация учащихся; структура уровней.

Постоянная модернизация французского образования, осуществляемая начиная с конца 60-х годов, представляет собой практически непрерывный процесс реформ, направленность и содержание которых определялись неотложными проблемами совершенствования национальной системы образования и задачами ее адаптации в соответствии с целями и приоритетами социально-экономического развития страны.

Естественно, что основные направления реформирования образования, как и любой социальной сферы, закладываются в изменениях, вносимых в образовательное законодательство. Применительно к современной системе образования Французской Республики в этой связи можно выделить несколько комплексов фундаментальных изменений, введенных в образовательное законодательство за последние 20 лет и определяющих на сегодняшний день как

¹ Во Франции, как и в большинстве франкоязычных и испаноязычных стран, понятия «бакалавр» и «бакалавриат» ассоциируются с завершающим этапом среднего образования.

сам механизм функционирования сферы образовательного законодательства, так и направленность, и содержание осуществляемых нововведений.

Во-первых, это кодификация образовательного законодательства, производившаяся на протяжении более 10 лет. Можно уверенно утверждать, что Франция является в этом отношении несомненным лидером.

Итогами разработки Кодекса образования стало введение в действие в 2000 г. Законодательной части (*Partie législative*)² и Регламентной части (*Partie réglementaire*) кодекса, последовательно вводимой до 2008 г. Кодификация образования устранила общую для систем образования многих стран проблему сохранения понятной соотносительности и терминологической однозначности законодательных и регламентных положений, нередко относящихся к разным историческим эпохам. Общеизвестно, что возрастающая усложненность образовательного законодательства ограничивает возможности его эффективного практического применения. Введение в действие Кодекса образования Франции послужило примером для других стран применить более активные действия на пути к модернизации образовательного законодательства. Нет сомнения, что опыт этой первой в международных масштабах кодификации в области образования привлечет внимание специалистов многих стран и будет использован ими в целях совершенствования собственного образовательного законодательства.

Во-вторых — совокупность правовых актов, принятых в 2002–2006 гг. в целях однозначной привязки уровней и квалификаций высшего образования Франции к структуре уровней, установленной в ходе Болонского процесса, одним из главных инициаторов которого в 1998–1999 гг. была, как известно, Франция. До указанных событий получение высшего образования во Франции происходило согласно трехцикловой структуре уровней, в которой первый двухлетний цикл представлял собой промежуточный этап общенаучной подготовки, а второй цикл предусматривал прохождение двух последовательных ступеней, каждая из которых завершалась получением государственного диплома о высшем образовании: диплома лиценциата (*Licence*) или диплома «мэтриз» (*Maîtrise*), получаемых соответственно через 3 или 4 года обучения. В обоих случаях основное внимание подготовки концентрировалось на изучении фундаментальных дисциплин при относительно ограниченной специализации и профессионализации. В связи с тем что многие выпускники с дипломами лиценциата не были профессионально подготовлены и не находили спроса на рынке труда, в 1999 г. в университетах были дополнительно введены программы «профессионального лиценциата», предусматривающие большую практиче-

² Ordonnance № 2000-549 du 15 juin 2000, relative à la partie législative du code de l'éducation. J.O. № 143 du 22 juin 2000.

скую подготовку по сравнению с существующими программами и ориентированные на непосредственное включение выпускников в трудовую жизнь.

Третий цикл высшего образования длительностью 1 год предусматривал углубленную профессиональную или научно-ориентированную специализацию, которая в результате приводила к получению диплома о высшем специализированном образовании (DESS — *Diplôme d'études supérieures spécialisées*) или диплома об углубленной подготовке (DEA — *Diplôme d'études approfondies*).

Указанная схема применялась в университетах, а в специализированных вузах и медицинских подразделениях университетов использовалась непрерывная, без деления на циклы, схема подготовки, по завершении которой после 5–7 лет обучения выпускники получали диплом специалиста (инженера, врача, агронома, архитектора), сопоставимый по уровню с квалификацией третьего цикла высшего университетского образования.

Хотя Франция играла ведущую роль как в запуске Болонского процесса, так и в продвижении концепции единого Европейского пространства высшего образования, включение французских университетов в непосредственную реализацию установок Болонской декларации происходило значительно медленнее, чем университетов других стран Европы. Основная причина этого отставания заключалась в несоответствии профессионально-квалификационной структуры высшего образования Франции положениям Болонской декларации. Исправление ситуации произошло в 2002 г., когда правительство выпустило несколько декретов, выполнение которых предполагало завершение к 2005 г. адаптации уровней и квалификаций французского высшего образования к требованиям единого Европейского пространства высшего образования. основополагающими для этой реформы являются два декрета от 8 апреля 2002 г., утвердившие новую структуру национальных университетских степеней и дипломов и принципы участия французской высшей школы в формировании Европейского пространства высшего образования.

Первый из них предписывал использование единых университетских степеней — лиценциата, магистра и доктора соответственно для всех направлений подготовки и специальностей в соответствии с уровнем полученной подготовки³. Применявшаяся почти 30 лет (с 1973 г.) оригинальная циклическая схема уровней высшего образования была заменена на трехуровневую структуру LMD с полными сроками обучения 3, 5 и 8 лет, которая является аналогом

³ Décret n°2002-481 du 8 avril 2002 relatif aux grades et titres universitaires et aux diplômes nationaux.

URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000585864&dateTexte=&categorieLien=id>.

структуры BMD, используемой в Великобритании и многих других странах. Различие касается только написания первой буквы приведенных аббревиатур, что обусловлено разным обозначением первой университетской степени в соответствующих странах: L (от Licence) — лицензиат во Франции и B (от Bachelor) — бакалавр в Великобритании.

Во втором декрете прописаны мероприятия, которые необходимо было осуществить в целях конструктивного включения французской высшей школы в единое Европейское пространство высшего образования. Наряду с введением трехуровневой «архитектуры» квалификаций высшего образования устанавливалось семестровое обучение на модульной основе, а также повсеместное использование зачетных кредитов и единого Европейского приложения к диплому⁴.

Введение новой структуры уровней и квалификаций высшего образования потребовало существенной переработки действующих программ высшего образования, что обусловило необходимость пересмотра нормативных актов, определявших содержание и порядок реализации основных образовательных программ всех уровней, в первую очередь программ первой ступени высшего образования. Принципы формирования содержания обучения и его организации были определены приказом министра высшего образования от 23 апреля 2002 г.⁵ Устанавливалось, что соответствующие программы реализуются по определенным областям подготовки в форме типовых траекторий, объединяющих первичную и непрерывную подготовку.

Каждая программа лицензиата должна предусматривать последовательную ориентацию студента в рамках выбранного направления (области) подготовки с предоставлением в течение первых двух лет возможности изменения первоначально выбранной ориентации. Обязательным условием успешного окончания программы лицензиата стало получение 180 зачетных кредитов. Модульная система, согласно которой учебный процесс представляет собой усвоение учебных модулей, связанных целями и задачами подготовки, была утверждена в качестве основы организации учебного процесса. В дополнение к установленным для данной области подготовки модулям все программы лицензиата должны включать также адаптированные к выбранному направлению модули иностранного языка и информатики.

⁴ Décret n°2002-482 du 8 avril 2002 portant application au système français d'enseignement supérieur de la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000771048>.

⁵ Arrêté du 23 avril 2002 relatif aux études universitaires conduisant au grade de licence. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000590566>.

Одновременно с модернизацией первой ступени высшего образования была сформирована правовая основа функционирования магистратуры по аналогии с магистратурой других стран. Были установлены единые требования к содержанию образовательных программ на уровне магистра и к условиям их выполнения⁶. Предусматривалась реализация двух видов магистерских программ: профессионально ориентированных, ведущих к получению диплома профессионального магистра, и программ с исследовательской ориентацией, завершающихся дипломом магистра научных исследований. К осуществлению программ магистратуры допускаются университеты и высшие школы, обновляемый список которых ежегодно утверждается министром высшего образования. Рассчитанная на два года программа магистратуры осуществляется в течение двух годовых этапов по 60 зачетных кредитов каждый. По окончании первого этапа студент может получить промежуточный диплом (Master 1) в целях упрощения проблем, которые могут возникнуть в случае, если он примет решение несколько изменить первоначальный выбор профессиональной ориентации.

Что касается третьей ступени университетского образования во Франции — докторантуры, то ее современный статус установлен декретом № 2002-481 от 8 апреля 2002 г., определившим структуру университетских степеней высшего образования. В приказе министра высшего образования от 7 августа 2006 г. установлен порядок создания, функционирования и аккредитации при ведущих университетах докторских школ, предназначенных быть центрами научных исследований⁷.

Очередной комплекс преобразований, осуществленных во французской высшей школе, был направлен на оптимизацию организационно-правовых рамок функционирования системы высшего образования и модернизацию образовательных программ соответствующих уровней. 22 января 2014 г. министр высшего образования и научных исследований подписал приказ, «определяющий национальные рамки видов подготовки, ведущих к получению национальных дипломов лиценциата, профессионального лиценциата и магистра (master)»⁸. Согласно данному приказу образовательные программы, конечной целью которых является получение национальных дипломов академического

⁶ Arrêté du 25 avril 2002 relatif au diplôme national de master. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000771847>.

⁷ Arrêté du 7 août 2006 relatif à la formation doctorale. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000267752>.

⁸ Arrêté du 22 janvier 2014 fixant le cadre national des formations conduisant à la délivrance des diplômes nationaux de licence, de licence professionnelle et de master. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028543525&dateTexte=&categorieLien=id>.

или профессионального лицензиата или магистра, должны однозначно соотноситься с определенной областью (*domaine*) и направлением (*mention*) подготовки. Соответствующие обозначения должны присутствовать в наименованиях выдаваемых дипломов. Для всех программ установлены четыре области высшего образования:

- искусства, литература, языки;
- право, экономика, управление;
- гуманитарные и социальные науки;
- естественные науки, технологии, здравоохранение.

Образовательные программы должны быть составлены таким образом, чтобы студент, особенно на младших курсах, имел возможность в рамках заданной области подготовки изменить выбранную на начальном этапе образовательную траекторию. Это означает необходимость перевода содержания подготовки и самого учебного процесса на модульную систему, в которой все составные части образовательной программы формируются в составляемых по единым принципам учебных единицах (модулях). Для придания гибкости при формировании индивидуальных траекторий обучения рекомендуется повсеместное использование зачетных кредитов *ESTS*. Что касается направлений подготовки, то их регулярно обновляемые списки (*nomenclature*) должны утверждаться соответствующими министерскими распоряжениями. Подобный список для программ академического лицензиата в 2014 г. включал в себя распределенные по четырем указанным выше областям знаний 45 направлений высшего образования, которые фактически могут рассматриваться как укрупненные группы специальностей.

Описанные выше преобразования в системе высшего образования Франции были вызваны необходимостью упорядочения образовательного законодательства (кодификации) и решения задачи эффективного включения высшей школы в процессы общеевропейской интеграции, для чего потребовалось существенно изменить профессионально-квалификационную структуру и организацию высшего образования. При этом система среднего общего образования, управление которой во Франции осуществляется отдельным ведомством — Министерством образования и по делам молодежи, — оставалась как бы вне рамок реформ, проводившихся в высшей школе.

В отличие от России, где все три общеобразовательные ступени обычно объединены в одних и тех же учреждениях и имеют единую администрацию, во Франции начальное, основное общее и среднее общее образование осуществляется раздельно. Каждая из трех основных ступеней не только имеет собственное управление, но и собственное наименование: начальное образование нормативной продолжительностью 5 лет проводится в начальной школе (*ecole*

primaire) основное общее — в коллеже (college), продолжительность обучения 4 года; заключительная ступень среднего общего образования продолжительностью 3 года осуществляется в лицее (lycee). При этом отсутствует общепринятая сквозная нумерация последовательно проходимых классов. Нумерация классов уже в коллеже проводится в обратном порядке, в результате чего следующие после начальной школы четыре последовательных года обучения в коллеже обозначаются 6-м, 5-м, 4-м и 3-м классами, а продолжение образования в лицее обозначается соответственно как 2-й, 1-й и выпускной (terminal) классы среднего образования.

Концентрация внимания правительства на структурных реформах высшего образования не означала, однако, отсутствия множества проблем, постепенно накапливавшихся и обострившихся в секторе среднего образования, хотя организация и качество школьного образования во Франции не подвергались серьезным сомнениям. Если оставить в стороне общие для большинства стран проблемы воспитания, проявляющиеся, в частности, в фиксируемых повсеместно фактах школьного насилия, связанных в том числе с неконтролируемой миграцией и провалом политики мультикультуризма, то на первое место выходят проблемы неподготовленности выпускников школ к самостоятельной жизни, в том числе к решению вопроса об обоснованном выборе направления и способа дальнейшего продолжения образования. Это связано как с несбалансированностью содержания получаемого образования, так и с неадекватной профессиональной ориентацией школьников на заключительных этапах обучения. Сюда добавляются издержки систем итоговой аттестации и вступительных испытаний, приводящие к неоправданно высоким рискам последующих разочарований и неудач вчерашних школьников при осуществлении ими своего права на получение высшего образования.

Завершение к 2015 г. основных задач по реформированию профессионально-квалификационной структуры высшего образования позволило Правительству Франции основательно заняться проблемами среднего образования. В целях большей открытости и универсальности начального образования модернизация его содержания была проведена уже в 2013 г. Следующим шагом стала реформа коллежа как базовой ступени среднего образования, в которой основной акцент был сделан на повышение доступности и необходимость уже на этом этапе заложить ранние основы будущей профессиональной ориентации. Следует отметить, что идея превращения коллежей из «элитарных преддверий лицеев» (учреждений полного среднего образования) в «доступные образовательные учреждения, обеспечивающие хорошую подготовку, обязательную для всех», которая уже давно обсуждалась во Франции, стала особенно актуальной

в настоящее время в связи с нарастающими проблемами социального обустройства младших поколений мигрантов.

Статистика свидетельствует, что к 2015 г. более 140 тысяч учащихся коллежей ежегодно покидали школьную систему, не получив никакого диплома, что создает социальную напряженность, особенно в неблагоприятных районах столицы Франции и других городов. В этот период во французских коллежах насчитывалось 3 332 000 учащихся в возрасте от 10 до 15 лет, из них около 80 % обучались в государственных учебных заведениях, остальные — в частных. Неуспеваемость учащихся объяснялась тем, что обучение в коллежах организовано слишком скучно и однообразно. Было предложено шире вводить междисциплинарное обучение, доверив определение его содержания Совету по программам, в состав которого входят как выборные представители, так и эксперты, например, преподаватели университетов. Разработанные таким образом программы, представленные для предварительного обсуждения преподавателям коллежей и общественности, начиная с 2016 г. были приняты к исполнению. В текстах этих программ впервые в практике французского школьного образования было определено все, что учащийся должен знать и уметь⁹.

Вот краткое описание основных положений реформы коллежа:¹⁰

- отменяются классы с изучением в течение 3 лет двух иностранных языков. Вместо этого вводится двухлетнее изучение одного иностранного языка в первые два года обучения в коллеже;

- начиная со второго года в коллеже преподавателям различных дисциплин предлагается работать совместно на площадках практического междисциплинарного обучения (*Enseignement pratique interdisciplinaire — EPI*). При этом необходимо рассмотреть не менее шести из восьми тем, предложенных для таких занятий, в том числе: «Естественные науки, технология, общество», «Информация, коммуникация, общество», «Тело, здоровье, благосостояние и безопасность», «Экология и долговременное развитие» и др.

- отменяется изучение латыни и греческого языка, которые изучались ранее на первом и третьем годах коллежа соответственно. Вместо этого вводится практическое междисциплинарное обучение на тему «Языки и культура Античности».

Реформа коллежа была воспринята французской общественностью отнюдь не однозначно. Более двух тысяч преподавателей коллежей вышли на протестную демонстрацию в Париже 19 мая 2015 г. В большом интервью газете

⁹ Le Parisien. 2015. № 21981. 12 mai. URL: www.leparisien.fr.

¹⁰ Modification des Enseignements au collège, décret n° 2015-544 du 19-5-2015 – J.O. du 20-5-2015 [archive]. URL: www.education.gouv.fr.

«Фигаро» в мае 2015 г., озаглавленном «Школа должна способствовать элитарности каждого», один из бывших министров образования Франсуа Байру заявил, что проведенные изменения программ являются «попыткой нового руководства покончить с национальным культурным наследием и быстрее перевернуть эту страницу»¹¹. По мнению бывшего министра, «манера выражаться, знание языка, способность выразить эмоции, гнев, улыбку или шутку сразу характеризует ваш статус, дает вам признание, откуда бы вы ни приехали... Язык — это способ выражения, ключ к овладению культурой». Если намеченная реформа осуществится, то путь эмансипации, по его мнению, будет открыт только для детей из обеспеченных семей, которые имеют возможность брать частные уроки или учиться в частных учебных заведениях. Под видом борьбы с педагогической элитарностью, по мнению Ф. Байру, будет создаваться элита по рождению или по уровню капитала. Газета «Ле Монд» отметила технократический жаргон, тип малопонятного для непосвященных «новояза», используемый министерскими чиновниками в тексте проекта реформы¹².

Особенно большой критике была подвергнута новая программа изучения истории. В частности, если знакомство с исламом в ней предписано как обязательное в 5-м классе, то изучение христианства в Средневековье оставлено на выбор преподавателя, то есть факультативно. Чтобы снизить накал общественного неприятия реформы коллежа, Правительство пошло на увеличение численности штатного состава преподавателей в коллежах к началу действия реформы на 4 тыс. ставок¹³.

В настоящее время мы являемся свидетелями очередного витка реформационной активности в системе образования Франции, затрагивающей одновременно заключительный этап среднего образования, осуществляемый в лицеях (10–12-й годы обучения), и первую трехлетнюю ступень высшего образования. Обучение в лицее реализуется по одному из трех направлений: общеобразовательному, технологическому или профессиональному, выбор которых предварительно осуществляется еще на последнем году обучения в коллежах. Непосредственно в лицее изначально заданное профильное обучение организовано таким образом, что постепенно возрастает удельный вес профильных дисциплин, и последние 2 года учащиеся лицеев уже имеют отчетливо

¹¹ François Bayrou: «L'école doit viser l'élitisme pour tous». URL: <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/05/01/31001-20150501ARTFIG00182-francois-bayrou-l-ecole-doit-viser-l-elitisme-pour-tous.php>.

¹² Réforme du collège : Vallaud-Belkacem ne veut «plus perdre de temps». URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2015/05/20/reforme-du-college-vallaud-belkacem-ne-veut-plus-perdre-de-temps_4636645_823448.html.

¹³ Marine Le Breton. Ce que la réforme du collège change à la rentrée scolaire 2016. URL: https://www.huffingtonpost.fr/2016/08/31/reforme-college-rentree-scolaire-2016_n_11695550.html.

выраженную ориентацию на будущее направление обучения в вузе или на определенную сферу трудовой деятельности. Выпускники первых двух направлений, дающих доступ непосредственного поступления в университет, получают после успешного прохождения единых выпускных государственных экзаменов диплом общеобразовательного бакалавриата (Diplôme du Baccalauréat Général) или диплом технологического бакалавриата (Diplôme du Baccalauréat Technologique).

Проводимая в настоящее время реформа направлена на решение двух ключевых задач: совершенствование процесса ориентации учащихся и оптимизация порядка доступа в высшее учебное заведение в соответствии не только с желанием кандидата, но и с его объективными личностными данными. Очевидно, что решение этих задач затрагивает как лицеи, так и высшие учебные заведения, поскольку от способов их решения непосредственно зависит качество принимаемых на первый курс студентов, их готовность и мотивированность на успешное продолжение образования. Именно поэтому настоящая реформа, обычно называемая реформой бакалавриата, не только привлекает внимание исследователей, политических деятелей и журналистов, которых интересуют проблемы среднего и высшего образования, но вызывает также большую заинтересованность в обществе. Она меняет существовавший до настоящего времени фактически свободный доступ выпускников лицеев (бакалавров) в университеты. Это предполагает изменение направленности и самого отношения к обучению в лицее, так как его результаты отныне будут напрямую связаны с перспективой реализации жизненно важных устремлений большинства выпускников и их родителей. С другой стороны, усиливается ответственность самих университетов, которым предоставляются определенные возможности участия в формировании контингента своих будущих студентов. А это, в свою очередь, потребует пересмотра сложившегося порядка обучения на первой ступени высшего образования.

Проект предстоящей реформы образования был разработан Министерством высшего образования, научных исследований и инноваций. В его разработке в течение трех месяцев принимали участие 250 ведущих специалистов в области высшего и среднего образования, которые входили в состав 11 рабочих групп по разным направлениям реформы. Результатом работы стал развернутый отчет, опубликованный Министерством высшего образования под названием «План для студентов: сопровождать каждого к успеху»¹⁴. В отчете приведены многочисленные данные, свидетельствующие о том, что высшее

¹⁴ Plan Étudiants: accompagner chacun vers la réussite. 39 p. URL: <https://www.education.gouv.fr/cid122039/plan-etudiants-accompagner-chacun-vers-la-reussite.html>.

образование, и прежде всего университеты, не справляется с возлагаемыми на него обществом и государством обязательствами по формированию поколения специалистов, готовых ответить на вызовы глобализации. Во введении сформулирована главная задача: «осуществить, наконец, демократизацию нашего высшего образования посредством сопровождения к успеху всех студентов при всем их разнообразии». Основные выводы отчета, ставшего фактически планом реформы, были официально представлены широкой общественности 30 ноября 2017 г. в формате коллективной презентации в составе премьер-министра и обоих министров, ответственных за высшее и за среднее образование, что подчеркивало значимость предлагаемых преобразований. Презентация под названием «План для студентов: практическая информация для семей»¹⁵ делала упор на необходимость совершенствования действующей системы итоговой аттестации бакалавров и приема на программы лицензиата. На сайтах министерств была размещена разнообразная информация, в том числе в графической и мультимедийной формах, о характере и последовательности действий, необходимых для выполнения учащимися выпускных классов лицеев, которым уже осенью 2018 г. предстояло поступать в вуз по новым правилам.

Проект реформы содержит четыре раздела, в каждом из которых рассмотрены обоснование и сущность предлагаемых преобразований. Основным обоснованием реформы указаны разнообразные негативные последствия массовизации высшего образования, связанные не только с постоянно растущим спросом на фактически бесплатное высшее образование, но и с отсутствием эффективных регуляторов на стыке между средней и высшей школами. Численность студентов во Франции за последние 50 лет увеличилась в восемь раз, а размер соответствующих расходов бюджета достиг верхнего предела. Последствием фактически свободного приема в университет выпускников лицеев при неэффективности их предварительной ориентации стал чрезвычайно высокий отсев на первой ступени вузовского обучения, которую удается успешно закончить менее 40 % поступивших на первый курс.

Для успешной реализации намеченного Плана предлагается выполнить 20 основных мероприятий, включающих пять различных направлений. Ниже приводятся наименования этих направлений и перечни основных мероприятий, подлежащих выполнению в рамках каждого из этих направлений¹⁶.

¹⁵ Plan Étudiants : informations pratiques pour les familles. URL: <https://www.education.gouv.fr/cid122643/plan-etudiants-informations-pr>.

¹⁶ Plan Étudiants: accompagner chacun vers la réussite. P. 6. URL: <https://www.education.gouv.fr/cid122039/plan-etudiants-accompagner-chacun-vers-la-reussite.html>.

Улучшение сопровождения ориентации учащихся в лицее

1. Назначать двух старших преподавателей в выпускном классе лицея, чтобы индивидуально сопровождать учащихся в формировании их учебного проекта.

2. Выделять по одной неделе в начале и середине выпускного года для проведения ориентации всех выпускников.

3. Углубленно рассматривать на заседаниях совета класса проект ориентации каждого учащегося.

4. Руководителю территориального школьного округа организовать интенсивный диалог между учреждениями среднего и высшего образования данного округа.

5. Организовать содействие выпускникам в плане их ориентации со стороны студентов близлежащих вузов («студент – посол»).

Более справедливый и более прозрачный доступ в университет

6. Отменить практику набора студентов посредством жеребьевки.

7. Ввести новую, более простую и более прозрачную онлайн-платформу набора студентов.

8. При подаче заявления допускать не более 10 пожеланий абитуриента относительно будущего профиля обучения и вуза, без указания предпочтений.

9. Проводить более полное информирование выпускников о возможностях дальнейшего обучения, чтобы преуспеть в учебе по предпочитаемой специальности.

10. При осуществлении ориентации и приема максимально учитывать профиль каждого лицеиста, его предпочтения и достижения.

Предложения обновленной и выверенной подготовки после бакалавриата

11. Ввести индивидуальный «контракт педагогического успеха», чтобы лучше отслеживать продвижение студента.

12. Осуществить модернизацию первой ступени высшего образования, организуемой на персонализированной модульной основе.

13. Усилить тьюториат и сопровождение студентов (по каждой образовательной программе назначать руководители).

14. Оказывать содействие применению новых педагогических форматов (проектная педагогика, интерактивное обучение и др.).

Улучшение условий студенческой жизни в целях успеха в учебе

15. Распространить на новых студентов общий режим социального страхования.

16. В целях упрощения объединить разнообразные взносы, взимаемые со студентов.

17. Поддерживать внутреннюю мобильность (до 1000 евро) в случае переезда студента в другой учебный округ.

18. С целью большей доступности медицинских услуг создать в университетах новые центры здоровья.

Массированные финансовые обязательства государства в размере около миллиарда евро для сопровождения реформы

19. Выделить 450 млн евро из государственного плана инвестиций для содействия введению новых программ, модульной системы, контрактов персонализированного сопровождения каждого студента.

20. Выделить на пятилетний период 500 млн евро с целью создания дополнительных учебных мест и новых штатных должностей по наиболее востребованным направлениям подготовки и повышения заинтересованности преподавателей в осуществлении реформы.

После всестороннего обсуждения на разных уровнях 14 февраля 2018 г. проект закона об очередной масштабной реформе образования был одобрен парламентом. Практическая реализация реформы началась с подписания 8 марта 2018 г. Президентом Франции Э. Макроном Закона № 2018-166 «Об ориентации и успешности учащихся» (Закон ORE — (Loi ORE)¹⁷.

Проводимая реформа распространяется в 2018/2019 учебном году на лицеи общеобразовательного и технологического направлений, не затрагивая пока профессионального направления, выпускники которого не имеют права непосредственного доступа в университет. В соответствии с приказом министра высшего образования от 17 июля 2018 г. обновленная образовательная программа включает в себя три основных составляющих¹⁸:

- базовые общекультурные, гуманитарные и естественнонаучные дисциплины;

- занятия по реализации сопровождения и ориентации в течение всего периода обучения в лицее;

- дисциплины специализации, выбираемые учащимися с помощью механизма ориентации.

Если ранее при переходе из коллежа в лицей учащиеся сразу выбирали между тремя сериями (направлениями) — естественнонаучной (S), гуманитарно-филологической (L) и экономико-социальной (ES), то отныне вместо указанных

¹⁷ Loi n°2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'Orientation et Réussite des Etudiants. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/3/8/ESRX1730554L/jo/texte>.

¹⁸ Arrêté du 16 juillet 2018 relatif aux épreuves du baccalauréat général à compter de la session de 2021 NOR: MENE1813138A. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2018/7/16/MENE1813138A/jo/texte>.

серий учащиеся в течение первого года будут изучать дисциплины общего базового цикла (*tronc commun*). На втором году они будут выбирать между тремя специализациями, уменьшающимися до двух на последнем (третьем) году обучения в лицее. Таким образом, существовавший ранее общий профильный характер обучения станет более специализированным и конкретным¹⁹.

В обновленном базовом цикле предусмотрено изучение восьми общеобразовательных дисциплин: французский язык, философия, история-география, общественная мораль (*Enseignement Moral et Civique*), два современных иностранных языка, естественные науки, физическая культура и спорт. Предполагается также включить в учебный план новую дисциплину под названием «Естественные и цифровые гуманитарные науки» (*Humanites Scientifiques et Numeriques*) — для усвоения знаний, необходимых для того, чтобы жить и действовать в XXI в. Она предназначена также для углубления цифровых компетенций учащихся и понимания глубоких научных и технологических преобразований, характерных для нашего времени, обусловленных в том числе проблемами биоэтики, экологии и т. д.

На втором году обучения в лицее учащимся предлагается выбор из 12 специализаций: математика; физика-химия; науки о жизни и о Земле; история-география и геополитика; экономические и социальные науки; гуманитарные науки-литература-философия; искусства; иностранные языки, литература и культура; литература, языки и культура античности; биология, экология, окружающая среда; инженерные науки; цифровизация и информатика. Предусмотрена также возможность факультативного изучения одной дисциплины на втором году обучения в лицее — 3 часа в неделю (по выбору: латынь, греческий язык, спорт или третий иностранный язык). На втором году лицеисты за счет выбора специализаций смогут, как и ранее, выбирать между общеобразовательной траекторией «*la voie generale*» и технологической «*la voie technologique*».

На третьем году, когда остаются только две специализации, допускается факультативное изучение двух дисциплин, перечень которых дополнен дисциплинами «Право и основные вызовы современного мира» и «Прикладная математика»²⁰.

Чтобы сократить организационные издержки, неизбежные на начальном этапе столь масштабной реформы, Правительство установило временной график ее проведения, согласно которому с начала 2018/2019 учебного года только

¹⁹ La Reforme du baccalaureat. URL: CFTC Snepl Syndicat National de l'Enseignement Prive Laique; Janvier-fevr-mars. 2018. № 159.

²⁰ Réforme du Bac: Quelles spécialités choisir selon les études supérieures que vous visez. URL: <https://www.studyrama.com/reforme-du-bac/les-coefficients-des-epreuves-du-bac-2021-105018>.

вновь принятые учащиеся лицеев постепенно будут приобщаться к новому порядку обучения, чтобы в 2021 г. осуществить первый выпуск уже по новым правилам. При этом для принятых в лицей в 2018 г. нововведения ограничатся тестами по французскому языку и математике, персонализированным сопровождением в отношении письменного и вербального самовыражения и помощью в обоснованном выборе направления и уровня последующего обучения.

В реализации обозначенных выше 20 основных мероприятий реформы ключевое значение придается совершенствованию и углублению профильной ориентации обучающихся и оптимизации действующего порядка поступления в университет. Первая задача рассматривается при этом как приоритетная и стратегическая, а вторая — как инструментальная, поскольку ее решение является условием достижения успешного результата эффективной ориентации, что должно проявиться в снижении потерь на уровне лицензиата и в общем повышении качества высшего образования.

Наряду с вводимой в действие модернизированной программой лицея, контуры которой представлены выше, и с уже введенными в 2014/2015 учебном году новыми программами первой ступени высшего образования, существенные изменения коснулись порядка поступления на 1-й курс университета²¹. До начала реформы выпускники, успешно сдавшие итоговые экзамены по программе лицея и получившие диплом бакалавра среднего образования (*baccalaureat*) принимались в университет без дополнительных условий. Им было достаточно подать заявление с указанием выбранного направления и список 20 вузов, составленный в порядке предпочтения. Если на некоторые наиболее востребованные направления (юриспруденция, архитектура, физическая культура и спорт) количество поданных заявок превышало число существующих мест приема, то неудовлетворенные заявки (обычно от абитуриентов с более низким итоговым баллом) распределялись по другим университетам или по другим направлениям посредством жеребьевки. Именно эти абитуриенты в дальнейшем становились первыми кандидатами на отчисление, что в последние годы было предметом всесторонней критики.

Реформа существенным образом меняет сложившийся порядок приема. Вводится новая онлайн-платформа по приему заявлений — Платформа ориентации к высшему образованию (*Plate-forme d'orientation vers l'enseignement supérieur*), которая по результатам конкурсного голосования в интернете стала сокращенно называться *Parcoursup. supérieur*)

²¹ Arrêté du 30 juillet 2018 relatif au diplôme national de licence NOR: ESRS1820545A. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2018/7/30/ESRS1820545A/jo/texte>.

Платформа, получившая официальный статус «службы с национальными полномочиями», была введена в действие приказом министра высшего образования от 18 июня 2018 г.²². По новым правилам абитуриент должен представить в онлайн - режиме досье, в котором помимо результатов выпускных экзаменов должны быть приложены рекомендации и заключение администрации лица о предполагаемой профессиональной ориентации кандидата, а также список 10 университетов для возможного поступления в один из них без указания предпочтений. В университетах формируются приемные комиссии, которые принимают решение по каждому кандидату с учетом материалов их досье. Хорошо успевающие кандидаты с подтверждением обоснованности их выбора получают ответ «да» и право на зачисление. Менее сильные и менее мотивированные кандидаты могут получить ответ «да, если...», который означает прием с условием дополнительного сопровождения со стороны специально назначенных преподавателей и тьюторов. Если же речь идет о поступлении на программы и в вузы с высоким конкурсом, может быть получен ответ «нет».

Первые итоги начального этапа реформы были представлены 25 сентября 2018 г. на пресс-конференции министра высшего образования, исследований и инноваций Фредерики Видаль по случаю начала учебного года. Министр, в частности, отметила достижение определенных успехов в преобразовании лицеев, сказав, что впервые между высшим и средним образованием был проложен реальный мост, который в дальнейшем должен только расширяться. В интересах успешного обучения студентов устранено широко практиковавшееся ранее поступление по воле жребия. Организовано персонализированное сопровождение студента к успеху не только при его поступлении, но и на протяжении обучения в вузе. В университетах запускаются новые программы лицензиата в модульной форме, что больше соответствует разнообразным запросам студентов. Платформа Parcoursup подтвердила свою эффективность. Около 730 тысяч молодых людей взаимодействовали с Платформой, что составило 90 % всех абитуриентов, а по общеобразовательному направлению подготовки выпускников — 96 %. Ее применение позволяет расширить доступ к высшему образованию и содействовать его демократизации. Оказались несостоятельными также опасения относительно возможного усиления территориального неравенства при поступлении в вуз. Наоборот, внутренняя мобильность при поступлении получила определенные гарантии.

²² Arrêté du 19 juin 2018 relatif à la création du service à compétence nationale dénommé "Parcoursup" NOR: ESRA1811841A. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2018/6/19/ESRA1811841A/jo/texte>.

В результате на 10 % возросла численность выпускников лицеев, поступавших в вузы за пределами своего учебного округа²³

Уверенность в положительном воздействии реформы на дальнейшее развитие высшего образования министр высказала в выступлении 22 марта 2019 г. на открытии ежегодного коллоквиума «Автономия университетов?». Как считает министр, реформа успешно началась, и имеются все основания надеяться на ее успешное продолжение. По мнению министра, реформа выполняет свою миссию. Она позволяет будущим студентам на протяжении периода подготовки к поступлению и в сам момент поступления непосредственно участвовать в выборе направления своего обучения в соответствии с личными устремлениями и объективной предрасположенностью. Этот оптимистичный вывод, разумеется, свидетельствует о большой работе, уже проделанной организаторами реформы²⁴.

С другой стороны, во Франции есть много критических и даже резко отрицательных публикаций относительно реформы и ее истинных целей²⁵. Основное острие критики направлено на возможные социальные последствия реформы, результатом которых может стать еще большая дифференциация высшего образования на «элитарное» и «образование для всех», что, в свою очередь, приведет к дальнейшему усилению расслоения общества и социальной напряженности.

Из всех развитых стран Франция имеет систему образования, организационные параметры которой, и прежде всего жесткая централизация управления, наиболее близки к российским. Весьма близки и многочисленные проблемы образования, которые в настоящее время приходится решать нашим странам, в частности, проблема профессионализации первой ступени высшего образования. В этой связи материал данной статьи может представлять интерес для многочисленных российских специалистов и читателей, которым небезразличны дальнейшие пути развития отечественного образования.

²³ Conférence de presse de rentrée 2018 – Discours de Frédérique Vidal Rentrée étudiante 2018-2019. URL: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24688-cid134401/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid134401/conference-de-presse-de-rentree-2018-discours-de-frederique-vidal.html>.

²⁴ Enseignement Supérieur. Colloque de la C.P.U. : discours de Frédérique Vidal. URL: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid140253/colloque-de-la-c.p.u.-discours-de-frederique-vidal.html>.

²⁵ См., например: La réforme Macron de l'université Stéphane Beaud & Mathias Millet, le 20 février 2018. URL: <https://laviedesidees.fr/La-reforme-Macron-de-l-universite.html>.

Литература

1. Enseignement Supérieur. Colloque de la C.P.U. : discours de Frédérique Vidal. URL: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid140253/colloque-de-la-c.p.u.-discours-de-frederique-vidal.html>.
2. François Bayrou: «L'école doit viser l'élitisme pour tous». URL: <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/05/01/31001-20150501ARTFIG00182-francois-bayrou-l-ecole-doit-viser-l-elitisme-pour-tous.php>.
3. La Reforme du baccalaureat // CFTC Snepl Syndicat National de l'Enseignement Prive Laique; Janvier-fevr-mars. — 2018. — № 159.
4. La réforme Macron de l'universite Stéphane Beaud & Mathias Millet, le 20 février 2018. URL: <https://laviedesidees.fr/La-reforme-Macron-de-l-universite.html>.
5. Marine Le Breton. Ce que la réforme du collège change à la rentrée scolaire 2016. URL: https://www.huffingtonpost.fr/2016/08/31/reforme-college-rentree-scolaire-2016_n_11695550.html.
6. Réforme du collège : Vallaud-Belkacem ne veut «plus perdre de temps». URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2015/05/20/reforme-du-college-vallaud-belkacem-ne-veut-plus-perdre-de-temps_4636645_823448.html.

Букалерева Л. А., Насонкин В. В., Остроушко А. В.

К вопросу о противодействии информационному воздействию на несовершеннолетних посредством сети «Интернет»

Аннотация. В статье анализируется действующее законодательство, регламентирующее вопросы обеспечения информационной безопасности и защиты несовершеннолетних от вредоносного психологического влияния в информационно-телекоммуникационных сетях. Выявлено, что в российском законодательстве существует достаточное количество актов, направленных на обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних, но в силу различных причин они не позволяют в полной мере обеспечить защиту российских детей от информации, наносящей вред их здоровью и развитию, в сети «Интернет».

Для устранения указанного недостатка авторы предлагают выработать единую государственную политику по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях. Основные положения данной политики должны быть закреплены в базовом документе стратегического планирования. Такой подход позволит суммировать квинтэссенции позитивного отечественного и международного опыта противодействия имеющейся проблеме и сформулировать основные направления совершенствования национального законодательства, ориентированного на обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях.

Ключевые слова: несовершеннолетние; информационная безопасность; сеть «Интернет»; вредоносное воздействие; здоровье; нравственное развитие; защита; Концепция; совершенствование; система противодействия.

Обеспечение общепризнанных прав детей на защиту от негативной информации, нарушающей их нравственное, психическое, физическое и социальное развитие, является одним из приоритетных направлений политики российского государства на современном этапе¹. С целью обеспечения эффективной защиты несовершеннолетних от вредного информационного влияния, источником которого стала сеть «Интернет», в Российской Федерации работа ведется по двум основным направлениям — фильтрация контента и медиа-

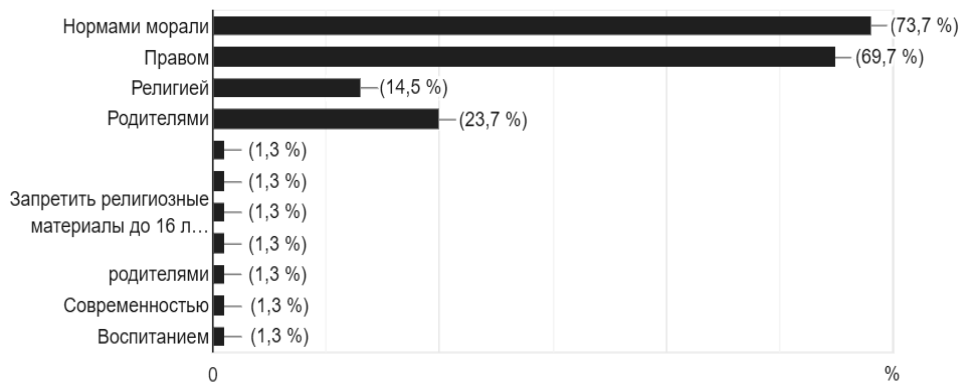
¹ См.: Попченков Э. Н., Кузнецов В. А. К вопросу о понятии, сущности, месте, роли и значении оперативно-розыскной политики в структуре уголовной политики Российской Федерации // Современные проблемы уголовной политики : материалы Всероссийской научно-практической конференции : в 2 т. / под ред. А. Н. Ильяшенко (г. Краснодар, 1 октября 2010 г.). Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2010. Т. 2. С. 219.

образование². Базовым принципом данной работы должно быть провозглашено создание в информационной среде атмосферы, свободной от негативного влияния на психику детей вне зависимости от их социального положения, религиозной, этнической и государственной принадлежности.

Президент Российской Федерации в своем Указе от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»³ поставил задачу разработать систему мер по предотвращению различного вида негативного психологического воздействия на несовершеннолетних. В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации⁴ защита жизненно важных интересов страны от любых внутренних и внешних угроз, связанных с применением информационных технологий, определена стратегической целью обеспечения информационной безопасности личности.

Для достижения этой цели в Российской Федерации был принят ряд нормативных актов в различных отраслях законодательства. Проведенный нами опрос (результаты представлены на диаграмме 1) показал высокий уровень доверия российских граждан к необходимости создания механизма правового противодействия влиянию вредоносной информации на психику детей посредством информационно-телекоммуникационных сетей.

Диаграмма 1 — Распределение ответов на вопрос о том, чем (кем) должно осуществляться регулирование противодействия влиянию вредоносной информации на психику детей в сети «Интернет»



² См.: *Иванов И. С.* Правовая защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : расширенный научно-практический комментарий. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2012.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

⁴ Указ Президента Рос. Федерации от 5 дек. 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50, ст. 7074. (далее — Указ Президента № 646).

Анализ состояния отечественного законодательства в области обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних показал, что базовый Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁵ (далее — Закон о защите детей от причиняющей вред информации) нуждается в доработке, в частности корректировке и расширении перечня видов информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, так как действующие нормы не позволяют оказывать эффективное противодействие выявленным рискам негативного психологического воздействия в сети «Интернет».

Нормы, которые направлены на защиту детей от вредоносного информационного воздействия, но принятые в различных отраслях, не всегда согласуются в системе российского законодательства. Зачастую они принимаются в срочном порядке как аварийная «заплатка» в законодательстве для решения текущих задач. Это порождает несогласованности и коллизии, которые были выявлены нами в ходе исследования. Кроме того, актуальной задачей является пересмотр устаревших ведомственных норм, приведение их в соответствие с федеральным законодательством и совершенствование механизмов предупреждения делинквентного поведения несовершеннолетних, продуцируемого контентом сети «Интернет»⁶.

В Российской Федерации не в полной мере востребован положительный зарубежный и международный опыт по построению системы правового противодействия распространению негативной информации, как, впрочем, не известен зарубежным коллегам позитивный российский научный и практический опыт решения проблемы.

Все это доказывает, что принятым в России нормативным актам не хватает единой концептуальной направленности, которая бы структурировала цели, методы и средства противодействия негативному информационному воздействию на психику детей. Выявленные недостатки обуславливают необходимость более качественного конструирования правовых норм, направленных на охрану информационной безопасности несовершеннолетних. За необходимость дальнейшего совершенствования данных норм высказалось 73,7 % опрошенных нами респондентов.

По нашему мнению, правовой механизм предотвращения распространения опасной для несовершеннолетних информации по сетям телекоммуникации должен базироваться на приращении знаний в отечественной юридической нау-

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48.

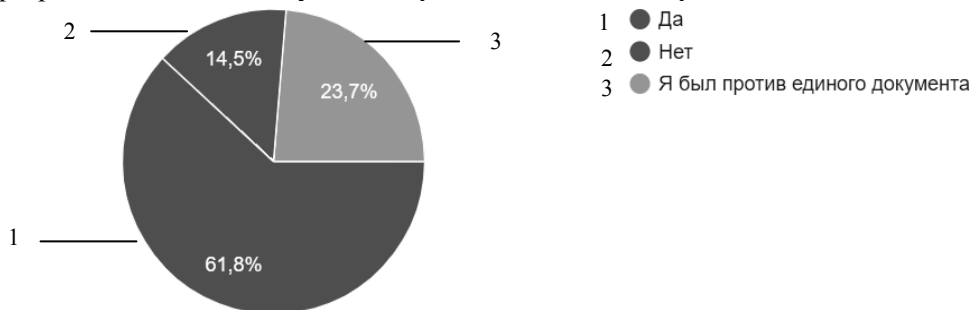
⁶ См.: Кузнецова Е. В. Предупреждение органами внутренних дел криминогенного воздействия контента и коммуникаций в сети Интернет на несовершеннолетних // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1 (48).

ке о создании комплексной системы правового обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних. При этом комплекс правовых норм, направленных на правовое регулирование информационной безопасности несовершеннолетних и защиту их от психологического воздействия через системы телекоммуникации, должен быть закреплён в едином основополагающем документе, предусматривающем стратегические цели, систему принципов, основные направления обеспечения и организационные основы противодействия вредоносному воздействию на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях.

Отметим, что в Российской Федерации информационная безопасность личности рассматривается как часть национальной безопасности, которая в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷ (далее — Закон о стратегическом планировании) подлежит правовому регулированию наряду с социально-экономическим развитием Российской Федерации. Следовательно, документ, содержащий программу защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях, должен быть отнесен к документам стратегического планирования.

В ходе исследования нами перед интервьюируемыми были поставлены вопросы о том, считают ли они необходимым разработку единой идеологии противодействия негативному информационному воздействию на детей, принятие нормативного акта, который бы закрепил цели, систему принципов, основные направления обеспечения и организационные основы такого противодействия, и отнесение этого документа к документам стратегического планирования. Результаты ответов представлены на диаграмме 2.

Диаграмма 2 — Распределение ответов на вопрос о необходимости разработки единого документа стратегического планирования



⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378.

Как видим, большинство респондентов поддержали предложение о необходимости разработки единого документа стратегического планирования. Среди противников такого подхода было высказано мнение, что защита несовершеннолетних должна осуществляться посредством принятия нормативных актов органами, ответственными за реализацию политики в отношении детей, или предпочтение отдавалось саморегулированию, когда программа противодействия должна быть разработана общественными организациями и не закрепляться на нормативном уровне.

Конечно, предложение о создании кибердружин довольно интересно. Секретарь Общественной палаты РФ Валерий Фадеев поддерживает разрабатываемый группой депутатов от «Единой России» законопроект о создании кибердружин, которые должны помогать правоохранительным органам находить в интернете противоправный контент⁸. Следует отметить определенный вклад общественного проекта «Киберпатруль» в части защиты детей от посещения опасных ресурсов в сети «Интернет», а также в разработку методики противодействия распространению противоправного контента и его блокированию в сети «Интернет»⁹. По нашему мнению, только полная координация мер общественного противодействия и государственного воздействия, осуществленная на правовом уровне, позволит эффективно решить проблему предотвращения негативного психологического воздействия на несовершеннолетних в сети «Интернет». Разрешить данную проблему может стратегическое планирование, которое является базой для любой реализуемой политики, предполагает сроки достижения целей, которые должны быть обеспечены имеющимися ресурсами.

Под стратегическим планированием понимается целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование обеспечения социально-экономического развития Российской Федерации, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленные на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации (п. 1 ст. 3 Закона о стратегическом планировании).

Обязательным компонентом стратегического планирования является документирование целей, прогнозов, планов и программ, связанных со страте-

⁸ Секретарь ОП поддержал проект закона о создании кибердружин [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5754065> (дата обращения: 20.11.2018).

⁹ Областной проект «Киберпатруль» [Электронный ресурс]. URL: <https://educ.admtymen.ru/edu/org/edunet/52502/more.htm?id=11183143@cmsArticle> (дата обращения: 20.11.2018).

гическим планированием, которое должно осуществляться на уровне органов государственной власти Российской Федерации.

Исследователи в целом позитивно оценивают принятие Закона о стратегическом планировании. Так, М. Ю. Осипов подчеркивает, что стратегическое планирование направлено на минимизацию рисков возникновения социальных или экологических катаклизмов в будущем, на обеспечение национальной безопасности, которая также состоит в защите национальных интересов РФ от внутренних и внешних угроз¹⁰.

Д. А. Афиногенов и В. В. Воронин отмечают, что стратегическое планирование позволяет на практике реализовывать «принцип взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности с динамичным социально-экономическим развитием государства»¹¹. По мнению ученых, стратегическое планирование является идеологической основой формирования государственной политики, которое позволяет на практике реализовывать принцип взаимосвязи и взаимозависимости.

Как нам представляется, документ, содержащий программу защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях, должен быть принят высшим органом исполнительной власти — Правительством Российской Федерации как новая редакция Концепции информационной безопасности несовершеннолетних (ранее детей), или же следует разработать новую Концепцию информационной безопасности несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях¹².

Пора отказаться от понятия «информационная безопасность детей» как в действующей Концепции, так и в базовом Законе о защите детей от причиняющей вред информации (№ 436-ФЗ) и ввести понятие «информационная безопасность несовершеннолетних». Такая тенденция прослеживается во многих зарубежных странах, в частности, китайские и американские законодатели

¹⁰ См.: *Осипов М. Ю.* О некоторых проблемах реализации положений Федерального закона о стратегическом планировании в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 8–13.

¹¹ *Афиногенов Д. А., Воронин В. В.* Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 13–17.

¹² См. подробнее: *Остроушко А. В., Букалерева Л. А.* О необходимости системного подхода при разработке нормативных актов для обеспечения информационной безопасности детей в сетях телекоммуникации // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике : материалы XIV международной научной конференции : в 4 ч. (г. Москва, 5 апреля 2018 г.). М., 2018. Ч. 4. С. 148–153.

в своих документах в аналогичных случаях уже давно используют в этом термине слово «несовершеннолетние»¹³.

В настоящий момент в РФ под информационной безопасностью детей понимается состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию. Употребление законодателем слова «дети», имеющего более широкое толкование, а не «несовершеннолетние» потенциально может способствовать возникновению ряда противоречий, ведь даже перешагнувшие порог совершеннолетия личности все равно остаются детьми своих родителей. Заметим, что в Российской Федерации «ребенок — лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)». Такое определение дано в ст. 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁴. В то же время понимание равнозначности слов «ребенок», «дети», «несовершеннолетние» было принято отечественной юридической наукой и практикой, что доказывается тем, что на протяжении всего срока действия закона нам не известны случаи, когда бы факт использования слова «дети» вызывал проблемы при правоприменении. Однако требования юридической техники требуют от законодателя точности формулировок.

Узкое, буквальное содержание существующего легального определения понятия «информационная безопасность детей» говорит лишь об одном аспекте информационной безопасности несовершеннолетнего — отсутствии риска, связанного с причинением информацией вреда, что совершенно не коррелирует с доктринальным определением информационной безопасности личности, закрепленным Указом Президента № 646. Исходя из толкования данного определения, можно предположить, что мы защищаем детей только от вредной информации. При этом неучтенной остается защищенность интересов личности несовершеннолетнего при реализации прав на доступ к информации, права на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности. Также в данное определение не вошла защита конфиденциальной информации о личности и ряда других важных информационных прав несовершеннолетнего. О необходимости совершенствования дефиниций, связанных с информационной безопасностью личности, уже неоднократно заявляли в научном сообществе¹⁵.

¹³ Shaw T. (ed.). *Information Security and Privacy: a Practical Guide for Global Executives, Lawyers, and Technologists*. Chicago : American Bar Association, 2011. P. 17.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

¹⁵ См., например: *Полякова Т. А.* Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 178

Полагаем, что имеющееся в Законе о защите детей от причиняющей вред информации определение информационной безопасности детей является неполным, так как законодательством РФ под охрану поставлены и иные общественные отношения в сфере информации и личности. В связи с чем предлагаем под информационной безопасностью детей (несовершеннолетних) понимать состояние защищенности детей от внутренних и внешних информационных угроз, при котором их личность защищена от рисков, связанных с причинением информацией вреда здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию, а также гарантированы: права на доступ к информации, использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития; режим конфиденциальности информации о личности; защита от распространения заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство человека или подрывающих его репутацию; запрет на незаконный оборот информации, затрагивающей экономические, политические интересы несовершеннолетнего; гарантии на ознакомление с необходимыми для жизнедеятельности человека сведениями.

Кроме того, считаем, что кроме уже ставших традиционными основных положений государственной политики обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних в Российской Федерации и перечня первоочередных мероприятий по ее реализации, новая Концепция должна в обязательном порядке содержать: понятийный аппарат; основные направления развития отраслей публичного и частного права в сфере охраны информационной безопасности несовершеннолетних; вопросы повышения эффективности противодействия возникающим угрозам в информационно-телекоммуникационных сетях посредством координации деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти.

Одной из наиболее важных проблем, требующих решения, является признание самой проблемы того, что телекоммуникационные сети — это основной инструмент, который используется для распространения информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию несовершеннолетних. Многие люди, будь то родители, учителя или даже сотрудники правоохранительных органов, недооценивают риски использования сети «Интернет» несовершеннолетними. Каждому субъекту, который имеет дело с детьми (в процессе образования, воспитания, защиты их прав, создания информационной продукции для

2008. 438 с.; *Иванов С. В.* Правовое регулирование информационной безопасности личности в Российской Федерации // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 1 (25). С. 50; *Гуров А. И., Остроушко А. В.* Уголовно-правовая охрана информационной безопасности личности // Закон и право. 2015. № 4. С. 16–18.

несовершеннолетних и т. д.), должно быть вменено знание нормативных документов, касающихся негативного психологического воздействия в информационно-телекоммуникационных сетях, а также методики противодействия такому воздействию и мерах по нейтрализации его последствий.

Положительным можно признать опыт Соединенных Штатов Америки и Израиля, где в случае выявления любой информации (текстовой, видео, графика), которая негативно воздействует на ребенка и (или) заставляет его чувствовать угрозу или боль, в целях обеспечения безопасности несовершеннолетнего всем субъектам дается однозначная рекомендация незамедлительно обращаться в полицию. В структуре правоохранительных органов созданы специальные подразделения для борьбы с информационными правонарушениями, и рядовые сотрудники имеют компетенции для правильного реагирования на подобные сообщения¹⁶.

Проведя анализ зарубежного опыта, мы установили, что очень важная роль там отводится разработке легальных дефиниций¹⁷, при этом следует добиться концептуальной четкости всех определений. В этой связи, кроме проблемы разработки понятия «информационная безопасность несовершеннолетних (или детей)», необходимо предельно четко сформулировать дефиниции, которые:

во-первых, фиксируют состояние защищенности детей от вредоносного воздействия информационно-телекоммуникационных сетей;

во-вторых, отражают содержание и опасность вредоносного воздействия на психику несовершеннолетних;

в-третьих, устраняют имеющиеся правовые пробелы, связанные с отсутствием на формально-юридическом уровне широко используемых терминов. Эти вопросы должны найти свое отражение в Общих положениях Концепции.

Предлагаем включить в Концепцию ряд базовых понятий, таких как:

- угроза информационной безопасности несовершеннолетних (далее — информационная угроза) — совокупность действий и факторов, создающих опасность нанесения ущерба информационной безопасности несовершеннолетних;

- вредоносное воздействие на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях — информационная угроза, выражающаяся в совокупности действий и факторов информационно-психологического характера в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть «Интер-

¹⁶ Patchin J. Law Enforcement Perspectives on Cyberbullying [Electron. resource]. 2011. URL: <http://cyberbullying.us/blog/law-enforcement-perspectives-on-cyberbullying.html>.

¹⁷ Токунага Р. С. После вас домой из школы: критический обзор и синтез исследований о кибербуллинге и виктимизации // Компьютеры в поведении человека. 2010. № 26 (3). С. 277–287.

нет», целенаправленно приводящих к причинению информацией вреда здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию несовершеннолетних;

- защита от вредоносного воздействия на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях — комплекс мероприятий для предотвращения, нейтрализации (ослабления), блокирования и устранения последствий вредоносного воздействия;

- факторы информационно-психологического характера — факторы, способные против воли и желания человека изменять его психологические характеристики и поведение.

Новая Концепция должна базироваться на модели системы потенциальных угроз информационной безопасности несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях и адекватных ответах со стороны государства и общества, построенной на основании риск-ориентированного подхода. Мы отдаем себе отчет, что вредоносное воздействие на психику в информационно-телекоммуникационных сетях относится к классу угроз, которые ликвидировать в полной мере невозможно. Именно открытость информационных технологий позволяет им успешно работать во всех сферах нашей жизни и активно развиваться. Такая открытость сопряжена с риском. По нашему мнению, комплексное правовое регулирование позволяет сократить эту угрозу таким образом, чтобы обеспечить достаточный уровень информационной безопасности несовершеннолетних. Требуется закрепить приоритет адаптации имеющейся в Российской Федерации нормативной базы и реализации неотложных задач по разработке и принятию нормативных правовых актов, обеспечивающих информационную безопасность несовершеннолетних, для того, чтобы строить надежную систему противодействия угрозам по мере развития технологий.

В этой связи считаем, что в Концепции должны найти свое отражение оценка состояния информационной безопасности несовершеннолетних в Российской Федерации и базовые риски при работе в сетях коммуникации, а также перечень потенциальных угроз, исходящих от телекоммуникационных сетей и оказывающих вредоносное воздействие на психику детей. С нашей точки зрения, для эффективного обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних необходимо отнести отдельные виды информационных ресурсов (источников информации) к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. Предлагается ввести шесть категорий риска: чрезвычайно высокий, высокий, значительный, средний, умеренный и низкий. Они будут являться показателями, которые отражают как степень опасности

той или иной информации для несовершеннолетних, так и тяжесть последствий ее вредоносного воздействия.

Кроме того, полагаем, что в Российской Федерации категоризации должна быть подвергнута следующая информация:

1) распространяемая с целью вовлечения несовершеннолетних в социальных сетях в различные деструктивные группы для дальнейшего манипулирования их действиями в реальном мире, наиболее опасными из которых являются группы:

- суицидальной направленности (так называемые группы смерти);
- активно пропагандирующие идеологию экстремизма, национализма и терроризма, содержащую призывы к совершению преступлений экстремистской и террористической направленности против людей другой национальности или вероисповедания, иностранных граждан;
- направленные на контроль сознания и изменение системы ценностных ориентиров несовершеннолетних путем вовлечения их в псевдорелигиозные организации, тоталитарные секты, а также пропаганду деструктивных культов, магии, колдовства, волшебства, чародейства, ясновидения, эзотерики, теургии, некромантии и т. п.;
- культивирующие свободу половых отношений, раннее начало половой жизни, а также нетрадиционную сексуальную ориентацию и нетрадиционные сексуальные отношения;
- нацеленные на пропаганду антиобщественного поведения, правового нигилизма, популяризацию уголовной идеологии, криминализацию несовершеннолетних путем распространения информации о возможностях и способах совершения преступлений;

2) посягающая на честь и достоинство несовершеннолетнего, навязывающая искаженные правила межличностного общения, выражающиеся:

- в унижении чести и достоинства путем преследования в информационно-телекоммуникационных сетях через сообщения, содержащие оскорбления, агрессию, запугивание, хулиганство, социальное бойкотирование (так называемые кибербуллинг, кибермоббинг, интернет-травля и т. п.);
- действиях лица, направленных на установление контакта с несовершеннолетним в виртуальном мире, в целях склонения несовершеннолетнего при помощи возможностей сети «Интернет» к действиям сексуального характера в реальном мире (так называемый кибергруминг);
- провоцирующем и пренебрежительном поведении противоположной стороны при общении в информационно-телекоммуникационных сетях (хамство, нецензурная лексика, пранк, навязчивый спам, деанонимизация);

3) направленная на поддержание постоянной потребности:

- играть в игры (игровая зависимость);
- обладать доступом к ресурсам информационно-телекоммуникационных сетей;
- во взаимодействии коммуникативного плана с членами группы в социальных сетях, мессенджерах и пр.;
- в поиске и просмотре в сетях картинок, цитат, демотиваторов и т. п. (демотивационная зависимость);

4) пропагандирующая использование информационных ресурсов и информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым ограничен, с помощью запрещенных систем для преодоления средств защиты и обучающая использованию вышеуказанных средств;

5) пропагандирующая потребительское, меркантильное отношение к жизни, в том числе маркетинговые технологии, ориентированные на несовершеннолетних, нацеливающие детей воздействовать на родителей для удовлетворения своих потребностей;

6) формирующая неправильные личностные ценности, выражающаяся:

- во внушении мысли о возможности зарабатывания «легких денег» на распространении контента, обслуживании цифровых финансовых активов, участии во всевозможных онлайн-играх;
- в возведенном в цель саморекламирании путем раскрутки личных профилей и сообществ в социальных сетях (так называемая лайкомания);
- распространении информации, направленной на размывание культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей, под видом произведений современного искусства;

7) привлекающая к участию в несанкционированных массовых мероприятиях различного толка, в том числе и политических.

Следует концептуально закрепить необходимость правового воздействия на информационные отношения в целях обеспечения защиты детей от негативного информационного воздействия, причиняющего вред их здоровью и развитию. Уровень вмешательства и строгость юридической ответственности должны быть поставлены в прямую зависимость от отнесения отдельных видов и источников информации к определенной категории риска в зависимости от (с учетом) возрастной категории детей. Этому должны предшествовать научные оценки поставленной проблемы.

Кроме того, в Концепции обязательно должны быть закреплены основные принципы обеспечения защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях, которые базируются на общеправовых принципах законности, справедливости, гуманизма, единства прав и обязанностей и специальных принципах, отраженных в Доктрине

информационной безопасности Российской Федерации и Концепции информационной безопасности детей.

Базовыми являются следующие принципы:

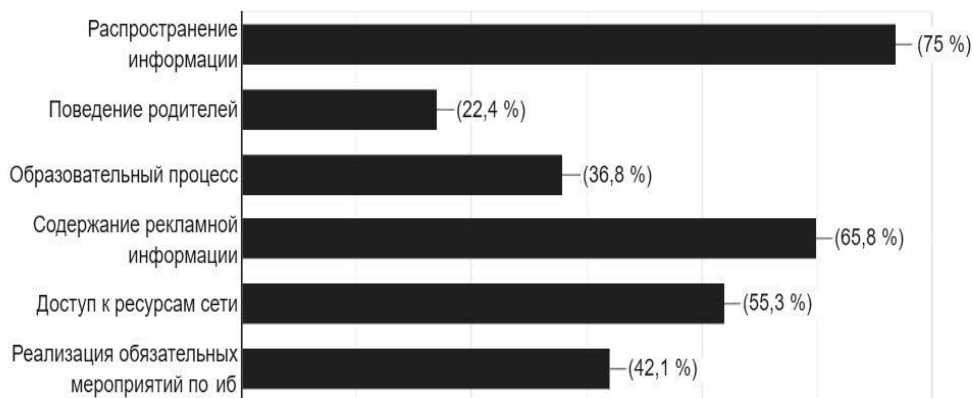
- законности общественных отношений в информационной сфере и равенства прав и свобод всех участников таких отношений, основанные на конституционном праве граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом;
- признания детей равноправными участниками информационных общественных отношений в Российской Федерации, нуждающимися в дополнительном обеспечении защиты их прав и законных интересов в информационной сфере;
- ответственности государства за соблюдение законных интересов детей в информационной сфере и обеспечения защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях;
- соблюдения баланса между потребностью несовершеннолетних граждан в свободном обмене информацией и ограничениями, связанными с необходимостью обеспечения информационной безопасности;
- необходимости формирования у детей компетенций в сфере безопасного использования информационно-коммуникационных технологий в области безопасного поведения в информационном пространстве и умений предупреждать информационные угрозы и ликвидировать последствия их проявления;
- создания при доступе в сеть «Интернет» с территории Российской Федерации благоприятной для детей информационной среды вне зависимости от их социального положения, государственной, религиозной и этнической принадлежности;
- достаточности сил и средств для обеспечения защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях, которая достигается в сотрудничестве государственных и негосударственных учреждений, должностных лиц, родителей, педагогов, представителей средств массовой информации, операторов связи и операторов информационных систем.

В соответствии со сложившейся традицией и правилами юридической техники в документах стратегического планирования, включая разрабатываемую Концепцию, должны быть описаны приоритетные задачи государственной политики по противодействию информационному воздействию на несовершеннолетних посредством сетей телекоммуникации.

Проведенный нами опрос показал, в каких информационных отношениях, по мнению респондентов, прослеживается недостаток правового регу-

лирования, который не позволяет в полной мере защитить детей от вредоносного информационного воздействия. Результаты исследования приведены на диаграмме 3.

Диаграмма 3 — Распределение ответов на вопрос о том, в каких направлениях необходимо дополнительное правовое регулирование для обеспечения безопасности несовершеннолетних в сети «Интернет»



Если допустить, что к приоритетным направлениям правового регулирования будут отнесены те, за которые высказалось более половины опрошенных, то результаты опроса частично совпадают с данными, которые получены при анализе зарубежного и международного опыта, а также научных исследований. Однако можно заметить, что самую низкую поддержку среди опрошенных получили направления по вторжению посредством права в повседневную деятельность родителей и педагогов, то есть тех субъектов, которые наиболее вовлечены в процесс становления личности несовершеннолетнего.

Во многом это связано с тем, что опрошенные являются родителями или готовятся ими стать, что приводит к опасению дополнительной ответственности, и такое состояние поддерживается «страшилками» о ювенальной юстиции¹⁸, распространяемыми в средствах массовой информации. Также известен мировой опыт, например израильский, где компетентные органы наделены правом оказывать информационное запретительное воздействие на родителей и принимать иные меры, вплоть до изъятия ребенка из семьи за аморальное

¹⁸ См. об этом: *Борисова К.* Опасна ли ювенальная юстиция? : интервью главы Комиссии по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов и реформированием судебно-правовой системы Общественной палаты Российской Федерации А. Г. Кучерены и члена Общественной палаты Российской Федерации О. В. Зыкова пресс-службе Данилова мужского монастыря г. Москвы (май 2009 г.) // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 5. С. 3–10.

поведение родителей, которое может выражаться в отсутствии мер по ограничению доступа для ребенка к определенному контенту (секс, насилие и пр.) в сети «Интернет»¹⁹.

Респондентами совершенно недооценена необходимость совершенствования деятельности системы образования по предотвращению вредоносного информационного воздействия на несовершеннолетних. Проведенный нами анализ показал, что деятельность учителей, воспитателей, администрации образовательных учреждений по предотвращению рисков сети «Интернет»: во-первых, недостаточна и отстает от мирового уровня; во-вторых, проходит в правовом вакууме, так как процесс разработки нормативного материала, регулирующего деятельность системы образования по обеспечению информационной безопасности детей, находится на начальной стадии, что было отмечено на заседании Временной комиссии Совета Федерации по развитию информационного общества.

В сети «Интернет» постоянно появляются все новые источники, содержащие опасную для несовершеннолетних информацию. Поэтому необходимы меры противодействия, связанные с воспитательной и информационно-просветительской работой с несовершеннолетними и их родителями, а также активная работа по выработке психологического иммунитета от воздействия деструктивной информации. Противовесом новым деструктивным явлениям, возникающим в интернет-пространстве и оказывающим негативное воздействие на психику детей, должна стать адаптированная под новые вызовы система общего образования. Наряду с комплексом превентивных мер педагогического контроля, направленных на противодействие возникающим угрозам, в школьную программу должна быть введена дисциплина по изучению основ информационной безопасности, ориентированная на разъяснение сущности возникающих угроз и структурирование информационной защиты от их распространения.

В рамках учебного процесса и вне стен учебных заведений необходимо проводить мероприятия, основной целью которых определить повышение уровня информационной безопасности несовершеннолетних, обеспечение внимания родительской и педагогической общественности к этой проблеме, а также развитие цифровой грамотности у населения всех возрастных категорий, формирование безопасной онлайн-среды и создание культуры ответственного, этичного и безопасного использования интернет-технологий. Необходимо помочь детям понять последствия, которые информационные технологии могут

¹⁹ См.: Шнитман Я. Израильское право: социальные службы и права семьи [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.israelinfo.co.il/articles/sem> (дата обращения: 20.11.2018).

оказать на их дальнейшую судьбу, и предоставить им инструменты и информацию, необходимые для принятия решений в вопросах виртуальной жизни²⁰.

Эта работа не должна ограничиваться Всероссийским единым уроком информационной безопасности в сети «Интернет» и Всероссийской неделей безопасного Рунета, проводимой российскими библиотеками, а также созданием отдельных информационных ресурсов, затрагивающих вопросы информационной безопасности несовершеннолетних. По нашему мнению, такая работа должна проводиться в рамках Общероссийского месячника информационной безопасности с привлечением не только министерств просвещения, науки и высшего образования, Роскомнадзора и иных государственных структур, но и активным привлечением средств массовой информации, использованием ресурсов сети «Интернет», распространением социальной рекламы.

Для развития компетенций, направленных на повышение уровня правового сознания и правовой культуры, осведомленности о возможностях правовой защиты, пропаганды соблюдения прав и обязанностей, а также на обеспечение надлежащего правового поведения несовершеннолетних как в реальной жизни, так и в виртуальном мире, требуется урегулировать правом необходимость и перечень мер воздействия, которые должны осуществляться родителями, школьными педагогами для предотвращения негативного воздействия на психику детей посредством телекоммуникационных сетей. Кроме того, необходимо предусмотреть меры государственного воздействия, которые должны применяться уполномоченными органами государственной власти. К их числу следует отнести: разработку в образовательных организациях методических рекомендаций о правилах доступа обучающихся к видам информации, распространяемой посредством сети «Интернет», причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей; блокировку сайтов, распространяющих вредоносную информацию, оказывающую негативное воздействие на психику детей; разработку критериев определения уровня вредоносности информационной продукции, производимой для детей; мониторинг производства информационной продукции для детей и информационной продукции в субъектах Российской Федерации с целью определения потенциальных угроз для психики детей; создание стимулирующих механизмов в области средств массовой информации.

С целью повышения эффективности деятельности по предупреждению и пресечению распространения вредоносной информации в телекоммуникационных сетях в Концепцию необходимо включить меры стимулирования работ-

²⁰ См. об этом: *Жаров А. А.* О проекте «Персональные данные. Дети» [Электронный ресурс]. URL: http://персональныеданные.дети/o_proekte (дата обращения: 20.11.2018).

ников образовательной сферы за достигнутые результаты путем мониторинга их работы.

Государственная политика должна предусматривать деятельность по оказанию помощи жертвам противоправных деяний. Необходимо создать и поддерживать функционирование центров психологической и медицинской помощи; телефоны доверия; семинары и тренинги и пр.

Вся работа должна осуществляться в тесном сотрудничестве государственных учреждений и организаций с правоохранительными органами, правозащитными и прочими общественными организациями, с учетом позитивного международного опыта.

Механизмы реализации государственной политики в области информационной безопасности детей в телекоммуникационных сетях должны предусматривать концептуальные основы идентификации лиц при работе в сети «Интернет». Проведенное нами исследование показало (диаграмма 4), что 44,7 % респондентов положительно высказались за обязательную идентификацию пользователей на ресурсах, предназначенных для несовершеннолетних, еще 14,5 % респондентов выступают за обязательную идентификацию пользователей на всех без исключения ресурсах.

Диаграмма 4 — Распределение ответов на вопрос о необходимости обязательной идентификации пользователей при работе в сети «Интернет»



Стоит отметить, что мы не поддерживаем идею о тотальной идентификации при работе в сети «Интернет». Однако анализ имеющегося зарубежного опыта позволяет сделать вывод, что необходимо разработать идеологию и создать собственную национальную систему выявления, идентификации и аутентификации несовершеннолетних пользователей в социальных сетях. По нашему мнению, она должна развиваться в направлении, заложенном в постановлении Правительства РФ от 27 октября 2018 г. № 1279 «Об утверждении Правил иден-

тификации пользователей информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" организатором сервиса обмена мгновенными сообщениями»²¹.

Необходимо продолжать совершенствовать процедуры юридической ответственности за распространение информации, оказывающей негативное психологическое воздействие на несовершеннолетних. Кроме этого, следует концептуально закрепить необходимость разработки мер административной ответственности в отношении родителей (законных представителей) детей, игнорирующих необходимые меры родительского контроля и допускающих получение и распространение детьми посредством информационно-телекоммуникационных сетей информации, оказывающей вредоносное воздействие на психику несовершеннолетних, и в отношении педагогических работников — за ненадлежащее исполнение ими должностных обязанностей, допускающих получение и распространение детьми во время нахождения в образовательном учреждении посредством информационно-телекоммуникационных сетей информации, оказывающей вредоносное воздействие на психику несовершеннолетних.

Таким образом, в российском обществе назрела объективная потребность дать адекватный правовой ответ негативному воздействию на психику детей информации, распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях.

Проведенный в ходе исследования социологический опрос позволил структурировать риск-ориентированный подход, основанный на выявлении конкретных видов негативной информации на психику детей, в зависимости от возрастной категории последних. Выявленные риски позволят выработать гибкую государственную политику в части применения мер принудительного воздействия как в отношении источников вредной информации, так и ее распространителей.

Преимущество единого концептуального документа — Концепции правового обеспечения защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях — заключается в том, что она позволит суммировать квинтэссенции позитивного отечественного и международного опыта противодействия имеющейся проблеме и сформулировать основные направления совершенствования национального законодательства, ориентированного на защиту неприкосновенности детей от посягательств через информационно-телекоммуникационные сети.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 46, ст. 7043. Документ не вступил в силу.

Реализация Концепции правового обеспечения защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях позволит:

1) снизить уровень опасности воздействия вредной информации на детей, исходящей из информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе «Интернет», за счет мер превентивного воздействия на информационно-телекоммуникационные сети;

2) усилить родительский и педагогический контроль за незаконным распространением вредной информации, оказывающей негативное воздействие на психику детей через информационно-телекоммуникационные сети;

3) дать адекватную административно-правовую и уголовно-правовую квалификацию деяниям, связанным с распространением вредоносной информации посредством информационно-телекоммуникационных сетей, оказывающей негативное воздействие на психику детей;

4) прогнозировать потенциальные риски распространения вредной информации, оказывающей негативное воздействие на психику детей, в зависимости от их возрастных групп с целью предотвращения и минимизации развития негативных последствий.

Литература

1. Афиногенов, Д. А. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты / Д. А. Афиногенов, В. В. Воронин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 2.

2. Борисова, К. Опасна ли ювенальная юстиция? : интервью главы Комиссии по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов и реформированием судебной системы Общественной палаты Российской Федерации А. Г. Кучерены и члена Общественной палаты Российской Федерации О. В. Зыкова пресс-службе Данилова мужского монастыря г. Москвы (май 2009 г.) // Вопросы ювенальной юстиции. — 2009. — № 5.

3. Гуров, А. И. Уголовно-правовая охрана информационной безопасности личности / А. И. Гуров, А. В. Остроушко // Закон и право. — 2015. — № 4.

4. Жаров, А. А. О проекте «Персональные данные. Дети» [Электронный ресурс]. URL: http://персональныеданные.дети/o_proekte (дата обращения: 20.11.2018).

5. Иванов, И. С. Правовая защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : расширенный научно-практический комментарий. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2012.

6. *Иванов, С. В.* Правовое регулирование информационной безопасности личности в Российской Федерации / С. В. Иванов // Вестник Екатеринбургского института. — 2014. — № 1 (25).

7. *Кузнецова, Е. В.* Предупреждение органами внутренних дел криминального воздействия контента и коммуникаций в сети Интернет на несовершеннолетних // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — 2018. — № 1 (48).

8. *Осипов, М. Ю.* О некоторых проблемах реализации положений Федерального закона о стратегическом планировании в РФ / М. Ю. Осипов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 12.

9. *Остроушко, А. В.* О необходимости системного подхода при разработке нормативных актов для обеспечения информационной безопасности детей в сетях телекоммуникации / А. В. Остроушко, Л. А. Букалерева // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике : материалы XIV Международной научной конференции : в 4 ч. (г. Москва, 5 апреля 2018 г.). — М., 2018. — Ч. 4. — С. 148–153.

10. *Полякова, Т. А.* Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Полякова Татьяна Анатольевна. — М., 2008. — 438 с.

11. *Попченков, Э. Н.* К вопросу о понятии, сущности, месте, роли и значении оперативно-розыскной политики в структуре уголовной политики Российской Федерации / Э. Н. Попченков, В. А. Кузнецов // Современные проблемы уголовной политики : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Краснодар, 1 октября 2010 г.) : в 2 т. / под ред. А. Н. Ильяшенко. — Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2010. — Т. 2. — С. 219–223.

12. *Токунага, Р. С.* После вас домой из школы: критический обзор и синтез исследований о кибербуллинге и виктимизации / Р. С. Токунага // Компьютеры в поведении человека. — 2010. — № 26 (3).

13. *Шнитман, Я.* Израильское право: социальные службы и права семьи [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.israelinfo.co.il/articles/sem> (дата обращения: 02.01.2018).

14. *Patchin, J.* Law Enforcement Perspectives on Cyberbullying. [Electron. resource]. — 2011. URL: <http://cyberbullying.us/blog/law-enforcement-perspectives-on-cyberbullying.html>.

15. *Shaw, T. (ed.).* Information Security and Privacy: a Practical Guide for Global Executives, Lawyers, and Technologists / T. Shaw (ed.). — Chicago: American Bar Association, 2011.

Черкасова Т. В.

Профориентационная работа с подростками: нормативно-правовая база и процесс реализации

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению одной из актуальных современных тем — особенностям и трудностям в ходе организации и проведения профориентации с молодежью, прежде всего с выпускниками школ. Автором дана характеристика существующей законодательной базы профориентационной работы; показана необходимость более детальной регламентации содержания и процедуры профдиагностики и профориентационного консультирования; представлено описание модели профориентационной работы, включающей цели и задачи, объекты и субъекты, направления и формы данной работы; подробно описаны основные этапы проведения профориентации с подростками, а также предложены рекомендации по совершенствованию проводимой профориентационной работы с выпускниками школ, сформулированные на основе анализа опыта работы Центра профориентации в одном из региональных вузов страны. Особое внимание в статье уделено востребованности в современной образовательной школьной среде специалиста, осуществляющего профориентационное сопровождение подростков и молодежи.

Ключевые слова: профориентационная работа; профессиональная ориентация; профдиагностика; школьники; модель; процесс; образовательная траектория; профориентационное сопровождение.

Каждое новое поколение молодых людей сталкивается в своей жизни с выбором профессии и будущего дела. Поэтому профориентационная работа всегда была актуальна для молодежи, особенно для подростков — выпускников школ. Кроме востребованности этой работы у молодого поколения необходимость выбора подходящей профессии важна и для экономики страны. Именно специалисты, готовые полностью реализовать себя в любимой профессии, смогут обеспечить рост конкурентоспособности отечественной экономики. Таких специалистов можно подготовить из числа социально активных выпускников школ, которые характеризуются как ответственные личности, способные к осознанному выбору профессии. Именно к подготовке таких идеальных выпускников должна стремиться современная школа.

Однако статистика показывает существенно иную действительность. По данным исследований Российской академии образования, около 50 % старшеклассников не соотносят выбор профессии со своими реальными возможностями; 46 % ориентируются при решении этого вопроса на мнение родителей и родственников; 67 % не имеют представления о сущности трудовых обязан-

ностей, выполнение которых подразумевает в дальнейшем избранная для продолжения обучения специальность¹.

Современная ситуация с выбором профессии у молодого поколения и проведением профориентационной работы в нашей стране характеризуется рядом трудностей:

- необходимость выбора подростками профессии для своей будущей самореализации при недостатке у них полной и актуальной информации о мире профессий;

- желание молодежи получить не только информацию о подходящей профессии, но и о способах овладения навыками в данной профессии при неразработанности методик выстраивания образовательной траектории школьника;

- отсутствие возможности попробовать себя в желаемой сфере деятельности на практике, что отчасти обусловлено нежеланием самих молодых людей пробовать себя в практической профессиональной деятельности до получения образования;

- потребность у специалистов по профориентации проводить качественную и точную профдиагностику при отсутствии методик надежной и достоверной диагностики, дающей детальный результат (указание конкретной профессии, подходящей подростку) и учитывающей изменения в перечне профессий и современном рынке труда;

- сложность с организацией системной, комплексной и регулярной профориентационной работы, которая бы охватывала все категории детей, безработных граждан и иных социально незащищенных категорий населения;

- отсутствие полного охвата индивидуальным профориентационным консультированием всех учащихся общеобразовательных школ, в том числе и из-за недостатка подготовленных специалистов по оказанию индивидуальных консультаций школьникам;

- недостаточная разработка четкой и детальной концепции и модели всех этапов и процедур данного вида деятельности при наличии стремления заинтересованных субъектов организовать и проводить профориентационную работу с молодежью системно и последовательно.

Несомненно, каждая из перечисленных проблем и сложностей требует своего анализа, всестороннего изучения и выработки путей решения. В данной статье, прежде всего, будет рассмотрена модель профориентационной работы, ее основные этапы и элементы.

¹ См.: Чистякова С. Н. Цель Концепции определена верно // Профессиональное образование. Столица. 2015. № 10. С. 11–13.

Проведение профессиональной ориентации с детьми и подростками закреплено в российском законодательстве как одно из важных прав ребенка в сфере образования.

В Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании) обеспечение профессиональной ориентации закреплено как основа среднего общего образования, а также одна из задач дополнительного образования детей. В статье 66 указанного закона говорится, что развитие личности ребенка должно происходить на основе профориентации содержания образования, которое в том числе готовило бы учащегося к самостоятельному жизненному выбору.

Однако в настоящий момент профориентационная работа в общеобразовательных школах традиционно осуществляется в форме различного рода мероприятий, проводимых сверх учебной нагрузки школьника в рамках внеучебной деятельности. Кроме того, в понимании школьников, их родителей, а отчасти педагогов и психологов школ профориентация продолжает ассоциироваться с предоставлением обобщенной информации о мире профессий, проведением профдиагностики и выдачей рекомендаций с перечнем наиболее подходящих профессий для выпускника. То есть от профориентационной работы ожидается получение некоего готового рецепта к действию куда пойти учиться, но никак не формирование у школьника готовности самому сделать выбор будущей профессии.

В последующей характеристике термина «профориентационная работа» мы будем опираться на понятие профессиональной ориентации, которое дано в постановлении Минтруда РФ от 27 сентября 1996 г. № 1 (далее — Постановление Минтруда № 1/1996): «это обобщенное понятие одного из компонентов общечеловеческой культуры, проявляющегося в форме заботы общества о профессиональном становлении подрастающего поколения, поддержки и развития природных дарований, а также проведения комплекса специальных мер содействия человеку в профессиональном самоопределении и выборе оптимального вида занятости с учетом его потребностей и возможностей, социально-экономической ситуации на рынке труда»³.

Не вызывает сомнения тот факт, что выбираемая профессия должна соответствовать талантам и способностям человека. Однако, кроме всего прочего, она должна отражать его истинные желания и стремления, а точнее сферу его самореализации и самоактуализации. Самоактуализация обозначает переход

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

³ Об утверждении Положения о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в Российской Федерации : постановление Минтруда РФ от 27 сент. 1996 г. № 1 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1996. № 10.

из состояния возможности в состояние действительности, поэтому смысл самоактуализации как процесса саморазвития личности в большей мере отражает смысл слова «проявление». В данном случае проявить себя означает выявить свои скрытые способности, возможности и таланты. Именно через активное проявление личностью своих талантов и стремлений объясняют процесс самоактуализации ведущие представители экзистенциального и гуманистического направлений в психологии (К. Гольдштейн, А. Маслоу, Р. Мэй, Г. Олпорт, Р. Райн, К. Роджерс, В. Франкл). В человеке ведущим и главным мотивом к действию является самоактуализация, служащая предпосылкой для самореализации человека, самосовершенствования, творческого развития личности. «Нормальный, здоровый организм — это тот, в котором тенденция к самоактуализации действует изнутри и который преодолевает сложности, возникающие из-за столкновений с внешним миром не на основе тревоги, но благодаря радости победы»⁴. Стремление человека к самоактуализации подразумевает, что у человека наличествует некая «самость», которая должна быть актуализирована. «Способности настойчиво требуют употребления, и прекращают свои требования, лишь когда их достаточно и полноценно употребляют»⁵. Именно внутренние способности и таланты человека являются источником его самоактуализации. Аналогично этому способности и таланты подростка должны лежать в основе выбора им своей будущей профессии.

Сторонник теории самоактуализации К. Роджерс также указывал, что ведущим мотивом поведения человека является «тенденция развивать свои способности, чтобы сохранять и развивать личность»⁶. Поэтому мы можем вслед за ним предположить, что самореализация и раскрытие молодым человеком всех своих талантов и способностей в сфере профессиональной деятельности позволит ему стать полноценно функционирующей личностью.

Однако выбор пути достижения самореализации и самоактуализации, как, в сущности, и выбор подростком своей будущей профессии, может сопровождаться рядом трудностей. Чаще всего это выражается в том, что смыслы и ценности личности заслоняются внешними социальными оценками тех или иных событий и фактов. Чужие оценки, принятые человеком на себя, затеяют его личное мнение и, тем самым, отбрасывают его от пути к самоактуализации. Поэтому первейшим шагом к самоактуализации является способность человека доверять не чужим, а собственным оценкам и мнениям, «прислушиваться к внутреннему голосу своей самости»⁷.

⁴ Хьелл Л., Зиглер Д. Теории личности. СПб. : Питер, 2003. С. 138.

⁵ Маслоу А. Мотивация и личность. 3-е изд. СПб. : Питер, 2010. С. 91.

⁶ Роджерс К. Взгляд на психотерапию. Становление человека. М. : Прогресс, 1998. С. 45.

⁷ Маслоу А. Указ. соч. С. 91.

Понимание самоактуализации возможно не только в качестве основы для профессионального выбора и самоопределения подростка, но и для его будущего профессионального роста как специалиста. В этом акмеологическом аспекте самоактуализация рассматривается в качестве необходимой формы движения человека к личностной зрелости и вершинам профессионализма⁸. Именно стремление к самоактуализации заставляет человека «сделать осознанный выбор, принять за него ответственность, а также овладеть индивидуальным стилем деятельности благодаря делу, которое человек делает своим»⁹.

Таким образом, человек легче, быстрее и с большими результатами становится успешным в своей трудовой деятельности, если она соответствует его личностным особенностям, склонностям, предпочтениям, талантам, возможностям. К примеру, человек может устроиться на нелюбимую работу топ-менеджером с высокой зарплатой в банке, но это будет даваться с большим трудом и отсутствием вдохновения. Такая работа не будет приносить удовлетворения, если он с детства мечтал стать художником, а вынужден заниматься банковскими счетами. Человек всегда будет с большим удовольствием и энтузиазмом вкладываться в профессиональную карьеру, если она является сферой его самоактуализации. Поэтому важно в профориентационной работе с молодым поколением помогать подростку в выборе не просто высокооплачиваемой и востребованной профессии, а именно той, которая соответствует его внутренним талантам и личностным способностям.

Организация столь важной работы с подрастающим поколением в нашей стране опирается на ряд нормативных правовых актов:

- Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»¹⁰,
- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹¹,
- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»,
- постановление Минтруда РФ от 29 августа 1995 г. № 47 «Об утверждении Основных направлений развития государственной системы профессио-

⁸ См.: *Ананьев Б. Г.* Человек как предмет познания. СПб. : Питер, 2001. 288 с.

⁹ *Городилова Е. Н.* Самоактуализация и её связь с интегральной индивидуальностью : автореф. дис. канд. ... психол. наук. Пермь, 2002. С. 18 с.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1915.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.

нальной ориентации и психологической поддержки населения в Российской Федерации»¹² (далее — Постановление Минтруда № 47/1995),

- постановление Минтруда РФ от 27 сентября 1996 г. № 1 «Об утверждении Положения о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в Российской Федерации»,

- приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 23 августа 2013 г. № 380н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования»¹³ (далее — Приказ Минтруда и соцзащиты № 380н),

- распоряжение Правительства РФ 3 марта 2015 г. № 349-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования, на 2015–2020 годы»¹⁴ (мероприятие 13 «Реализация комплекса мер, направленных на совершенствование профессиональной ориентации обучающихся в общеобразовательных организациях и развитие системы среднего профессионального образования, с учетом совмещения теоретической подготовки с практическим обучением на предприятии»),

- распоряжение Правительства РФ от 5 марта 2015 г. № 366-р «Об утверждении Плана мероприятий, направленных на популяризацию рабочих и инженерных профессий»¹⁵,

- совместный приказ Минтруда России и Минобрнауки России от 27 августа 2013 г. № 390/985 «О межведомственном координационном совете по профессиональной ориентации молодежи»¹⁶.

В перечисленных нормативных правовых актах содержится описание целей, задач, направлений профессиональной ориентации, а также перечень субъектов, которые должны реализовывать данную профориентационную работу. В целом положения и описания в данных документах представляют собой некий ориентир того, как должна выглядеть профориентационная работа. В соответствии с ним можно составить модель данной работы с населением, в том числе с подростками, которая содержит следующие элементы:

Цель профориентации — создание условий, помогающих человеку, прежде всего молодому человеку, выбрать будущую профессию в соответствии

¹² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹³ Рос. газ. 2013. 13 нояб.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 11, ст. 1629.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 11, ст. 1642.

¹⁶ Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 9.

с личностными интересами, образовательными запросами и потребностями рынка труда в регионе.

Задачи профориентационной работы:

1) создание гарантированных государством условий для получения человеком помощи и поддержки в свободном выборе профессии, формы занятости и путей самореализации для всех возрастных категорий населения;

2) достижение баланса между интересами, желаниями, состоянием здоровья и умениями человека, а также потребностями и возможностями рынка труда в стране;

3) оценка и прогноз перспектив трудоустройства по выбранной профессии, успешности профессиональной карьеры человека.

Субъекты, организующие и проводящие профориентационную работу с населением, в том числе с подростками:

- межведомственная комиссия по вопросам профессиональной ориентации и психологической поддержки населения;

- Всероссийский научно-практический центр профессиональной ориентации и психологической поддержки населения Министерства труда и социального развития Российской Федерации;

- территориальные центры профессиональной ориентации и психологической поддержки населения;

- центры занятости населения, региональные центры профессиональной ориентации безработных граждан и незанятого населения;

- образовательные учреждения (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования) и специальные (коррекционные) учреждения для учащихся с отклонениями в развитии;

- психологические службы в образовательных учреждениях;

- образовательные учреждения профессионального образования;

- дошкольные учреждения в процессе реализации программ воспитания;

- организации здравоохранения;

- общественные объединения психолого-*профориентационной* направленности.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» осуществление мероприятий по профориентации возложено на органы исполнительной власти субъектов РФ¹⁷.

Объектом профориентационной работы в первую очередь являются учащиеся школ. Согласно названному закону профориентационные мероприя-

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

тия проводятся с подростками, достигшими 14 лет. Таким образом, основной объект профориентационной работы — это выпускники 9–11 классов. Однако для большей эффективности и результативности данной работы необходимо начинать применение методов профориентационного информирования с детьми более раннего возраста. Кроме того, услуги по профориентации необходимы безработным гражданам, лицам, готовым сменить профессию и место работы, гражданам, испытывающим сложности с поиском работы (лица с ОВЗ, одинокие и многодетные родители).

Согласно Постановлению Минтруда № 47/1995 **направлениями реализации профориентационной работы** являются:

- оказание услуг по профдиагностике и выбору профессии;
- содействие в получении образования по выбранной профессии;
- помощь в трудоустройстве и обеспечение занятости;
- содействие в профессиональном росте и продвижении;
- первоочередное предоставление профориентационных услуг безработным гражданам и социально незащищенным группам населения;
- совершенствование работы учреждений и служб, оказывающих профориентационные услуги;
- содействие международному сотрудничеству субъектов профориентационной работы.

Профориентационная работа с населением должна проводиться в следующих **формах**:

1) массовая — предполагает информирование всех категорий населения о профессиях и услугах по профориентации через СМИ, печатные издания, специальные справочники, видеоматериалы, сайты, форумы, конференции, семинары, интерактивные площадки «Город профессий» и прочие массовые акции, содержащие информацию об учебных заведениях, описания профессий, полезные статьи, рейтинги вузов и специальностей, обзоры рынка труда;

2) групповая — предусматривает проведение экскурсий учащихся на предприятия, групповых занятий, тренингов, мастер-классов, деловых игр по выбору профессии и развитию профессиональных компетенций, коучинговые технологии и развивающие упражнения по саморегуляции, прохождению собеседования, самопрезентации, составлению резюме и др.;

3) индивидуальная — включает персональную диагностику профессиональных склонностей, составление индивидуальной образовательной траектории, индивидуальное консультирование по выбору профессии и учебного заведения для поступления.

Более детально процесс оказания услуги по профориентации представлен в Приказе Минтруда и соцзащиты № 380н/2013. Регламентированную

данным приказом услугу оказывают службы занятости безработным гражданам, в том числе ищущим работу подросткам.

Порядок оказания данной услуги выглядит следующим образом:

1) проверка и корректировка в реестре сведений о гражданине, обратившемся за услугами в службу занятости;

2) информирование гражданина о порядке предоставления профориентационной услуги, методах, методиках, тренингах и технологии профессиональной ориентации граждан;

3) ознакомление с методикой тестирования, проведение тестирования с помощью компьютерных технологий или в письменной форме; обработка результатов исследования;

4) проведение тренинга по профессиональной ориентации, подведение итогов тренинга для последующего консультирования по профориентации по следующим аспектам:

- факторы и мотивы выбора профессии, требования к профессиональной деятельности;

- результаты профдиагностики, профессиональные склонности и предпочтения;

- возможности обучения по выбранной профессии;

- варианты трудоустройства на рынке труда;

- рекомендации по выбору профессии и обучению ей, овладению знаниями и навыками профессиональной и предпринимательской деятельности;

5) определение действий гражданина по реализации предложенных рекомендаций;

- оформление заключения о результатах проведенной профориентационной работы с обратившимся гражданином, занесение данных результатов в регистр получателей государственных услуг в сфере занятости населения.

Данное описание профориентационной услуги при этом не сопровождается регламентацией в законе процедуры проведения методик профдиагностики, видов тестов для нее, а также технологии и содержания тренингов по профориентации. Если соответствующими субъектами планировалось стандартизировать данную госуслугу, то стоит полностью прописать детали профориентационной работы с утверждением всей необходимой рабочей документации и инструментария. В данный же момент школьным психологам и специалистам прочих служб приходится выбирать методику и содержание диагностики и тренинга по собственному усмотрению, что, несомненно, вызывает определенные трудности и приводит к существенным различиям в качестве и результатах профориентационной работы в разных регионах страны.

Обобщив перечисленные выше направления и формы, а также порядок проведения профориентации, считаем возможным представить следующую последовательность этапов профориентационной работы с подростками в общеобразовательной школе:

I. Массовое распространение информации о мире профессий, знакомство всех школьников со сферами и видами профессиональной деятельности; стимулирование интереса к выбору профессии; начало формирования готовности сделать выбор будущей профессии.

II. Распределение подростков на группы в зависимости от проявленного интереса к той или иной сфере деятельности; проведение групповых занятий и мастер-классов по навыкам в соответствующей профессиональной сфере; побуждение к увлечению каким-либо видом деятельности, творчества.

III. Проведение индивидуальной диагностики, интервьюирования для выбора конкретного вида профессии; определение наиболее подходящих профессий.

IV. Пробование подростком себя в подобранных профессиях в качестве начинающего стажера; освоение простейших профессиональных навыков в этих профессиях (профессиональные пробы); определение с учетом пройденной практики одной наиболее привлекательной и подходящей профессии.

V. Составление индивидуальной образовательной траектории; выбор учебного заведения для освоения подходящей профессии, консультации по подготовке к поступлению в учебное заведение.

VI. Помощь в трудоустройстве после обучения в профессиональном учебном заведении; сопровождение в последующем в ходе профессионального роста и построения карьеры.

Несомненно, реализация всех указанных этапов позволит уделять больше времени каждому из подростков и соответственно потребует существенных затрат времени и сил со стороны субъектов профориентационной работы.

При этом стоит отметить, что профориентационные мероприятия или элементы профориентационной работы должны быть включены и реализовываться как в учебной деятельности, так и во внеучебной. Традиционно понимаемая профориентация школьников в виде проведения с ними бесед, встреч, информирования и пр. осуществляется в основном во внеучебное время. Однако при всей возможной регулярности подобных мероприятий они не смогут в полной мере достичь своих целей и задач. Для формирования у школьников готовности и способности сделать выбор будущей профессии необходимо ежедневное упоминание и акцентирование внимания на важности данного выбора. Наилучшим временем и местом для подобных действий являются школьные уроки, на которых педагог может в ходе объяснения какого-либо понятия,

правила или раздела дисциплины указать на его важность и необходимость в той или иной профессии.

Таким образом, профессиональная ориентация должна быть включена в содержание и учебные планы среднего общего образования. Неслучайно еще в ноябре 2011 г. приказом Минобрнауки России были внесены изменения в стандарт среднего общего образования, одной из целей которого должно было стать формирование у школьника готовности к выбору направления своей профессиональной деятельности¹⁸.

Формирование у подростков готовности к выбору профессии все чаще упоминается в качестве одной из важных целей современного образования. Востребованность данного положения можно пояснить на примере известного выражения: если хочешь накормить человека один день — дай ему рыбу, если хочешь накормить его на всю жизнь — дай ему удочку для ловли рыбы. Напомним про устоявшийся стереотип в сознании школьников и их родителей относительно сути профориентационной работы: школьнику достаточно пройти несколько тестов, и по их результатам ему легко могут подобрать подходящую для него профессию, причем профессию, в которой он обязательно будет успешен и финансово обеспечен.

Несмотря на множество разработанных и применяемых профориентационных методик и тестов, профдиагностика не способна дать точного ответа на вопрос о том, какая именно профессия подходит конкретному подростку и станет делом его жизни. В большинстве своем существующие методики способны определить только сферу профессиональной деятельности, к которой у подростка есть профессиональная склонность и личный интерес. При этом в результатах тестирования чаще всего выдается очень обширный перечень подходящих подростку профессий. И, чтобы сделать выбор из предложенного перечня профессий, подростку необходимо не просто собрать как можно больше информации об этих профессиях, но и погрузиться в профессиональную среду. Только возможность освоить и попробовать на практике некоторые профессиональные навыки предложенных профессий позволит подростку понять, какая из них в наибольшей мере подходит именно ему. Поэтому при разработке методического обеспечения профориентационной работы в школе все чаще указывается на необходимость применения методов «погружения» в профессию. Подобную функцию «погружения» могут выполнять и традиционные сло-

¹⁸ О внесении изменений в Федеральный компонент государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, утвержденный приказом Министерства образования Российской Федерации от 5 марта 2004 г. № 1089 : приказ Минобрнауки России от 10 нояб. 2011 г. № 2643 (с изм. и доп.) // Администратор образования. 2011. № 24.

весные приемы изложения учебного материала: мотивирующее объяснение, рассказы о профессиях, беседы о профессиональных и жизненных планах учащихся и пр.

Однако все активнее в научной и учебной литературе обсуждается необходимость организации для учащихся активных профессиональных проб. Теоретики и практики профориентационной работы сходятся во мнении, что обязательное участие подростка в профессиональных пробах в различных видах профессиональной деятельности будет способствовать большей информированности об условиях и особенностях профессиональной деятельности, развитию познавательного интереса к выбранной специальности и соответственно повысит уровень его готовности к выбору будущей профессии. Поэтому столь важно не просто продиагностировать школьника и дать ему готовое решение, но и научить его самого делать выбор и принимать решение в ситуации множества подходящих ему профессий.

Проведение профориентационной работы по формированию готовности к выбору будущей профессии является длительным процессом, требующим постоянной поддержки и помощи подростку со стороны специалистов. Решение этой задачи обеспечивается введением в образовательное пространство средней школы позиции тьютора. Его работа отличается от традиционной роли учителя, психолога, классного руководителя тем, что представляет собой специально организованную педагогическую деятельность по индивидуализации образования. Она предполагает выяснение учебных мотивов и познавательных интересов ученика, поиск ресурсов для создания индивидуальной образовательной траектории школьника, развитие учебной и образовательной рефлексии учащегося, что в конечном итоге способствует формированию готовности старшеклассника к выбору будущей профессии. Выполняемую тьютором профориентационную работу можно условно поделить на три направления:

1) информационно-просветительская работа. Для успешного вхождения старшеклассника в мир профессий и самореализации в нем тьютор-профориентатор предоставляет ему данные, отражающие количественную и качественную потребность общества в кадрах, а также дает описание конкретных видов труда, профессий и возможностей подготовки к ним;

2) диагностическая работа. Диагностика профессиональных склонностей должна проводиться не разово, а периодически повторяться, превращаясь в итоге в некий мониторинг изменений в профессиональных интересах подростка;

3) организация профессиональных проб в различных профессиях, которые должны сопровождаться рефлексивным обсуждением с тьютором опыта этих проб. Данные профориентационные развивающие консультации дают

возможность ученику уточнить, конкретизировать знание о себе, более точно определиться с кругом своих жизненных и профессиональных интересов.

Подобная профориентационная работа тьютора в образовательной организации должна проводиться в течение всего учебного года. Именно регулярные индивидуальные консультации позволят подростку спроектировать и при необходимости скорректировать свой индивидуальный образовательный маршрут, а также составить индивидуальную карту своего профессионального будущего. Выстраивание индивидуальной образовательной траектории должно включать часть портфолио выпускника школы, которое необходимо заполнять в течение нескольких лет (оптимально с 8 по 11 классы). Данные документы (маршрут и карта) станут некой стартовой площадкой для отслеживания тьютором профессионального самоопределения подростка и совершенствования профориентационной работы в школе.

Стоит также отметить, что результатом профессионального самоопределения старшеклассников в современных условиях должна стать не узко направленная профессиональная специализация, а готовность учащегося к профессиональному и карьерному росту. Для современного выпускника и специалиста становится важным и актуальным образование в течение всей жизни, способность самостоятельно ставить цели и определять этапы их достижения, оптимально используя при этом имеющиеся ресурсы. В данном случае все более востребованной становится социально-психологическая помощь, направленная на помощь личности в правильном построении жизни, карьеры и реализации личных и профессиональных планов. Поэтому в современной науке и практике профориентационной работы необходимы теоретические разработки и методические рекомендации по организации профориентационного сопровождения подростка и молодого человека на всем протяжении процесса профессионального выбора и становления в профессии.

Проводимая на современном этапе профориентационная работа пока находится не на должном уровне, поскольку не приводит к четкому выбору будущей профессии всеми выпускниками школ. Как показали результаты проведенного нами опроса старшеклассников г. Саранска в период с 2016 по 2018 гг., только треть из опрошенных окончательно определились в выборе будущей профессии (29 % среди учащихся 9 классов, 32 % — 11 классов). Подобная ситуация выявлена и с выбором учебного заведения для получения профессии. Имеют четкий перечень учебных заведений, в которые планируют поступать, только 27–39 % опрошенных. При этом отмечается удивительная особенность у опрошенных: несколько большую долю составляют те, кто определился с учебным заведением, а не с профессией, то есть они решили, куда будут поступать, но не до конца определились с будущей профессией. Приве-

денные цифры вызывают особую тревогу в современных условиях, когда рынок труда требует от молодежи как можно более раннего профессионального самоопределения и выбора пути своего образования по будущей профессии. Кроме того, сами вузы в большей степени желают видеть среди своих абитуриентов тех выпускников школ, которые уже полностью определились в выборе профессии и готовы к ее освоению.

Описанный в многочисленных источниках опыт профориентационной работы со школьниками, несмотря на все свое многообразие, не позволяет говорить о стопроцентном охвате всех школьников услугами именно индивидуального профориентационного консультирования. В создавшемся вакууме данных услуг со стороны государственных и общественных учреждений и организаций в данный сектор активно внедряются частные коммерческие центры и службы, оказывая платные услуги по профориентации. Подобного рода платные услуги оказываются и в государственных образовательных организациях. В частности, в Мордовском государственном университете им. Н. П. Огарёва с марта 2017 г. действует Центр профориентации, в котором оказываются индивидуальные консультативные профориентационные услуги. Предлагаемые услуги представляют собой две встречи с подростком продолжительностью по 1,5 часа. В первую встречу проходит диагностика подростка по выявлению его предпочтений к различным группам профессий, способностей к той или иной профессии. По результатам диагностики определяется наиболее подходящая подростку профессия, по которой дается подробная информация о характере трудовых функций, рынке труда в стране и регионе. Кроме того, для каждого протестированного подростка выстраивается индивидуальная образовательная траектория обучения по выбранной профессии.

Имеющийся опыт работы Центра профориентации в МГУ им. Н. П. Огарёва позволяет отметить ряд особенностей в профессиональных установках школьников:

1. Подверженность мнения и профессиональных предпочтений школьника влиянию учителя-предметника, который своей интересной формой преподавания увлекает подростка в соответствующую область знаний. При этом можно выделить три варианта воздействия учителя на заинтересованность школьника:

а) школьник проявляет склонность к изучению определенного предмета, но у него отсутствует поддержка и вовлечение в учебу со стороны соответствующего учителя-предметника. В такой неблагоприятной ситуации подростку придется искать поддержку в развитии своих способностей вне своей школы, что может быть затруднительно и затратно;

б) школьник не проявляет интереса к изучению предмета, но учитель своим примером и активной работой вовлекает в изучение данной области знаний. Если в результате такого систематического и интересного вовлечения подросток выберет профессию на основе изучаемого школьного предмета, то он рискует получить профессию, которая не отвечает его истинным желаниям и интересам;

в) школьник проявляет интерес к изучению какого-либо предмета и имеет активную поддержку со стороны соответствующего учителя-предметника, помогающего подростку развить свой настоящий интерес и способности к изучению любимого предмета. Данный вариант является оптимальным из всех указанных.

2. Большинство подростков, особенно учащиеся 9 классов, крайне низко мотивированы на выбор профессии и мало интересуются данным вопросом, на консультацию по профориентации они приходят только по указанию своих родителей; родители чаще проявляют активность и заинтересованность в вопросе выбора профессии, что, несомненно, накладывает на них и большую ответственность за принятое решение и выбор. Подростки могут так и оставаться отстраненными и незаинтересованными в получении результата профдиагностики.

3. В вопросе выбора будущей профессии школьники в первую очередь сосредотачиваются на выборе перечня школьных предметов для сдачи ЕГЭ и только потом пытаются определиться со специальностью для поступления. Однако практика приемных кампаний в вузе показывает, что иногда для выбранной выпускником специальности требуется несколько иной перечень ЕГЭ, чем сданный школьником, что существенно ограничивает шансы на поступление на желаемую специальность. Для устранения подобных ситуаций необходимо заблаговременно проводить профориентационную работу со старшеклассниками, чтобы они заранее могли выбрать и подготовиться к соответствующим экзаменам для поступления.

4. Обратившиеся за профконсультацией подростки и их родители в большей мере ориентированы на решение вопроса о выборе вуза для поступления, чем самой будущей профессией; у поколения родителей еще сохраняется установка, что обучение в престижном вузе обязательно обеспечит хорошее место работы и что даже само наличие высшего образования у их ребенка гарантирует ему успешное трудоустройство и высокие заработки.

5. Для родителей выпускников также актуальна проблема выбора между завершением обучения после 9 класса и продолжением учебы в 10–11 классах. Во многом это обусловлено не столько возможностями и перспективами получения рабочей специальности в техникуме или колледже, сколько страхом

перед сдачей ЕГЭ в 11 классе, стремлением уберечься от лишних стрессов и переживаний.

Опыт работы Центра профориентации и выявленные в ходе работы особенности и трудности, с которыми сталкиваются подростки и их родители, позволяют нам предложить для внедрения ряд рекомендаций по совершенствованию профориентационной работы со школьниками:

1) существенно доработать и изменить методики профдиагностики, чтобы они позволяли более детально и точно определять склонность подростка к новым профессиям, появившимся на современном рынке труда;

2) расширить доступность для школьников индивидуальной профориентационной работы, что потребует увеличения количества специалистов по профориентации в образовательных учреждениях региона;

3) организовать проведение профориентационной работы системно, последовательно, включая различные формы (индивидуальные и групповые), в том числе начинать данную работу на ранних этапах обучения, чтобы дети имели возможность как можно раньше определиться с выбором профессии и подготовиться к построению профессиональной карьеры и достижению личного успеха;

4) предлагать в ходе профконсультирования не только наиболее подходящие профессии, но и специальности из смежных областей деятельности, чтобы подростки ориентировались на освоение нескольких профессиональных компетенций, что в итоге повышало бы их конкурентоспособность на рынке труда;

5) активно развивать и внедрять дистанционные формы профориентационной работы, особенно профдиагностику в онлайн-режиме;

6) не только предоставлять информацию о подходящих школьнику профессиях, но и формировать у подростка мотивацию и стимул на получение выбранной профессии, на достижение профессионального успеха, а также обучать навыкам построения своей образовательной траектории;

7) создавать условия для освоения подростками навыков и умений будущей профессии, то есть проведение профессиональных проб;

8) активно готовить педагогов и психологов образовательных организаций к оказанию психолого-педагогической и информационной поддержки школьников в их профессиональном самоопределении. В частности, в процессе подготовки студентов в педагогических вузах необходимо ввести освоение курса, посвященного самоопределению и профессиональной ориентации учащихся;

9) обновить имеющиеся справочные материалы о рынке труда и новых востребованных профессиях и обеспечить широкий доступ к ним (например, «Справочник востребованных на рынке труда новых и перспективных

профессий, в том числе требующих среднего профессионального образования» (2015 г.)¹⁹ и «Атлас новых профессий» (2011 г.)), а также организовать мониторинг потребностей работодателей в кадрах, чтобы готовить специалистов и под их производственные запросы.

Таким образом, для повышения результативности профориентационной работы со школьниками необходимы совместные усилия всех заинтересованных субъектов, что в итоге приведет к сбалансированности запросов экономики страны с устремлениями самой молодежи, а также поможет молодым людям в построении профессиональной карьеры и достижении личного успеха.

Литература

1. *Ананьев, Б. Г.* Человек как предмет познания / Б. Г. Ананьев. — СПб. : Питер, 2001. — 288 с.
2. *Городилова, Е. Н.* Самоактуализация и её связь с интегральной индивидуальностью : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.01 / Городилова Елена Николаевна. — Пермь, 2002. — 22 с.
3. *Маслоу, А.* Мотивация и личность. 3-е изд. / А. Маслоу. — СПб. : Питер, 2010. — 352 с.
4. *Роджерс, К.* Взгляд на психотерапию. Становление человека / К. Роджерс. — М. : Прогресс, 1998. — 480 с.
5. *Хьелл, Л.* Теории личности / Л. Хьелл, Д. Зиглер. — СПб. : Питер, 2003. — 608 с.
6. *Чистякова, С. Н.* Цель Концепции определена верно / С. Н. Чистякова // Профессиональное образование. Столица. — 2015. — № 10.

¹⁹ Приказ Минтруда РФ от 2 ноября 2015 г. № 832 «Об утверждении справочника востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, в том числе требующих среднего профессионального образования» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минтруда России: www.rosmintrud.ru

Камышова Е. В., Савинов Л. И.

Инклюзивное сопровождение как технология комплексного обеспечения прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в сфере высшего образования

Аннотация. Статья посвящена анализу специфики и значения технологии инклюзивного сопровождения для решения проблемы комплексного обеспечения прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в сфере высшей школы России. Это актуально в связи с востребованностью среди них высшего профессионального образования, с одной стороны, и относительно медленными темпами развития в вузах инклюзивной практики — с другой стороны. На примере Мордовского государственного университет им. Н. П. Огарёва рассмотрены этапы применения данной технологии, показано многообразие ее направлений, форм и инструментария, обозначены основные проблемы развития, предложены варианты их решения. Сформулирован вывод о том, что значение технологии инклюзивного сопровождения не ограничивается ее ролью только в комплексном обеспечении прав студентов указанных категорий в высшей школе, а может быть рассмотрено еще, как минимум, на уровнях индивида, семьи, вуза, общества.

Ключевые слова: инвалиды; лица с ограниченными возможностями здоровья; права инвалидов; высшее образование; инклюзия; инклюзивное образование; инклюзивное сопровождение; доступная среда; социальные технологии; социальная работа с инвалидами в сфере высшего образования.

Современное цивилизованное общество ориентировано на искоренение дискриминационных реакций и социальных практик в отношении инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее — ОВЗ). Эта без сомнения прогрессивная тенденция прочно закрепилась и в развитии российского социума, в котором большое внимание уделяется социальной защите и соблюдению прав данных категорий населения как в целом, так и в отдельных сферах жизнедеятельности. В частности, на сегодняшний день комплексное обеспечение прав инвалидов и лиц с ОВЗ является актуальной задачей государственной политики в сфере высшего образования. Одновременно это и серьезная проблема высшей школы России, которая затрагивает интересы огромного числа людей и учреждений (организаций) и, как следствие, требует глубокого теоретического осмысления и грамотных практических действий.

Актуальность проблемы вызвана, с одной стороны, широкой востребованностью высшего профессионального образования среди лиц с инвалидностью и ОВЗ. На протяжении последних пяти лет их численность среди студентов государственных вузов стабильно возрастает. Из 4 245 976 студентов, обучавшихся в них в 2017/2018 уч. году, 21 757 — инвалиды (это на 4 978 чело-

век больше, нежели в 2013/2014 учебном году). По итогам приемной кампании 2017/2018 учебного года в государственные вузы было принято 6 881 инвалидов что больше аналогичного показателя пятилетней давности на 687 человек (рисунок 1).

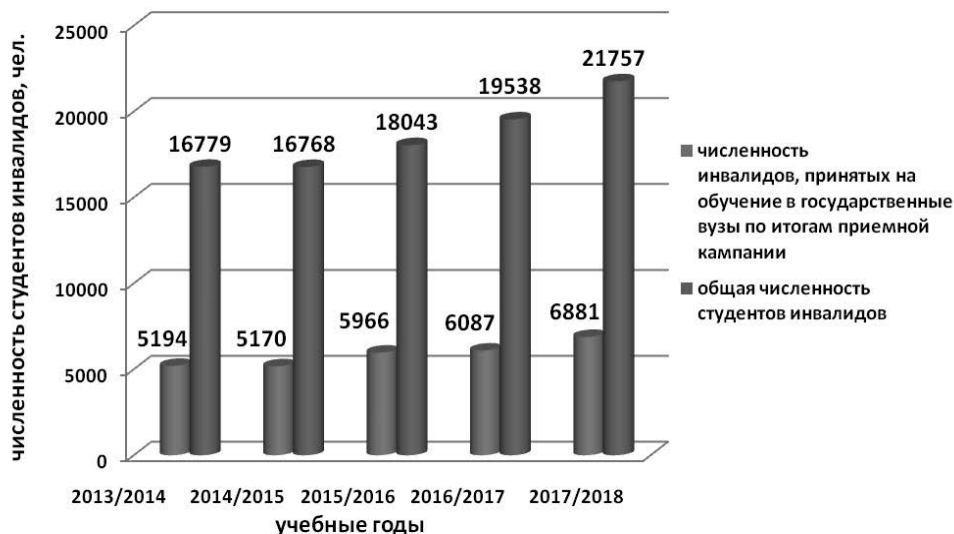


Рисунок 1 — Численность инвалидов, принятых по итогам приемной кампании и обучающихся в государственных вузах РФ (на начало учебного года, чел.)¹

Устойчивый рост числа таких студентов способствует формированию и широкому распространению в российском социуме понимания безусловной значимости и естественности идей об обязательной нацеленности высшей школы на их инклюзию (то есть включение, введение, приобщение²) и непременно-сти создания условий, обеспечивающих им открытый доступ к образованию высокого качества.

С другой стороны, актуальность проблемы комплексного обеспечения прав инвалидов и лиц с ОВЗ в вузах связана с относительно медленными темпами развития в них инклюзивной практики, предполагающей реальные

¹ Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 20.10.2018).

² См. об этом: Масльева С. Н. Интеграция и инклюзия: парадигмальная характеристика // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 2 (24). С. 159–165.

действия по обеспечению включенности таких абитуриентов и студентов в образовательную и социокультурную среду³.

Необходимость и обязательность решения обозначенной проблемы на государственном уровне фактически закреплены в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), в соответствии с которым комплексное обеспечение прав инвалидов и лиц с ОВЗ невозможно без развития инклюзивного образования, предусматривающего «обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей» (ст. 2)⁴. Реализация данного положения предполагает, помимо иных мер и мероприятий, активное внедрение в сфере высшей школы технологий инклюзивного сопровождения студентов из числа инвалидов и лиц с ОВЗ.

Цель данной статьи — раскрыть технологическую специфику и значение инклюзивного сопровождения для комплексного обеспечения прав инвалидов и лиц с ОВЗ в сфере высшего образования России, а также (в более широком контексте) для развития отдельных индивидов, семьи, вуза, общества в целом. Научно-практическая значимость такого анализа состоит в расширении представлений о приоритетных направлениях научных изысканий по актуальной проблеме, а также обогащении знаний о возможностях и способах ее решения.

Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова содержит следующую трактовку термина «сопровождение»: это «то, что сопровождает какое-нибудь явление, действие»⁵. В целом же в работах ученых сопровождение рассматривается в нескольких ракурсах, например, как: 1) деятельность, 2) процесс, 3) технология, 4) форма реализации посреднической функции социальной работы и т. д., которые ориентированы на «создание условий для принятия субъектом развития оптимального решения в различных ситуациях жизненного выбора»⁶. Выделяют разные виды сопровождения: социальное, психологическое, педагогическое, юридическое, медицинское и т. д.

³ Михальчи Е. В. Моделирование социокультурной среды вуза для студентов с ОВЗ и инвалидностью // Социально-гуманитарные знания. 2015. № 1. С. 354–360.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁵ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс].

URL: <http://www.ozhegov.org> (дата обращения: 17.10.2018).

⁶ Инклюзивное образование в ВУЗе: комплект учебно-методических материалов программы курсов повышения квалификации сотрудников образовательных организаций высшего образования, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа / сост. О. Л. Леханова; под ред. О. А. Денисовой. Череповец : Череповец. гос. ун-т, 2017. С. 111.

Инклюзивное сопровождение также может анализироваться в разных ракурсах, но, исходя из цели статьи и применительно к сфере высшего образования, остановимся на его характеристиках как социальной технологии, используемой для обеспечения равной доступности высшего образования для всех студентов с учетом их разнообразных, в том числе особых, образовательных потребностей, а также индивидуальных возможностей и ресурсов. В работе с инвалидами и лицами с ОВЗ данная технология выступает неотъемлемым атрибутом их социализации и реабилитации и включает в себя широкий спектр процедур, операций, средств, приемов, решений, применяемых на разных уровнях (индивидуальном, групповом, вузовском, региональном, федеральном, международном) в целях комплексного обеспечения их доступа к качественному образованию, содействия успешной интеграции в вузовскую и социокультурную среду, устранения социальных, административных, морально-психологических, педагогических, бытовых и иных барьеров среды, получения при необходимости своевременной и адекватной проблемным ситуациям социальной помощи и реализации других их прав в данной сфере.

Цели технологии инклюзивного сопровождения рассматриваемых категорий граждан в вузе неразрывно связаны с ее функциями, основными из которых являются:

- познавательная (заключается в ликвидации дефицита информации о традиционных и инновационных путях, способах, средствах и механизмах инклюзии лиц с ОВЗ и инвалидностью в сфере высшего образования в целом и в конкретном вузе в частности);

- организационная (предполагает определение основных субъектов инклюзивного сопровождения, вовлечение их в совместную деятельность в соответствии с реализуемыми и новыми предлагаемыми направлениями работы);

- посредническая (ориентируется на то, чтобы оказать содействие в установлении конструктивных контактов между субъектами и объектами инклюзивного сопровождения для оказания необходимых услуг и помощи последним);

- коммуникативная (способствует установлению коммуникативных связей и отношений между студентами-инвалидами и субъектами инклюзивного сопровождения);

- аналитическая (отвечает за определение причинно-следственных связей и отношений между объектами и субъектами инклюзивного сопровождения в вузе, а также за разработку рекомендаций и мер по оптимизации их взаимодействия);

- информационно-консультативная (заключается в сборе, анализе, систематизации и распространении конкретной информации, которая необходима, с одной стороны, целевой группе и ее отдельным представителям для

поступления в вуз, адаптации в нем и решении других вопросов, связанных с реализацией всего комплекса установленных законодательством прав, а с другой стороны, важна для субъектов инклюзивного сопровождения — для грамотной организации и эффективного применения данной технологии);

- катализирующая (способствует ускорению выхода лиц с ОВЗ и инвалидностью из проблемных, кризисных жизненных ситуаций, вызванных в том числе нарушением их прав в сфере высшей школы, с помощью различных форм и методов их разрешения);

- стимулирующая (отвечает за раскрытие и мобилизацию внешних вспомогательных механизмов, а также внутренних ресурсов объектов и субъектов инклюзивного сопровождения для стимулирования их активности в аспекте решения обозначенной в статье проблемы);

- аксикреационная (подразумевает возникновение, формирование и закрепление у представителей целевой аудитории новых ценностей, а также переосмысление прежних ценностей в контексте активизации и использования собственных ресурсов для включения в вузовскую образовательную и социокультурную среду);

- контрольная (предполагает рациональный и объективный контроль над субъектами инклюзивного сопровождения на всех этапах его практической реализации (с возможным включением в данный процесс контролирующего лица или организации в случае возникновения негативных тенденций и усугубления проблемы) для обеспечения качественного решения поставленных задач).

Специфика инклюзивного сопровождения инвалидов и лиц с ОВЗ в рассматриваемой сфере проявляется и в тесной связи с другими общими технологиями помощи: социальным консультированием, социальной адаптацией, социальной реабилитацией, социальным посредничеством, социальным обслуживанием, социальным обеспечением и др.

Более подробно организационную и содержательную специфику технологии инклюзивного сопровождения рассмотрим на примере ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва» (далее — МГУ им. Н. П. Огарёва), который наряду с другими российскими вузами нацелен на реализацию комплексного подхода в практике обеспечения прав инвалидов и лиц с ОВЗ в сфере высшего образования. На начало 2018/2019 учебного года в нем обучалось 110 студентов с инвалидностью и ОВЗ. Это в сравнении с 2017/2018 и 2016/2017 учебными годами больше на 7,3% и 25,5% (102 и 82) соответственно, что совпадает с общероссийской тенденцией роста количества таких студентов. В общей численности студентов с инвалидностью 13,6 % имеют нарушения по зрению, 5,5 % являются инвалидами по слуху, 28,2 % страдают нарушениями опорно-двигательного

аппарата, 46,4 % с соматическими заболеваниями, 6,3 % с иными нарушениями здоровья. Это те категории студентов, которые состоят на особом внутривузовском учете и в отношении которых реализуется комплекс мер и мероприятий социальной направленности.

Подробная информация об общей численности студентов-инвалидов, количестве зачисленных в вузы по итогам приемных кампаний, их распределении по факультетам, уровням и направлениям подготовки, нозологии нарушений здоровья, а также о числе инвалидов, получивших диплом о высшем профессиональном образовании, ежегодно собирается и во многих других российских вузах, нацеленных на инклюзию данных категорий лиц и осуществляющих в связи с этим в отношении них меры и мероприятия социально-правового, социально-психологического, социально-педагогического, социально-медицинского содержания. Однако справедливости ради отметим, что в России есть вузы, в которых сбору количественных и качественных данных об инвалидах уделяется недостаточное внимание. Например, по данным Г. А. Резник и М. А. Курдовой, в 34,7 % случаев вузы не могут оперативно представить контролирующим органам информацию о видах нарушения здоровья у студентов⁷, что наводит на мысль о том, что они попросту не владеют такими сведениями. Между тем это не просто сбор статистического материала, а необходимая операция в рамках организации инклюзивного сопровождения, результат которой позволяет грамотно продумывать и реализовывать меры по реальному включению данных категорий студентов в вузовское пространство.

Субъектами инклюзивного сопровождения в вузах выступают специально созданные или действовавшие ранее и наделенные соответствующими полномочиями подразделения, а также физические лица, от взаимодействия и содержания деятельности которых зависит решение проблемы комплексного обеспечения прав лиц с инвалидностью и ОВЗ. В МГУ им. Н. П. Огарёва выполнение функций по их включению в образовательную и социокультурную среду вуза возложены на: 1) Координационный совет, в целом отвечающий за развитие инклюзивного образования в данном вузе; 2) проректора по учебной работе, ответственного за создание специальных условий и выполнение требований для обучения данных категорий студентов; 3) структурные подразделения вуза, выполняющие определенные (в зависимости от специфики их деятельности) функции по созданию условий для инклюзии инвалидов; 4) отдел социального развития и инклюзивного сопровождения, координирующий

⁷ См.: Резник Г. А., Курдова М. А. Развитие инклюзивного образования в вузах России // Экономика и социум. 2016. № 11 (30) : эл. версия. URL: http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_30/Reznik%20G.A.,%20Kurдова%20M.A.%20Razdel%20Sovremennye%20nauki%20i%20obrazovanie.pdf (дата обращения: 15.10.2018).

деятельность структурных подразделений вуза по сопровождению инклюзивного обучения и оказывающий им при этом то или иное содействие; 5) профессорско-преподавательский состав, кураторов из числа преподавателей и студентов. Подобные или близкие субъекты инклюзивного сопровождения действуют и в других вузах страны.

Как свидетельствует практика инклюзивного сопровождения в российских вузах, в каждом конкретном случае к совместной работе могут привлекаться (и уже реально привлекаются) разные субъекты, включая при необходимости организации и учреждения, выступающие партнерами высшего учебного заведения (например, региональные министерства образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и т. д., подведомственные им учреждения и организации, социально ориентированные бизнес-структуры, некоммерческие организации, волонтеры). Востребованными формами социального партнерства, позволяющими создавать индивидуальную траекторию инклюзивного сопровождения образовательного процесса для рассматриваемых категорий студентов, являются: услуги тифлосурдопереводчиков и сурдопереводчиков; организация совместных семинаров, круглых столов, конференций; предоставление необходимых учебных и дидактических материалов в помощь студентам-инвалидам; трудоустройство таких «особых» выпускников и др.

Нормативно-правовой основой технологии инклюзивного сопровождения в сфере высшего образования, помимо уже названного Закона об образовании, являются: Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г.⁸, Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁹, Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 559 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»¹⁰, Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 годы¹¹, федеральные образовательные стандарты высшего образования (бакалавриат, магистратура) и другие документы. Непосредственно на уровне вузов организацию, содержание и практику инклюзивного сопровождения определяют также локальные нормативные акты.

Базовые организационные и содержательные аспекты технологии инклюзивного сопровождения раскрыты все в том же Законе об образовании, установ-

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 468.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563.

¹⁰ Указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 559 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2336.

¹¹ Постановление Правительства Рос. Федерации от 23 мая 2015 г. № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 22, ст. 3232.

ливающем, что развитие инклюзивного образования в вузах требует создания специальных условий, под которыми понимается «использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания, специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего обучающимся необходимую техническую помощь, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий, обеспечение доступа в здания организаций, осуществляющих образовательную деятельность и другие условия» (ст. 79).

В этом же Законе закреплены основные права инвалидов и лиц с ОВЗ в сфере высшего образования, в том числе права:

- на прием на обучение по программам бакалавриата и специалитета за счет средств федерального, региональных, местных бюджетов в пределах установленной квоты (п. 5 ст. 71);

- на прием на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных организаций высшего образования на обучение за счет средств федерального бюджета (п. 7 ст. 71);

- на «создание необходимых условий для получения без дискриминации качественного образования, ... в том числе посредством организации инклюзивного образования» (п. 7 ст. 5).

Инклюзивное сопровождение не является одномоментным действием, оно имеет протяженность во времени и, более того, представляет собой длительный процесс с последовательной сменой этапов, на которых обнаруживается многообразие его направлений и форм.

Так, основы инклюзивного сопровождения инвалидов и лиц с ОВЗ в сфере высшей школы должны закладываться на *довузовском этапе*. Это важно для формирования уверенности данной группы потенциальных абитуриентов в собственных силах, обеспечения связи и преемственности инклюзивного сопровождения в школах, других образовательных учреждениях и вузе. В МГУ им. Н. П. Огарёва оно внедряется по следующим направлениям:

- информирование данной группы потенциальных абитуриентов о возможности и перспективах инклюзивного образования на базе именно данного вуза (через использование таких форм работы, как: индивидуальные и групповые консультации; распространение информационных буклетов и другого раздаточного материала; представление информации в СМИ, на сайте университета, а также сайтах входящих в структуру его институтов и факультетов);

- проведение профориентационных мероприятий (консультирование абитуриентов с инвалидностью и их родителей по вопросам приема и обучения;

взаимодействие со школами, специальными (коррекционными) учебными заведениями; профориентационное консультирование; дни открытых дверей);

- осуществление довузовской подготовки как в очной форме, так и дистанционно с использованием современных онлайн-технологий;

- инструктирование секретарей и других сотрудников приемной комиссии.

На этапе приемной кампании инклюзивное сопровождение лиц с ОВЗ и инвалидностью предусматривает действия, ориентированные на создание для них соответствующих условий во время сбора информации, необходимой для поступления, а также при подаче документов и проведении вступительных испытаний. В МГУ им. Н. П. Огарёва для данной категории абитуриентов организуются консультации о правилах и порядке приема, возможностях обучения по приоритетному направлению подготовки, а также проводится анкетирование, позволяющее выявить их отличные от других образовательные потребности и нуждаемость в специальных условиях обучения. В момент подачи документов для них предусмотрена возможность присутствия ассистента, а также обсуждения прогнозируемого сценария обучения и перспектив последующего трудоустройства. В период вступительных испытаний инвалидам и лицам с ОВЗ предоставляется возможность выбора формы вступительных экзаменов (устно или письменно), увеличения их продолжительности, использования необходимого технического оборудования и дистанционных технологий, обращения за помощью к ассистенту.

На этапе поступления в вуз в обязательном порядке должен осуществляться анализ поступившего контингента лиц с инвалидностью и ОВЗ на предмет выяснения видов нарушений здоровья, особых образовательных потребностей, специфики индивидуальных программ реабилитации и др. В МГУ им. Н. П. Огарёва результатом такого анализа становится сводная информация, используемая при первичном инструктаже профессорско-преподавательского состава, кураторов, сотрудников учебно-методического управления, диспетчерской службы, других структурных подразделений и должностных лиц университета, ответственных за обеспечение инклюзии инвалидов в образовательную и социокультурную среду вуза.

Выраженную специфику и особое значение инклюзивное сопровождение лиц с инвалидностью и ОВЗ приобретает на этапе обучения в вузе. Это наиболее продолжительный и самый значимый этап ее применения, так как предполагает оказание помощи непосредственно в процессе получения высшего образования, что является в данный период основной целью молодых людей. Эта характеристика определяет особенности рассматриваемой технологии и объясняет многообразие применяемых процедур, операций, форм, решений за-

дачи реализации комплексного подхода в обеспечении прав инвалидов и лиц с ОВЗ на этом этапе. Практика инклюзивного сопровождения в данном случае выстраивается в строгом соответствии с целями, задачами, структурой, содержанием и методами образовательного процесса. Одновременно она не должна противоречить рекомендациям медико-социальной экспертизы и индивидуальной программе реабилитации. В МГУ им. Н. П. Огарёва инклюзивное сопровождение на данном этапе включает в себя следующие формы работы:

- приспособление образовательных и рабочих программ учебных дисциплин к потребностям и ресурсам данных категорий студентов, привлечение к их экспертизе работодателей;

- разработка индивидуальных учебных планов с индивидуальными графиками посещения занятий, в которых предусматриваются: во-первых, дифференцированные формы проведения занятий (на базе университета в групповой или индивидуальной форме или дистанционно на дому); во-вторых, в случае необходимости увеличение срока обучения (не более чем на 12 месяцев — для студентов бакалавриата, максимум на 6 месяцев — для магистрантов);

- реализация адаптационных дисциплин (в том числе с применением элементов электронного обучения, образовательных онлайн-платформ, вебинаров и других дистанционных образовательных технологий);

- контроль освоения образовательной программы (осуществляется посредством: контроля посещаемости учебных занятий и практики; методическом сопровождении самостоятельной работы студентов; организации индивидуальных консультаций; текущего контроля успеваемости; проведения инструктажей, семинаров для сотрудников и преподавателей; промежуточной аттестации и т. п.);

- определение максимально приемлемой учебной нагрузки, оптимального расписания учебных занятий, а также длительности каникул;

- представление в электронной информационно-образовательной среде университета электронных образовательных ресурсов в помощь студентам-инвалидам, а также обеспечение их доступа к образовательным ресурсам электронно-библиотечных систем, в которые интегрированы сервисы для инвалидов с нарушениями зрения и слуха;

- вовлечение в инклюзивное сопровождение образовательных и других учреждений и организаций, которые располагают специальными учебниками, учебными и учебно-методическими пособиями, дидактическими и другими материалами;

- инклюзивное сопровождение практики (предусматривает: тщательный подбор баз практики, в том числе с определением соответствия их требованиям

доступности, а также рекомендациям медико-социальной экспертизы и индивидуальной программы реабилитации; разработку индивидуальных программ практики с учетом состояния здоровья студентов и др.).

Наконец, *на этапе окончания вуза* инклюзивное сопровождение включает в себя меры, нацеленные на помощь в вопросах, связанных с завершением обучения, присвоением искомой квалификации, трудоустройством. В МГУ имени Н. П. Огарёва в связи с этим организуются встречи студентов старших курсов с работодателями, мастер-классы практикующих специалистов, тренинги профессионального самоопределения, обучающие семинары по поиску работы и адаптации на рабочем месте и др.

Важная составляющая инклюзивного сопровождения — создание условий для безбарьерной среды. В МГУ им. Н. П. Огарёва для студентов с инвалидностью и ОВЗ имеются специальные места для парковки автомобилей, доступ к учебным корпусам и другим зданиям обеспечен пандусами, лифтами и противоскользящими покрытиями. **Для тех студентов, кто имеет нарушения опорно-двигательного аппарата**, закуплена специализированная мебель, предусмотрены выносные компьютерные кнопки, адаптированные джойстики и клавиатура. Для инвалидов по зрению **действует специальная версия официального сайта университета для слабовидящих**; в учебных корпусах предусмотрена возможность звукового оповещения о пожаре; специально оборудована учебная аудитория с видеовеличителями, брайлевскими дисплеем и принтером, различными аудиотехническими средствами. Для инвалидов по слуху в учебных корпусах установлены мониторы, осуществляющие, помимо прочего, неоднократное дублирование звуковой справочной информации, имеются учебные аудитории, оснащенные средствами слухоречевой реабилитации и коррекционных занятий. В случаях, когда работа проводится с маломобильными студентами, предусматривается возможность составления расписания так, чтобы свести к минимуму их передвижение по территории университета (в одном здании, в одном крыле, на одном этаже). Важно, что общежития университета также приспособлены для проживания в них инвалидов разных категорий, которым места предоставляются в первоочередном порядке.

Инклюзивное сопровождение предполагает, кроме вышеперечисленного, содействие инвалидам и лицам с ОВЗ в получении социальной помощи. В этой связи в МГУ им. Н. П. Огарёва данным категориям студентов назначается социальная стипендия, один раз в календарный год предусматривается оказание материальной помощи. В течение учебного года они могут пройти оздоровительную реабилитацию в санатории-профилактории университета, в период летних каникул — в оздоровительных учреждениях Ставропольского края, Черноморского побережья Краснодарского края, Республики Крым.

Таким образом, на примере МГУ им. Н. П. Огарёва показано многообразие направлений, форм и инструментария инклюзивного сопровождения в сфере высшего образования. Конечно, опыт этого университета не идеален, это лишь первые его шаги на пути к созданию модели инклюзивного вуза. Предстоит многое переосмыслить, устранить, усовершенствовать, разработать, внедрить и т. д. В частности, уже проявили себя и требуют решения противоречия, связанные: с четким пониманием в вузе необходимости применения адаптивных педагогических технологий в процессе обучения лиц с ОВЗ и инвалидностью и одновременно недостаточной подготовленностью преподавателей к решению этой задачи; необходимостью вовлечения таких студентов в инклюзивный процесс и отсутствием четких критериев и показателей возможности и реальной доступности для них такой инклюзии; необходимостью эффективного управления инклюзивным сопровождением и недостатком технологий, позволяющих это реально сделать, и т. д. Изучения и решения требует и проблема качественного научного измерения эффективности инклюзивного сопровождения.

Проблемы в практике инклюзивного сопровождения, существующие в МГУ им. Н. П. Огарёва, свойственны и для многих других вузов России. Анализ современной практики обеспечения прав инвалидов и лиц с ОВЗ в рассматриваемой сфере, а также публикаций известных исследователей данной проблемы (Е. В. Михальчи, Н. А. Медовой, А. С. Сунцовой, И. М. Фроловой и др.)¹² позволяет сделать вывод о том, что российская высшая школа демонстрирует невысокую степень готовности к инклюзии данной категории лиц. Во многих вузах меры по обеспечению безбарьерной среды сводятся к оборудованию зданий пандусами, иногда лифтами и, как следствие, из-за своей ограниченности не обеспечивают должного доступа к объектам образовательной инфраструктуры (на сегодняшний день доступ к инфраструктуре вузов обеспечен немногим более чем в 40 % из них)¹³. Также есть данные, что необходимым материально-техническим обеспечением обучения инвалидов

¹² См.: *Михальчи Е. В.* Состояние инклюзивного образования в системе высшего образования в России // *Современные проблемы науки и образования*. 2014. № 2 : эл. версия. URL: <http://www.scienceeducation.ru/116-12445> (дата обращения: 15.10.2018); *Медова Н. А.* Инклюзивное образование в парадигме развития национальных образовательных систем // *Философия образования*. 2011. № 3. С. 160–164; *Сунцова А. С.* О методологических подходах к исследованию проблем инклюзивного образования // *Психологическая наука и образование*. 2014. № 1. С. 26–32; *Фролова И. М.* Инклюзивное образование в России: проблемы и перспективы // *Ученые записки Орловского государственного университета*. Сер. : Гуманитарные и социальные науки. 2017. № 3 (76). С. 347–349 и др.

¹³ Межвузовское исследование «Студенты-инвалиды в российских вузах» [Электронный ресурс] // Российский союз ректоров. URL: http://www.rsronline.ru/doc/2010_12_03/2.pdf (дата обращения: 18.10.2018).

с нарушениями опорно-двигательного аппарата располагают лишь 32,8 % вузов, инвалидов по слуху — 66,5 %, инвалидов по зрению — 30,5 % вузов¹⁴. Не везде реализуются адаптированные под особые потребности таких студентов индивидуальные учебные планы и программы: в 2017 г. обучение по ним осуществлялось в отношении лишь 9,4 % студентов с инвалидностью и ОВЗ¹⁵. Также существует и проблема недостатка приспособленных учебных помещений для проведения занятий со студентами из числа лиц с ОВЗ и инвалидностью. По мнению К. В. Захарова и Г. В. Нигматуллиной, далеко не все преподаватели обладают необходимыми и достаточными знаниями и навыками в вопросах инклюзивного обучения, многие из них «не владеют базовыми компетенциями о тонкостях взаимодействия и способах обучения людей с ограниченными возможностями»¹⁶ т. д.

Подобные недоработки, а также прямые нарушения требований к организации процесса обучения данных категорий студентов в вузе, предусмотренных действующим образовательным законодательством, существенным образом сокращают возможности обеспечения доступности для них качественного высшего образования, препятствуют их интеграции в вузовскую среду и, следовательно, требуют максимально активного внедрения технологии инклюзивного сопровождения. Последнее особенно актуально, учитывая, что в соответствии с Федеральной целевой программой развития образования на 2016–2020 гг. к 2020 г. предполагается увеличение числа государственных вузов, в которых обучаются инвалиды, до 160.

В целом же для решения обозначенных в статье проблем внедрения и дальнейшего развития данной технологии инклюзивного сопровождения лиц с ОВЗ и инвалидностью в сфере высшего образования необходима дальнейшая активная работа по: совершенствованию условий, обеспечивающих создание безбарьерной среды и доступность для них качественного высшего профессионального образования; грамотному проектированию и осуществлению процесса взаимодействия структурных подразделений вузов, а также вузов и организаций-партнеров; психологической поддержке всех участников процесса инклюзии; разработке конкретных методик инклюзивного сопровождения; организации для преподавателей и сотрудников вузов обучающих семинаров, тренингов, а также курсов повышения квалификации по разным аспектам инк-

¹⁴ См.: Резник Г. А., Курдова М. А. Указ. соч.

¹⁵ Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.10.2018).

¹⁶ Захаров К. В., Нигматуллина Г. В. Актуальность инклюзивного образования в ВУЗах России // Психология, социология и педагогика. 2016. № 1 : эл. версия. URL: <http://psychology.snauka.ru/2016/01/6276> (дата обращения: 12.10.2018).

люзивного образования и сопровождения. Также важно использовать возможности: а) включения адаптационных дисциплин в вариативную часть образовательных программ; б) адаптации образовательных программ и учебно-методического обеспечения процесса образования; в) подготовки и распространения методических рекомендаций для руководителей практик от вуза и работодателей; г) разработки в случае необходимости индивидуальных учебных планов и графиков обучения; д) учета в ходе текущей и итоговой аттестации особенностей нарушения здоровья инвалидов, их нуждаемости в создании особых условий для этого; е) использования дистанционных технологий в образовательном процессе; ж) содействия в поиске вакансий и трудоустройстве выпускников с ОВЗ и др.

Таким образом, технология инклюзивного сопровождения по отношению к студентам с инвалидностью и ОВЗ выступает незаменимым инструментом комплексной реализации принципов независимой жизни, равного доступа к высшему профессиональному образованию, помощи в последующей социально-трудовой адаптации, а также обеспечения иных прав таких категорий студентов. С ее помощью обеспечивается создание социальных, психолого-педагогических, правовых, медицинских и иных условий, необходимых для успешного развития и обучения каждого студента в процессе обучения в вузе, способствующих тому, чтобы инвалиды и лица с ОВЗ могли достичь в своем образовании и социализации того, что прежде представлялось им недоступным.

При этом важно понимать, что социализирующий и реабилитационный эффекты от практики применения технологии инклюзивного сопровождения в вузе могут быть рассмотрены и в более широком, чем это обычно принято, контексте, как минимум, на уровнях индивида, семьи, вуза, общества в целом.

Так, на индивидуальном уровне незаменимо значение данной технологии как инструмента не только вузовской, но и более широкой социальной адаптации. Понимание инвалидом того, что его принимают в обществе, что он нужен окружающим, важно не только для его образования, но и для преодоления социальной изоляции, включения в повседневную жизнь, формирования адекватной самооценки, уверенности в своих возможностях, налаживания социальных связей, освоения профессии. Именно под влиянием инклюзивного сопровождения формируются система ценностей, мировоззрение, духовный мир человека с инвалидностью, его способность и готовность жить и работать в современном обществе.

Для семьи инклюзивное сопровождение инвалида в вузе дает, как минимум, ощущение стабильности и социальной защищенности, дарит веру в будущее, а также в возможность гармоничного личностного развития близкого человека, получения им качественного образования, профессиональной социа-

лизации, устройства личной жизни и в целом благополучного жизненного сценария. Это также реальный шанс для семьи ощутить гордость за родного человека, который, преодолевая проблемы, вызванные ограниченными возможностями здоровья, находит в себе силы учиться, развиваться, жить полноценной жизнью, тем самым показывая пример окружающим.

В свою очередь, для вуза развитие практики инклюзивного сопровождения — значимый фактор увеличения контингента абитуриентов, показатель доверия к нему со стороны лиц, нуждающихся в особых условиях, а также важный критерий оценки его эффективности. В развитии данной технологии заложен значительный потенциал для создания на базе высших учебных заведений ресурсных центров инклюзивного образования (в настоящее время подобные структуры уже действуют и успешно зарекомендовали себя во многих университетах и институтах), а также для разработки и реализации актуальных социальных проектов, направленных как на комплексное обеспечение прав инвалидов и лиц с ОВЗ, так и на решение других их проблем в вузе и обществе в целом.

Наконец, для общества значение инклюзивного сопровождения в вузе состоит в том, что оно: во-первых, способствует раскрытию потенциала и оптимизации развития не только сферы высшего образования, но и иных социальных сфер (здравоохранения, социальной защиты, занятости, физической культуры и спорта и др.), в которых инвалиды также испытывают проблемы; во-вторых, формирует у населения понимание необходимости и естественности принятия на равноправной основе в общество здоровых людей тех, у кого в этом смысле есть серьезные проблемы или ограничение возможностей; в-третьих, является не просто востребованной технологией обеспечения прав студентов-инвалидов в вузе, а еще и реальным шагом к гуманизации общества, важным фактором улучшения социально-нравственного здоровья его членов и гармонизации социальных отношений.

Литература

1. *Захаров, К. В.* Актуальность инклюзивного образования в ВУЗах России / К. В. Захаров, Г. В. Нигматуллина // Психология, социология и педагогика. — 2016. — № 1 : эл. версия. URL: <http://psychology.snauka.ru/2016/01/6276> (дата обращения: 02.10.2018).

2. *Инклюзивное образование в ВУЗе : комплект учебно-методических материалов программы курсов повышения квалификации сотрудников образовательных организаций высшего образования, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа / сост. О. Л. Леханова; под ред. О. А. Денисовой.* — Череповец : Череповецкий государственный университет, 2017. — 259 с.

3. *Маслиева, С. Н.* Интеграция и инклюзия: парадигмальная характеристика / С. Н. Маслиева // Историческая и социально-образовательная мысль. — 2014. — № 2 (24).

4. *Медова, Н. А.* Инклюзивное образование в парадигме развития национальных образовательных систем / Н. А. Медова // Философия образования. — 2011. — № 3.

5. Межвузовское исследование «Студенты-инвалиды в российских вузах» [Электронный ресурс] // Российский союз ректоров. URL: http://www.rsronline.ru/doc/2010_12_03/2.pdf (дата обращения: 18.10.2018).

6. *Михальчи, Е. В.* Моделирование социокультурной среды вуза для студентов с ОВЗ и инвалидностью / Е. В. Михальчи // Социально-гуманитарные знания. — 2015. — № 1.

7. *Михальчи, Е. В.* Состояние инклюзивного образования в системе высшего образования в России // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — №. 2 : эл. версия. URL: <http://www.scienceeducation.ru/116-12445> (дата обращения: 15.10.2018).

8. *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ozhegov.org/> (дата обращения: 17.10.2018).

9. *Резник, Г. А.* Развитие инклюзивного образования в вузах России / Г. А. Резник, М. А. Курдова // Экономика и социум. — 2016. — № 11 (30) : эл. версия. URL: http://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_30/Reznik%20G.A.,%20Kurdova%20M.A.%20Razdel%20Sovremennye%20nauki%20i%20obrazovanie.pdf (дата обращения: 15.10.2018).

10. *Сунцова, А. С.* О методологических подходах к исследованию проблем инклюзивного образования / А. С. Сунцова // Психологическая наука и образование. — 2014. — № 1.

11. *Фролова, И. М.* Инклюзивное образование в России: проблемы и перспективы / И. М. Фролова // Ученые записки Орловского государственного университета. — Сер. : Гуманитарные и социальные науки. — 2017. — № 3 (76).

Хачикян Е. И., Филиппова Т. И., Пацакула И. И.

Грантовая активность ученых в контексте оценки эффективности деятельности научных организаций и вузов¹

Аннотация. В статье приводится обзор нормативно-правовой базы по совершенствованию государственной политики Российской Федерации в области образования и науки, с учетом требований инновационной экономики. Рассматривается вопрос мониторинга эффективности и результативности деятельности научных организаций и вузов как меры по формированию конкурентоспособной науки, увеличению ее вклада в социально-экономическое развитие страны и повышению престижа в обществе, анализируются законодательные акты, регламентирующие проведение мониторинга. Предложена авторская методика оценки грантовой активности ученых (в масштабе региона), которая вписывается в систему оценки эффективности и результативности деятельности научных организаций и вузов по ряду значимых показателей.

Ключевые слова: инновационная экономика; мониторинг эффективности деятельности научных организаций и вузов; показатели оценки эффективности; грантовая активность ученых; методика оценки грантовой активности ученых; исследовательская активность; публикационная активность; научный потенциал; грант.

В связи с переходом национальной экономики нашей страны на инновационный путь развития приоритетными становятся вопросы импортозамещения и повышения конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей на мировом рынке. Основной задачей науки сегодня является научное обеспечение социально-экономического развития страны. Только создав конкурентоспособную науку, можно достичь конкурентоспособности экономики².

Согласно принятой Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года³ (далее — Стратегия) стратегическими задачами развития науки являются возвращение России в число ведущих мировых научных держав, создание сектора фундаментальных научных исследований и разработок, обеспечивающих проведение фундаментальных и прикладных исследований по актуальным для мировой экономики и науки и приоритетным

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Калужской области (проект № 17-13-40004-ОГН «Оценка актуального состояния грантовой активности учёных Калужской области»).

² Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы) (утв. распоряжением Правительства РФ от 27 дек. 2012 г. № 2538-р (с изм. на 20 июля 2016 г)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 2), ст. 8042.

³ Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 дек. 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 1, ст. 216.

для России направлениям, востребованным российскими и международными компаниями. Стратегия задает долгосрочные ориентиры развития субъектам инновационной деятельности, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки и поддержки коммерциализации разработок.

Целями Стратегии в области науки являются:

- повышение внутренних затрат на исследования и разработки до 2,5–3 % валового внутреннего продукта (ВВП) к 2020 г.;

- увеличение доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах до 3 % к 2020 г.;

- увеличение количества цитирований в расчете на одну публикацию российских исследователей в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (Web of Science), до четырех ссылок к 2020 г.;

- увеличение количества российских вузов, входящих в число 200 ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов (Quacquarelli Symonds World University Rankings), до четырех единиц к 2020 г.;

- увеличение количества патентов, ежегодно регистрируемых российскими физическими и юридическими лицами в патентных ведомствах Европейского союза, Соединенных Штатов Америки и Японии, до 2,5–3 тыс. патентов к 2020 г.;

- увеличение доли средств, получаемых за счет выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), в структуре средств, поступающих в ведущие российские университеты за счет всех источников финансирования, до 25 %.

Для решения поставленных целей необходима всесторонняя государственная поддержка научных организаций, вузов страны, научных школ, коллективов ученых, в том числе молодых исследователей. Именно в этом направлении в России предпринимаются последовательные шаги.

Согласно ст. 11 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁴ (далее — Закон о науке) основными целями государственной научно-технической политики являются: развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала; увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализацию важнейших социальных задач; обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции; улучшение экологической обстановки и защиты информационных

⁴ Рос. газ. 1996. 03 сент.

ресурсов государства; укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства; интеграция науки и образования.

Важная роль отводится сектору фундаментальной науки, который выполняет широкий спектр фундаментальных и поисковых научных исследований как в части получения новых знаний, так и в части научного обеспечения реализации стратегических приоритетов страны, но который по ряду абсолютных показателей уступает развитым странам. В целях формирования сбалансированного и устойчиво развивающегося сектора фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2538-р была утверждена Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы) (с изм. на 20 июля 2016 г.)⁵ (далее — Программа).

Задачами Программы являются:

- формирование в Российской Федерации сектора фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, обеспечивающего устойчивый экономический рост и высокий уровень конкурентоспособности российской науки в мире;

- опережающее развитие междисциплинарных исследований и разработок и создание принципиально нового междисциплинарного научного задела, обеспечивающего научно-технологический прорыв и модернизацию национальной экономики;

- развитие кадрового потенциала науки, воспроизводство научных и научно-педагогических кадров;

- развитие международного научного сотрудничества, интеграция российской науки в мировое научное пространство;

- обеспечение повышения эффективности перехода результативных фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований в прикладную стадию научных исследований.

В целях модернизации и технологического развития российской экономики, повышения ее конкурентоспособности Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899⁶ утверждены приоритетные направления развития науки, технологий и техники и перечень критических технологий Российской Федерации. Они важны для ученых при проведении НИОКР.

Все заданные ориентиры, приведенные выше, требуют эффективной работы научных организаций и вузов страны по активному проведению пер-

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 2), ст. 8042.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28, ст. 4168.

спективных фундаментальных и прикладных научных исследований, подготовке квалифицированных кадров, развитию и поддержке научных школ.

Оценка эффективности и результативности работы научных организаций и вузов, осуществляющих свою деятельность на территории Российской Федерации, проводится посредством обязательного мониторинга со стороны государства (органов государственной власти) на основании утвержденных нормативных правовых актов.

Порядок проведения мониторинга результативности деятельности научных организаций установлен Правилами оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения⁷.

Целью проведения мониторинга является формирование эффективной системы научных организаций, увеличение их вклада в социально-экономическое развитие страны, развитие международного сотрудничества в сфере науки, повышение престижа российской науки в обществе, а также повышение качества принятия управленческих решений в сфере науки. Оценка результативности деятельности научных организаций проводится на основе экспертного анализа, а также сопоставления показателей оценки результативности деятельности научных организаций, состав которых утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 5 марта 2014 г. № 162⁸, по следующим направлениям:

- результативность и востребованность научных исследований;
- развитие кадрового потенциала;
- интеграция в мировое научное пространство, распространение научных знаний и повышение престижа науки;
- ресурсное обеспечение деятельности научной организации.

⁷ Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 апр. 2009 г. № 312 (ред. от 10 окт. 2018 г.) «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 15, ст. 1841.

⁸ Об утверждении порядка предоставления научными организациями, выполняющими научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, сведений о результатах их деятельности и порядка подтверждения указанных сведений федеральными органами исполнительной власти в целях мониторинга, порядка предоставления научными организациями, выполняющими научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, сведений о результатах их деятельности в целях оценки, а также состава сведений о результатах деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, предоставляемых в целях мониторинга и оценки : приказ Минобрнауки России от 5 марта 2014 г. № 162 (ред. от 03.03.2016) // Рос. газ. 2014. 14 мая.

По итогам оценки результативности деятельности научная организация может быть отнесена к одной из следующих категорий:

1-я категория — научные организации-лидеры;

2-я категория — стабильные научные организации, демонстрирующие удовлетворительную результативность;

3-я категория — научные организации, утратившие научную деятельность в качестве основного вида деятельности и перспективы развития.

Приказом Минобрнауки России от 5 марта 2014 г. № 161 утверждена типовая методика оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения⁹. На основе данной типовой методики разрабатываются другие методики, утверждаемые федеральным органом исполнительной власти по согласованию с Минобрнауки России.

В ряде работ российских исследователей¹⁰ дается анализ существующих методик проведения оценки эффективности и результативности деятельности научных организаций, в которых указывается на несовершенство методик, их неуниверсальность, отсутствию апробации, а также предпринимаются попытки создания интегральных авторских методик; рассматривается система критериев оценки научных организаций, разрабатываемая в настоящее время в России; приводится обзор зарубежного опыта экспертизы эффективности работы научных организаций.

Проведение мониторинга результативности деятельности высших учебных заведений закреплено Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»¹¹, регламентируется приказом Минобрнауки России от 22 марта 2018 г. № 204

⁹ Об утверждении типового положения о комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, и типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения : приказ Минобрнауки России от 5 марта 2014 г. № 161 (с изм. на 01.01.2018) // Рос. газ. 2014. 18 июля.

¹⁰ См., например: *Гринштейн В. Э.* Анализ существующих методик по оценке эффективности работы научных организаций // Правовая защита, экономика и управление интеллектуальной собственностью : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 21 апреля 2015 г.). Екатеринбург : Изд-во Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, 2015. С. 40–43; *Королева Т. С., Васильев И. А., Торжков И. О.* Критерии оценки эффективности деятельности научных учреждений // Труды Санкт-Петербургского научно-исследовательского института лесного хозяйства. 2014. № 2. С. 96–111.

¹¹ Рос. газ. 2012. 09 мая.

«О проведении мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования»¹².

Основная цель проведения мониторинга результативности деятельности вузов — оценка эффективности их работы и реорганизации неэффективных государственных образовательных учреждений. Согласно Перечню показателей оценки эффективности деятельности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и их филиалов (утв. Минобрнауки России 9 августа 2012 г. № АК-11/05вн)¹³, одним из обязательных показателей эффективности научно-исследовательской деятельности, наряду с количеством публикаций и объемов НИОКР, является число выигранных российских и зарубежных грантов за последние 3 года.

Оценка результативности деятельности вузов, в отношении которых установлена категория «национальный исследовательский университет» (далее — НИУ), проводится на основе показателей и критериев, перечень которых утвержден приказом Минобрнауки России от 22 сентября 2015 г. № 1038¹⁴. Этот перечень предусматривает четыре группы показателей:

I. Показатели качества образовательной деятельности НИУ.

II. Показатели результативности научно-исследовательской и инновационной деятельности НИУ (в том числе количество публикаций, индексируемых в информационно-аналитической системе научного цитирования Web of Science и Scopus, объем НИОКР).

III. Показатели интернационализации и международного признания НИУ.

IV. Показатели экономической устойчивости НИУ и эффективности управления.

При оценке эффективности деятельности вузов используется утвержденная Минобрнауки России типовая методика¹⁵.

¹² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹³ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁴ О перечне показателей, критерии и периодичности оценки эффективности реализации программ развития образовательных организаций высшего образования, в отношении которых установлена категория «национальный исследовательский университет» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.10.2015.

¹⁵ Методика расчета показателей мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования 2018 года (на основе данных формы № 1-Мониторинг за 2017 год) (утв. Минобрнауки России 30 марта 2018 г. № ИК-139/05вн). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Российскими исследователями предпринята попытка классифицировать существующие методики оценивания деятельности вузов на основании разных подходов (деятельностного или компетентностного), а также изучить возможности их внедрения в практику работы российского академического сообщества с учетом опыта аналогичной деятельности в университетах ведущих стран мира¹⁶.

В отечественных и международных подходах к оценке результативности деятельности научных организаций и вузов можно выделить наиболее часто используемые индикаторы (показатели) оценки эффективности науки:

финансовые — расходы на науку и имеющаяся материально-техническая база;

кадровые (в том числе индикатор признания, включающий членство в академии, советах и выполнение грантов) — количество и остепененность исследователей, количество вспомогательного персонала, подготовка кадров;

инновационные (в том числе создание собственных и использование заимствованных технологий);

библиометрические (число публикаций в международных журналах, характеризующих качество статей; индикатор цитирования, показывающий степень значимости проводимых исследований и признание научных школ мировым сообществом; «публикационная нагрузка» ученых или продуктивность ученых; наличие патентов; соавторство с зарубежными учеными — показатель международной кооперации)¹⁷.

Одной из наиболее прогрессивных и эффективных форм поддержки НИОКР ученых, являющихся сотрудниками научных организаций и вузов, является грантовая форма поддержки. Она стимулирует научную активность ученых, способствует повышению их публикационной и исследовательской активности, увеличивает результативность проведенных НИОКР, позволяет обнародовать их результаты и привлечь внимание к дальнейшему их внедрению в реальный сектор экономики.

В работе М. И. Гомбоевой, посвященной анализу управления эффективностью НИР в региональных вузах, отмечается, что результативность исследований преподавателей вуза является основным показателем качества образовательного потенциала вуза, фактором, придающим весомость научной

¹⁶ См. об этом: *Исаева Т. Е., Чуриков М. П., Котляренко Ю. Ю.* Эффективность оценивания деятельности преподавателей вузов: сравнение отечественных и зарубежных методик // *Наукovedение* : интернет-журнал. 2015. Т. 7. № 3. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/141PVN315.pdf> (дата обращения 10.12.2018).

¹⁷ См.: *Королева Т. С., Васильев И. А., Торжков И. О.* Указ. соч.

репутации коллектива, ресурсом, формирующим основные активы личности ученого¹⁸.

Оценка грантовой активности ученых — одного из важнейших индикаторов научной активности — вписывается в систему оценки эффективности и результативности деятельности научных организаций и вузов по ряду значимых показателей.

Авторами настоящей статьи разработана собственная методика оценки грантовой активности ученых региона, проведена ее апробация в рамках Калужской области.

Приведем лишь некоторые основные понятия, сформулированные в исследовании, и вкратце изложим его суть.

Под грантовой активностью ученых региона понимается вовлеченность ученых разных научных специальностей в конкурсы грантовой поддержки.

В качестве ключевого индикатора грантовой активности выбрано участие ученых в исследованиях, поддержанных грантами различных фондов, организаций, органов территориального управления, то есть грантовая деятельность ученых.

Уровень исследовательской и проектной компетентности ученых, определяемый по результатам проведения социологического опроса, — это степень осведомленности ученых о тех или иных конкурсах грантовой поддержки; открытость и готовность к участию в конкурсах грантовой поддержки, а также реальная занятость ученых в исследовательской и проектной деятельности.

Совокупность мотивов, побуждающих ученых к активному участию в конкурсах грантовой поддержки, и, наоборот, сдерживающих активность ученых в данном направлении научной деятельности, формирует мотивацию ученых региона, от которой напрямую зависят показатели грантовой активности ученых региона.

Постановка научной проблемы исследования продиктована тем, что ученые в регионах не всегда достаточно осведомлены о возможностях получения финансирования научных исследований посредством грантов либо не вовлечены активно в грантовую деятельность по ряду причин, что лишает стимула к проведению исследований, снижает их качество и возможность дальнейшего применения полученных результатов. Особенно это характерно для регионов, в которых не функционируют ведущие научные школы страны. Одним из важных аспектов проблемы исследования является слабый уровень

¹⁸ См.: Гомбоева М. И. Управление эффективностью НИР в региональном вузе: публикационная активность и грантовая деятельность ППС // Гуманитарный вектор. 2012. № 1 (29). С. 172–178.

вовлеченности молодых ученых и аспирантов в грантовую деятельность (особенно в качестве руководителей самостоятельных проектов).

Критерии и показатели грантовой активности ученых для удобства условно разделены на группы:

1. Личностные, в которые включены такие характеристики ученого, как возраст, наличие ученой степени и звания (как статусный маркер образованности), занимаемая должность.

2. Исследовательские, которые направлены на выявление исследовательской активности ученого, позволяющие определить:

- исследовательскую и проектную компетентность ученого;

- интегрированность ученого в научные сообщества;

- академическую мобильность ученого, его участие в междисциплинарных исследованиях, проектах, конференциях, в том числе международных;

- публикационную активность ученого.

3. Проектно-грантовые, которые оценивают

- степень осведомленности ученого о конкурсах грантовой поддержки;

- готовность и открытость ученого к участию в конкурсах грантовой поддержки;

- наличие опыта участия (индивидуального и коллективного) в конкурсах грантовой поддержки;

- степень успешности участия в конкурсах грантовой поддержки;

- эффективность и результативность НИР ученого.

4. Мотивационные, включающие два полярно противоположных блока мотивов:

- мотивы, побуждающие ученого к активному участию в конкурсах грантовой поддержки (стремление заявить о собственных наработках, результатах исследований, оформить их и обнародовать; возможность сотрудничества с учеными из других организаций; престиж, повышение собственного статуса ученого; дополнительный источник дохода);

- мотивы, сдерживающие грантовую активность ученого (недостаточно высокий уровень финансирования отдельных грантов в рамках конкурсов; отсутствие информации о возможных конкурсах; отсутствие времени на выполнение научного проекта, высокая степень занятости на основном месте работы; отсутствие материально-технической базы для реализации ряда научных проектов; высокая конкуренция в ходе конкурсных отборов; отсутствие «установки на риск», то есть, восприятие возможной неудачи как несправедливости).

5. Оценочно-аналитические, которые позволяют выявить отношение ученого к системе грантовой поддержки НИОКР и включают:

- оценку ученым перспективности и действенности грантовой формы поддержки НИОКР в целом;
- оценку ученым приемлемости и доступности грантовой формы поддержки НИОКР лично для себя (своих проектов);
- рекомендации ученого по совершенствованию системы грантовой формы поддержки НИОКР в целом и конкретно в Калужской области.

Основными прикладными методами исследования являлись: социологический опрос ученых Калужской области; комплексный анализ сводной статистической и аналитической информации по участию ученых Калужской области в грантовых конкурсах; количественный и качественный анализ результатов исследования.

В пилотном соцопросе приняли участие ученые Калужской области разных научных специальностей (всего 108 человек), среди них 35 докторов наук, 53 кандидата наук и 20 респондентов, не имеющих ученой степени (в том числе аспиранты). Средний возраст опрошенных респондентов 49,8 лет. Среди опрошенных 48 респондентов являются сотрудниками научных организаций Калужской области, 43 — преподавателями вузов региона и 17 — сотрудниками прочих организаций (музеев, конструкторских бюро и т. д.). Цель соцопроса — выявить основные показатели грантовой активности ученых региона за последние 5 лет.

Одним из ключевых вопросов, направленных на выявление исследовательской активности ученых, был вопрос относительно личного опыта участия ученого в выполнении НИОКР за последние 5 лет. Большинство ученых (104 человека из 108 опрошенных) были задействованы в выполнении НИОКР за последние 5 лет, многие одновременно выполняли различные проекты и в качестве руководителя, и в качестве исполнителя.

Ответы на вопросы, отражающие уровень проектно-грантовой компетентности — осведомленности ученых о конкурсах грантовой поддержки и готовности в них участвовать, позволяют говорить о том, что для калужских ученых наиболее значимыми, с точки зрения потенциального участия в конкурсах, являются следующие фонды: Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) (для 96 респондентов; сюда же включены ответы 45 респондентов, отметивших Российский гуманитарный научный фонд, объединенный в 2016 г. с РФФИ) и Российский научный фонд (РНФ) (для 44 респондентов). Были названы также фонды Потанина и Бортника, гранты Президента РФ, Фонд содействия инновациям, Фонд поддержки малого предпринимательства, конкурс инноваций «Росатом», Фонд Сколково, гранты Русского географического общества, Эразмус Мундус.

Наиболее привлекательным видом конкурсов грантовой поддержки для ученых региона являются конкурсы на выполнение научно-исследовательских проектов (отметили 105 человек), наименее привлекательным — проведение полевых и экспедиционных исследований (отметили всего 5 человек).

Важным показателем оценки исследовательской активности и интегрированности в научные сообщества, в том числе международные, является участие ученых региона в научных конференциях разного уровня. За последние 5 лет 103 респондента из 108 опрошенных выступили с докладами на 1464 научных конференциях, в том числе на 622 международных, 562 всероссийских и 282 региональных.

Для анализа публикационной активности ученых респондентам было предложено указать общее количество публикаций за последние 5 лет, в том числе в изданиях Web of Science, Scopus, ВАК, РИНЦ. Из 108 опрошенных респондентов только 6 человек не имеют публикаций за последние 5 лет, остальные респонденты условно разделены на группы в зависимости от количества публикаций. Публикации в изданиях Web of Science имеют 40 опрошенных респондентов, в изданиях Scopus — 58 человек, практически все из 102 респондентов (кто имеет публикации за последние 5 лет) публиковались в изданиях ВАК и РИНЦ. Стоит отметить, что А. Б. Антопольский и Ю. Е. Поляк, проводившие исследование публикационной активности ученых, рекомендуют включать в подобные исследования российский сектор интернета, поскольку очевидно, что интернет-публикации и другие формы коммуникации с помощью интернета если и не вытесняют традиционные научные коммуникации, то совершенно точно их существенно дополняют¹⁹.

При оценке финансовых показателей (индикаторов) учитываются источники финансирования исследований и разработок — первичные источники денежных средств на исследования и разработки, которые определяются на основе факта прямой передачи средств от организации-заказчика организации-исполнителю. В составе источников финансирования рассматриваются: бюджетные средства; средства внебюджетных фондов; средства иностранных источников; средства организаций государственного сектора; средства организаций предпринимательского сектора; средства организаций сектора высшего образования; средства частных некоммерческих организаций; собственные средства организаций²⁰. При оценке указанного показателя в рамках проведения оценки грантовой активности ученых Калужской области учитывалась величи-

¹⁹ См.: Антопольский А. Б., Поляк Ю. Е. Об исследовании публикационной активности ученых (на примере членов Российской академии образования) // Информационные ресурсы России. 2011. № 1 (119). С. 26–30.

²⁰ См.: Королева Т. С., Васильев И. А., Торжков И. О. Указ. соч.

на грантов, выделяемых на реализацию проектов – победителей программы региональных научных конкурсов фундаментальных научных исследований, совместных с РФФИ, ранее и с РГНФ (региональные научные конкурсы), на паритетных началах из федерального бюджета (со стороны фондов) и из регионального бюджета.

Средний размер гранта, выделенного на финансирование проектов-победителей региональных научных конкурсов, является одним из важных показателей, стимулирующих грантовую активность ученых к участию в конкурсах. За последние 5 лет его размер менялся незначительно. Так, средний размер гранта, выделенного на проекты-победители регионального научного конкурса, совместного с РФФИ, изменился с 425 тыс. до 507,5 тыс. руб. в год; средний размер гранта, выделенного на проекты-победители регионального научного конкурса, совместного с РГНФ, изменился с 266 тыс. до 333 тыс. руб. в год. В 2018 году средний размер гранта составлял 400 тыс. руб. Сами ученые оценивают данный показатель как недостаточный для полноценной реализации НИОКР. В то же время считают гранты существенным финансовым подспорьем лично для ученого и одним из ведущих мотивов, побуждающих ученых к участию в конкурсах грантовой поддержки, называя гранты дополнительным источником дохода.

В целом исследование выявило высокий уровень исследовательской и грантовой активности ученых региона (особенно среди респондентов, имеющих ученые степени доктора и кандидата наук), средний и выше среднего коэффициент публикационной активности ученых, высокий уровень академической мобильности и интегрированности в научные сообщества, в том числе международные.

Результаты исследования грантовой активности ученых Калужской области сведены в единый аналитический обзор, охватывающий период с 2014 по 2018 г., который могут использовать не только научные организации и вузы Калужской области при проведении оценки эффективности и результативности своей деятельности, но и органы власти Калужской области при планировании сферы образования и науки региона, а также в прогностических целях. Методика оценки грантовой активности ученых региона универсальна и может применяться в любом другом регионе Российской Федерации.

Литература

1. Антопольский, А. Б. Об исследовании публикационной активности ученых (на примере членов Российской академии образования) / А. Б. Антопольский, Ю. Е. Поляк // Информационные ресурсы России. — 2011. — № 1 (119).

2. *Гомбоева, М. И.* Управление эффективностью НИР в региональном вузе: публикационная активность и грантовая деятельность ППС / М. И. Гомбоева // Гуманитарный вектор. — 2012. — № 1 (29).

3. *Гринштейн, В. Э.* Анализ существующих методик по оценке эффективности работы научных организаций / В. Э. Гринштейн // Правовая защита, экономика и управление интеллектуальной собственностью : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 21 апреля 2015 г.). — Екатеринбург : Изд-во Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина. — 2015. — С. 40–43.

4. *Исаева, Т. Е.* Эффективность оценивания деятельности преподавателей вузов: сравнение отечественных и зарубежных методик / Т. Е. Исаева, М. П. Чуриков, Ю. Ю. Котляренко // Наукovedение : интернет-журнал. — 2015. — Т. 7. — № 3. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/141PVN315.pdf> (дата обращения: 10.12.2018).

5. *Королева, Т. С.* Критерии оценки эффективности деятельности научных учреждений / Т. С. Королева, И. А. Васильев, И. О. Торжков // Труды Санкт-Петербургского научно-исследовательского института лесного хозяйства. — 2014. — № 2.

Артамонова Ю. С.

Направления развития законодательства об образовании

Аннотация. Настоящая статья посвящена анализу процесса становления и развития российского законодательства об образовании. В публикации рассмотрены основные направления развития законодательства об образовании с древнейших времен, действующее законодательство в соответствующей сфере, а также определены направления его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: образование; обучение; воспитание; обучающийся; образовательная организация.

Развитие законодательства об образовании в России напрямую связано с эволюцией права на образование как такового, которое на протяжении весьма длительного времени рассматривалось как привилегия достаточно узкого круга представителей политической, экономической и духовной элит.

Изучение исторических документов показывает, что формирование права на образование в России в современном его понимании зависело от четырех факторов: 1) позиции государственной власти по развитию грамотности и более высокого уровня образованности среди своих подданных; 2) отношения отдельных слоев и групп населения к получению систематических знаний; 3) материальных возможностей государства по развитию системы обучения; 4) возможности населения использовать шанс на получение образования.

Отношение власти к развитию грамотности среди населения определяется прежде всего потребностями развития управляемых территорий. Так, в X–XI вв. княжеская власть Древней Руси стремилась к налаживанию регулярной системы государственного управления и к развитию дипломатических отношений с другими государствами. Это требовало распространения не только элементарной грамотности (чтение, письмо, счет), но знаний более высокого уровня: философских и религиозных концепций, знакомства с научными трактатами греческих, римских, византийских, арабских, западноевропейских и других авторов, а также владения соответствующими иностранными языками (для выполнения дипломатических функций). Но при этом надо принять во внимание, что функции внутреннего и внешнего управления находились в руках князей и их ближнего окружения, а потому они в первую очередь были непосредственно заинтересованы в получении передовых (по тому времени) знаний.

Соответствующие знания требовались также для распространения и поддержания государственной (прежде всего религиозной) идеологии.

Впрочем, это стремление к грамотности было, если можно так выразиться, не единодушным. Дело в том, что закончившие школу уже не возвращались к прежнему жизненному укладу. Они становились монахами. Значит, родоплеменным связям они предпочитали связи по новой вере. Поэтому многие люди воспринимали школу как опасное новшество. Летописец сообщает, что матери, отдавая детей в школу, плакали по ним, «аки по мертвеци»¹.

Несмотря на все трудности, образование на Руси последовательно развивается. В XV–XVII веках оно приобретает все признаки государственной профессиональной школы. Это дает основание ряду исследователей прийти к выводу, что грамотность к этому времени получила достаточно широкое распространение. «Устойчивое представление о том, что допетровская Русь была полудикой, малограмотной, необразованной, не соответствует действительности. Данные, полученные отечественными историками, показывают, что в XV–XVII веках грамотность среди монахов составила 75 процентов, землевладельцев — 50 процентов, посадских — 20 процентов, крестьян — 15 процентов»².

Революционные преобразования в рассматриваемой нами сфере были проведены в эпоху Петра I. По существу именно его указами было закреплено право на образование, которое для ряда сословий было конвертировано в обязанность учиться. Так, для дворян уклонение от такой обязанности рассматривалось как основание для ограничения права доступа к государственной службе, права на вступление в брак и пр. Всеобщность права на образование не исключала его сословности, что проявлялось, в частности, в запрете низшим слоям населения на получение высшего образования, на обучение за рубежом и т.д. Сословность права на образование до 1917 г. позволяет констатировать декларативность его всеобщности. Весьма условной представляется также системность регулирования образовательного процесса, несмотря на создание в 1801 г. Министерства народного просвещения. По крайней мере, говорить о наличии системы законодательства об образовании в так называемый дореволюционный период мы не можем в принципе³.

¹ Жуков В. И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. М., 2001 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства». URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/?ELEMENT_ID=1764 (дата обращения: 02.11.2018).

² Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации / под ред. Е. Д. Волоховой // там же.

³ См.: Олесеюк Е. В., Борисов В. М., Динес В. А. и др. Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / под ред. Е. В. Олесеюка [Электронный ресурс] //

Необычайно буйное развитие системы образования после прихода большевиков к власти необходимо увязывать с их стремлением обеспечить себе в кратчайший период создание мощной социальной базы путем смены элит, а также с избранием ими политики форсированной индустриализации. В первые годы советской власти обучение в школах и других образовательных организациях было добровольным при гарантии его доступности и несословности. Однако 10 августа 1930 г. в свет вышло постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О введении всеобщего обязательного начального обучения»⁴, в соответствии с которым предусматривалось введение с 1930/31 г. всеобщего обязательного начального обучения для детей 8 – 9 – 10 лет с последующим распространением с 1931/32 г. обязательного начального обучения для детей 11 лет. Вводилось также обязательное начальное обучение детей-переростков в возрасте 11–15 лет, не прошедших курса начальной школы, на основе ускоренных форм обучения в виде 1- и 2-годичных школ — курсов. В фабричных городах, фабрично-заводских районах и рабочих поселках обязательное обучение осуществлялось по программам фабрично-заводских школ-семилеток, в колхозах — школах рабочей молодежи. На родителей и граждан, имеющих на своем иждивении детей, возлагалась обязанность посылать детей в школы во все учебные дни, не допуская пропуска занятий без уважительных причин, таких как болезнь детей или стихийное бедствие, а также обязанность обеспечивать детей обувью, одеждой, учебниками, тетрадями при условии, если дети не получают соответствующие вещи в школе бесплатно. Нарушение такой обязанности влекло наложение административных санкций. В отношении круглых сирот и беспризорных соответствующие обязанности возлагались на местные органы народного образования.

Реализация данного документа привела к многократному увеличению числа обучающихся — 20 млн в 1931 г. по сравнению с 780 тыс. в 1914 г. Позднее всеобщая обязательность уже восьмилетнего образования была закреплена в ст. 121 Конституции СССР 1936 г.⁵ и ст. 125 Конституции РСФСР 1937 г.⁶ Однако на протяжении длительного времени продолжал действовать семилетний срок обязательного обучения.

Официальный сайт ФГБНУ «Федеральный центр законодательного образования». URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/?ELEMENT_ID=1764 (дата обращения: 02.11.2018).

⁴ СУ РСФСР. 1930. № 39, ст. 479.

⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 дек.1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 06 дек. Документ утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) СССР от 7 окт. 1977 г.

⁶ Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 янв. 1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Соци-

В период 1920 – I пол. 1950-х годов регулирование отношений в системе образования осуществлялось на основании многочисленных нормативных правовых актов подзаконного характера, применяемых к определенным категориям образовательных организаций или определенным категориям учащихся, а также зачастую ограниченным по времени действия. В рамках последующей тенденции консолидации законодательства 24 декабря 1958 г. был принят Закон СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР»⁷, в развитие которого был принят одноименный закон РСФСР от 16 апреля 1959 г.⁸. Указанный документ содержал специальные разделы о средней школе, о профессионально-техническом образовании, о среднем специальном образовании, а также о высшем образовании. Отмечая наличие многочисленных достижений в сфере образования, законодатель вместе с тем констатировал наличие ряда недостатков, основными из которых признавались отрыв обучения от жизни, слабая подготовленность оканчивающих школы к практической деятельности. Преодоление этого недостатка провозглашалось главной задачей регулирования.

Система образования включала такие компоненты, как дошкольное воспитание, всеобщее среднее и профессиональное образование, общее среднее образование, профессионально-техническое образование, среднее специальное образование, а также высшее образование. К числу детских дошкольных учреждений были отнесены детские ясли, детские сады, а также детские ясли-сады общего и специального назначения и другие детские дошкольные учреждения. Всеобщее среднее образование осуществлялось в средних общеобразовательных школах, средних профессионально-технических училищах и средних специальных учебных заведениях. Реализация функции общего среднего образования была возложена на среднюю общеобразовательную школу, которая определялась как единая, трудовая, политехническая школа, осуществляющая общее среднее образование и коммунистическое воспитание детей и молодежи. Профессионально-техническое образование осуществлялось в средних профессионально-технических училищах, обеспечивающих подготовку рабочих кадров. Среднее специальное образование — в техникумах, училищах и других учебных заведениях. Высшее образование осуществлялось в университетах, институтах, академиях, заводах-вузах и других высших учебных заведениях.

листической Республики» (вместе с Конституцией) // СУ РСФСР. 1937. № 2, ст. 11. Документ утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР от 12 апр. 1978 г.

⁷ Ведомости ВС СССР. 1959. № 1, ст. 5. Документ утратил силу с 1 января 1974 г. в связи с принятием Закона СССР от 19 июля 1973 г. № 4536-VIII.

⁸ Ведомости ВС РСФСР. 1959. № 16, ст. 272.

Характерной чертой закона, таким образом, следует признать углубление профессионально-отраслевой дифференциации образовательного процесса, а также расширение сферы образовательного процесса, который охватывал граждан практически с рождения. Закреплялись основополагающие принципы образовательного процесса. Существенной новеллой закона следует считать его раздел XIV, закрепляющий право иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории СССР, на получение образования наравне с советскими гражданами. Закон был весьма успешно структурирован и действовал на протяжении всех оставшихся лет советского периода.

Общим признаком всех форм образования следует признать его идеологизированность, что напрямую вытекало из нормативных документов. В качестве примера можно привести устав средней образовательной школы, утвержденный постановлением Совета Министров СССР от 8 сентября 1970 г. № 749⁹. В числе задач образовательного процесса в данном документе провозглашалось осуществление нравственного воспитания в духе требований Морального кодекса строителя коммунизма.

В 70-е годы XX века основным направлением развития законодательства СССР и соответственно РСФСР стала его кодификация. Проявлением указанной тенденции можно назвать принятие Закона СССР от 19 июля 1973 г. № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»¹⁰, в развитие которого был принят Закон РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании»¹¹. Статья 1 союзных Основ в качестве ключевой задачи регулирования определяла наиболее полное удовлетворение запросов советских людей и потребностей социалистического общества в образовании и коммунистическом воспитании детей и молодежи как граждан Советского государства, активных строителей коммунизма, формирование всесторонне и гармонично развитой личности, обеспечение народного хозяйства квалифицированными рабочими кадрами и специалистами.

Распад СССР, изменение экономического уклада, деидеологизация общественной жизни в Российской Федерации повлекли реформу всех отраслей законодательства, включая законодательство об образовании. Такая реформа выразилась в принятии Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-I «Об образова-

⁹ Собр. постановлений СССР. 1970 № 17, ст. 132.

¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30, ст. 392. Документ утратил силу с 1 сент. 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1974 № 32, ст. 851. Документ утратил силу с 1 сент. 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

нии»¹² (далее — Закон об образовании 1992 г.) и Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹³ (далее — Закон о высшем образовании), которые коренным образом изменили статус субъектов образовательного процесса. Кроме того, право на образование было закреплено в ст. 43 Конституции РФ 1993 г.¹⁴, подтвердившей обязательный характер основного общего образования, а также общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Статья 8 Закона об образовании 1992 г. дала развернутое определение системы образования как совокупности преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности, сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций. Статья 10 определила формы получения образования: очная, очно-заочная (вечерняя), заочная, семейное образование, самообразование, экстернат. Был определен статус образовательных учреждений, легализована деятельность негосударственных образовательных организаций. Статьей 7 предусмотрено установление государственных образовательных стандартов, которые должны содержать федеральный и национально-региональный компоненты.

Закон о высшем образовании, принятие которого приурочивалось к президентским выборам 1996 г., существенным образом расширил автономию учреждений в системе высшего и послевузовского профессионального образования, научно-исследовательских организаций, а также существенным образом повысил уровень гарантий прав студентов, аспирантов, докторантов, профессорско-преподавательского состава, работников высших учебных заведений. Данный закон неоднократно подвергался критике учеными разных отраслей права как принятый без учета современной конкретики и потому несоответствующий реальным жизненным ситуациям. Так, Ю. П. Орловский,

¹² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797. Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137. Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. : с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

говоря о нормах закона, обязывающих предоставлять льготы в сфере труда абитуриентам и студентам за счет работодателя, объективно стремящегося уклониться от их предоставления, указал, что это делает такие льготы неработающими¹⁵.

Практика применения указанных законов показала их несовершенство по многим направлениям. Данное обстоятельство стало предпосылкой принятия единого Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁶ (далее — Закон об образовании в РФ), который вступил в силу с 1 сентября 2013 г. Как отмечали авторы комментария к Закону, в предмет регулирования акта входят отношения, возникающие в связи: 1) с реализацией права на образование, то есть осуществлением реальной деятельности, направленной на получение субъектами соответствующих отношений качественных образовательных услуг; 2) обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования; 3) созданием условий для реализации права на образование, то есть определением оптимальных моделей и механизмов, а также их практической реализацией в целях соблюдения гарантий реализации конституционного права на образование. Соответственно направлениями регулирования Закона об образовании в РФ выступают: установление правовых основ образования в РФ; установление организационных основ образования в РФ, то есть установление правил и порядка управления образовательной организацией в частности и образовательной системой в целом, и др.¹⁷.

Согласно ст. 2 Закона об образовании в РФ образование рассматривается как целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического или профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Соответственно воспитание определяется как деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей

¹⁵ См.: *Ливищ Р. З., Орловский Ю. П.* Трудовое право России : учебник для вузов. М., 1998. С. 11–12.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012 № 53 (ч.1), ст. 7598.

¹⁷ См.: *Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю., Слесарев С. А., Вахрушева Ю. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2014.

и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства. Обучение представляет собой целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, применению знаний в повседневной жизни, развитию способностей и формированию у обучающихся мотивации на получение образования в течение всей жизни.

Статья 10 Закона об образовании в РФ определила структуру системы образования, которая включает пять элементов:

- федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных видов, уровня или направленности;

- организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогические работники, обучающиеся и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся;

- федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;

- организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;

- объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

К числу несомненных достоинств действующего Закона об образовании следует отнести закрепление в ст.ст. 6–9 механизма разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Пункт «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению РФ и субъектов РФ общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, что наделяет регионального законодателя правом издания законов по соответствующим предметам. Примером реализации такого права является Закон Брянской области от 8 августа 2013 г. № 62-З «Об образовании»¹⁸. Согласно ст. 5 данного закона система образования в Брянской области включает такие компоненты, как:

- государственные образовательные организации, негосударственные образовательные организации и муниципальные образовательные организации Брянской области;

¹⁸ Официальная Брянщина. 2013. № 22.

- организации, осуществляющие образовательную деятельность: научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение, оздоровление или отдых обучающихся, организации, осуществляющие социальное обслуживание детей, психолого-медико-социальное сопровождение, иные юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность;

- организации, осуществляющие научно-методическое, методическое, ресурсное и информационно-технологическое обеспечение образовательной деятельности и управления системой образования, оценку качества образования;

- организации педагогических работников, обучающихся и родителей или законных представителей несовершеннолетних обучающихся.

Таким образом, законодатель субъекта РФ, декларируя в ст. 2 Закона Брянской области единство понятийного аппарата федерального и регионального законов, в приведенном случае расширяет круг субъектов, составляющих указанную систему, за счет организаций социального обслуживания, деятельность которых в настоящее время регламентируется Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹⁹, что в определенной мере придает образовательному законодательству межотраслевой характер.

Между тем представляется необходимым констатировать то обстоятельство, что ряд вопросов в действующем Законе об образовании не урегулирован. Так, в литературе отмечается, что действующий закон, как и его предшественник, не регламентировал порядок получения образования на возмездной основе и оказания платных образовательных услуг, правила ведения экспериментальной и инновационной деятельности, правовые условия внедрения новых норм и технологий организации образовательного процесса, иных институтов, возникновение которых связано с реализацией основных направлений модернизации системы образования, в том числе апробированных и показавших свою эффективность в рамках приоритетного национального проекта «Образование», и др.²⁰.

Законодательство об образовании на сегодняшний день по существу не регулирует отношения, связанные с участием работодателей и их представителей в образовательном процессе. Между тем практика реализации отдельных направлений образовательной деятельности, например в сфере юриспруденции,

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. 1), ст. 7007.

²⁰ См. об этом: Волкова Н. С., Дмитриев Ю. А., Еремина О. Ю., Жукова Т. В., Кирилловых А. А., Павлушкин А. В., Пуляева Е. В., Путило Н. В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в РФ». М. : Деловой двор, 2013.

позволяет определить порядок привлечения к образовательному процессу ведущих работодателей и нанимателей международного, федерального и регионального значения²¹. На наш взгляд, такой механизм должен быть закреплен законодательно.

Существенным пробелом регулирования следует признать отсутствие в российском законодательстве актов, регламентирующих участие РФ в процессе глобализации образовательного процесса, реализации международных договоров и соглашений, участником которых является наше государство. Подписанием в 2003 г. Болонской конвенции 1999 г. Российская Федерация вступила в так называемый Болонский процесс, предполагающий создание единого образовательного пространства, обеспечение мобильности студентов, унификацию правового статуса образовательных организаций. Болонская конвенция предусмотрела введение единой системы удобных для понимания и сопоставления академических квалификаций, а также общеевропейского приложения к диплому о высшем образовании, позволяющего обеспечить трудоустройство выпускников высших учебных заведений на территории государств Евросоюза. Наиболее существенным положением конвенции стало введение двухуровневой системы высшего образования — бакалавриат и магистратура. Россия присоединилась к конвенции на Берлинской конференции министров образования в сентябре 2003 г. Сегодня двухуровневая система высшего образования в РФ в целом достаточно успешно внедрена, однако существуют основания предполагать, что в условиях изменения международной обстановки в последние годы реализация в России международно-правовых, в том числе европейских, стандартов в различных сферах деятельности может быть существенным образом затруднена.

Обобщая изложенное, можно констатировать наличие в нашей стране на сегодняшний день достаточно развитой системы регулирования отношений в сфере образования, которая базируется на относительно богатом историческом опыте и в то же время отражает современные потребности общества в подготовке специалистов различного профиля. Именно такие потребности в первую очередь должны стать основным вектором дальнейшего совершенствования законодательства об образовании.

Литература

1. Волкова, Н. С. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в РФ» / Н. С. Волкова, Ю. А. Дмитриев,

²¹ См. подробнее: *Мазаев Д. В.* Участие работодателей в системе высшего юридического образования и в подготовке юристов // Закон. 2016. № 11.

О. Ю. Еремина, Т. В. Жукова, А. А. Кирилловых, А. В. Павлушкин, Е. В. Пуляева, Н. В. Путило. — М.: Деловой двор, 2013. — 440 с.

2. *Жуков, В. И.* Российское образование: истоки, традиции, проблемы. — М., 2001 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства». URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/?ELEMENT_ID=1764 (дата обращения: 02.11.2018).

3. Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации / под ред. Е. Д. Волоховой [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства». URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/?ELEMENT_ID=1764 (дата обращения: 02.11.2018).

4. *Ласкина, Н. В. и др.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» / Н. В. Ласкина, Н. А. Новикова, Н. С. Лежнева, Н. Ю. Тимофеева, С. А. Слесарев, Ю. Н. Вахрушева [Электронный ресурс]. Доступ из исправ.-правовой системы «Консультант-Плюс», 2014.

5. *Лившиц, Р. З.* Трудовое право России : учебник для вузов / Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. — М., 1998. — 480 с.

6. *Мазаев, Д. В.* Участие работодателей в системе высшего юридического образования и в подготовке юристов / Д. В. Мазаев // Закон. — 2016. — № 11.

7. *Олесеюк, Е. В.* Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Е. В. Олесеюк, В. М. Борисов, В. А. Динес и др.; под ред. Е. В. Олесеюка [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства». URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/?ELEMENT_ID=1764 (дата обращения: 02.11.2018).

Сидорова Ю. О.

Особенности признания образования беженцев: опыт стран ЕС и Российской Федерации

Аннотация. В представленной статье рассматриваются нормативно-правовые и организационные аспекты функционирования действующей в Российской Федерации системы признания образования беженцев. Также приводится европейский опыт оценки квалификаций беженцев, описываются особые случаи, связанные с данной процедурой, и пути их решения.

Ключевые слова: признание иностранного образования и (или) квалификации; Болонский процесс; Лиссабонская конвенция; беженец; Европейское руководство в сфере

признания иностранного образования; Европейская сеть национальных информационных центров в Европейском регионе (ЕНИК-НАРИК); Европейское пространство высшего образования; квалификационный паспорт беженца; Управление Верховного комиссара ООН по правам человека.

Политическая нестабильность, военные действия и кризисы власти в отдельных регионах порождают проблемы, связанные с признанием образования беженцев при отсутствии подтверждающих документов. В настоящее время представители национальных информационных центров европейских стран при поддержке Совета Европы и Европейской комиссии разрабатывают единую стратегию и принципы работы в условиях миграционного кризиса.

Сначала уточним, кто является беженцем. Беженец — это лицо, которое было вынуждено покинуть свою страну из-за преследования, войны или насилия. У беженца есть вполне обоснованный страх преследования по причине принадлежности к определенной расе, религии, национальности, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе. Скорее всего, они не могут вернуться домой или боятся этого. Война и этническое, племенное и религиозное насилие являются основными причинами бегства людей из своих стран¹.

Мы будем использовать общий термин «беженец» для обозначения беженцев, перемещенных лиц и лиц, оказавшихся в положении беженцев. Общая характеристика всех этих групп людей — они зачастую имеют недостаточно задокументированную квалификацию.

Согласно мониторингу, проведенному внутри Европейской сети национальных информационных центров в 2015 г., в большинстве европейских стран зафиксирован существенный рост числа заявлений от лиц в поисках убежища и беженцев из Сирии, Афганистана и Ирака. Так, например, отдельные Национальные информационные центры, входящие в сеть ЕНИК-НАРИК, отмечают рост числа заявлений за последние несколько лет более чем в три раза (см. табл. 1).

¹ URL: https://www.nokut.no/globalassets/nokut/artikkelbibliotek/utenlandsk_utdanning/veiledere/toolkit_for_recognition_of_refugees_qualifications.pdf (дата обращения: 18.12.2018).

Таблица 1 — Данные о наибольшем количестве беженцев, обратившихся за признанием своих квалификаций в 2014–2015 гг.³

Принимающая страна	Беженцы	
	Общее количество	Страна происхождения
Швеция	3 288	1 367 — Сирия
Германия	2 419	1 609 — Сирия
Бельгия	693	76 — Сирия
Великобритания	595	315 — Иран

В Российской Федерации в 2014–2015 гг. также наблюдался рост заявителей из Украины с неполным комплектом документов в связи с военными действиями на территории этой страны (см. табл. 2). Разработка эффективных инструментов оценки квалификаций беженцев является актуальным вопросом для всего академического сообщества.

Таблица 2 — Данные о заявлениях на процедуру признания, поступивших в ФГБУ «Главэкспертцентр» в 2014–2015 гг.⁴

Страна	Количество заявлений		Цель признания		
	2014	2015	Академическая	Профессиональная	Обе
Украина	78	280	31	216	33
Ирак	1	5	3	–	2
Сирия	1	4	5	–	–
Йемен	–	2	1	1	–

Таблица 3 — Беженцы: ситуация в России (по данным ФМС)

Страна	Беженцы			Временное убежище		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Афганистан	475	414	352	641	693	572
Ирак	65	65	-	699	457	–
Украина	5	227	273	–	234 360	311 134
Сирия	-	2	2	1 158	1 924	1 302

³ Официальный сайт сети ЕНИК-НАРИК: <http://www.enic-naric.net/recognise-qualifications-held-by-refugees.aspx>

⁴ Данные из отчета АИС «Признание».

По данным Европейской комиссии, в 2015 г. общее число беженцев, прибывших в Европу, достигло рекордного количества — 1,3 млн человек⁴. Большая часть из них прибыла на территорию Германии, Франции, Венгрии, Швеции, Италии и Австрии. Значительная часть беженцев, прибывающих в Европу, являются образованными молодыми людьми, стремящимися к развитию своих навыков и знаний. Для таких людей высшее образование может стать средством интеграции в общество, что принесет пользу как принимающей стороне, которая может задействовать талант и потенциал прибывших для развития собственной экономики, так и самим мигрантам, которые в будущем смогут использовать полученные знания и навыки для восстановления экономики родных стран⁵. Именно поэтому Европейская комиссия совместно с Советом Европы и ЮНЕСКО поддерживает успешные практики признания образования беженцев и стремится закрепить лучшие из них в рекомендациях, разрабатываемых на основе положений Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165)⁶.

На внеочередной сессии Комитета Лиссабонской конвенции в ноябре 2017 г. была принята Рекомендация относительно признания квалификаций, обладателями которых являются беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев. В Рекомендации подчеркивается, что право на образование является одним из прав человека, а также, что сети ЕНИК-НАРИК играют ведущую роль в сборе и распространении информации о существующих инструментах и передовой практике в области признания, в оказании поддержки компетентным органам по признанию и в содействии разработке и осуществлении стандартных процедур для признания квалификаций, обладателями которых являются беженцы⁷.

Стоит отметить, что в связи с актуальными решениями Комитета Лиссабонской конвенции и Ереванского коммюнике стран – участниц Европейского пространства высшего образования (ЕПВО) (2015) и другими международными

⁴ URL: <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015> (дата обращения: 17.12.2018).

⁵ URL: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:_Focus_on:_Europe%27s_refugee_tipping_point:_Can_higher_education_respond (дата обращения: 01.05.2017).

⁶ [Заключена 11 апр. 1997 г. в Лиссабоне; ратифицирована Федеральным законом от 4 мая 2000 г. № 65-ФЗ; вступила в силу для Российской Федерации 1 июля 2000 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 39, ст. 3836.

⁷ Подробнее см.: Филиппов В. М., Скоробогатова В. И., Ткач Г. Ф. и др. Методические основы и практические механизмы признания иностранных квалификаций в Российской Федерации и зарубежных странах : учебно-методическое пособие. М. : ФГБУ «Главэкспертцентр», РУДН, 2018. С. 30.

актами в рамках Болонского процесса нормативное регулирование процедуры признания в России требует внесения изменений.

Российская Федерация имеет более чем 50-летний опыт в области признания иностранного образования, в том числе решения особых и сложных случаев, например, признание образования непризнанных государств. Опыт признания образования беженцев крайне незначителен и осуществляется в порядке исключения. В настоящее время процедура признания регулируется ст. 107 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁸, а также Административным регламентом предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) государственной услуги по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве (утв. приказом Минобрнауки России от 24 декабря 2013 г. № 1391)⁹ (далее — Административный регламент № 1391).

Сравнительный анализ норм образовательного законодательства позволяет сделать следующие выводы:

- действующий Административный регламент № 1391 не предусматривает возможности приема неполного пакета документов и приема любых доказательств получения образования при признании квалификаций беженцев, перемещенных лиц и лиц, находящихся в положении беженцев;

- Российская Федерация как участник Лиссабонской конвенции несет обязанность имплементации ее положений в национальное законодательство. Лиссабонская конвенция предусматривает возможность признания образования беженцев в случае недостаточности необходимых для процедуры документов и призывает стороны к разработке гибких механизмов признания.

В главе 12 Европейского руководства в сфере признания иностранных документов об образовании сказано, что необходимы гибкий подход, возможность использования вспомогательных документов (хронология образования, письменные показания, резюме, анкета, выпускная фотография), а также проведение экзамена, собеседования и показаний под присягой (см. рис. 1)¹⁰.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁹ Рос. газ. 2014. 12 марта.

¹⁰ Европейское руководство в сфере признания иностранных документов об образовании. URL: http://ecahe.eu/w/images/c/c7/European_Area_of_Recognition_Manual.pdf (дата обращения: 11.12.2018).

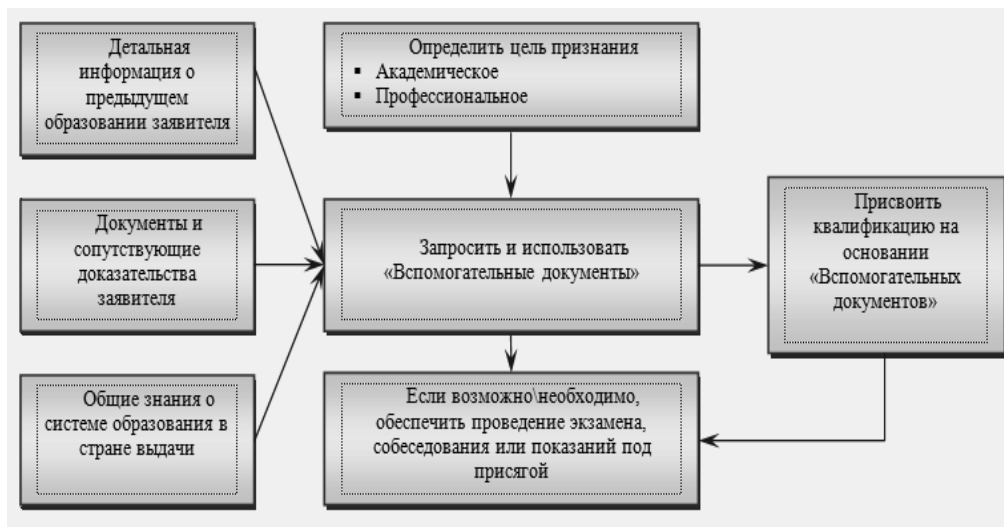


Рисунок 1 — Алгоритм использования вспомогательных документов при оценке квалификаций

В настоящее время в Европе существуют два подхода к оценке квалификаций, обладателями которых являются беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев.

1. Составление и выдача справки об образовании

Справка об образовании должна содержать достоверное описание квалификаций и периодов обучения, на которые, как предполагается, может претендовать заявитель, с приложением всех имеющихся документов и подтверждающих свидетельств. Сама по себе справка об образовании не является документом о признании квалификаций. В нее следует включить, по меньшей мере, информацию о специализации, уровне и ориентировочной учебной нагрузке в отношении квалификации или периода обучения. Справка об образовании может использоваться для различных целей и является вспомогательным документом как для заявителя, так и для полномочных органов по признанию. Термин «справка об образовании» является общим и не предполагает единого формата описания конкретных квалификаций¹¹.

¹¹ См.: Филиппов В. М., Скоробогатова В. И., Ткач Г. Ф. и др. Методические основы и практические механизмы признания иностранных квалификаций в Российской Федерации и зарубежных странах ... С. 31.

Ниже представлен образец справки об образовании, выдаваемой Голландским центром по интернационализации образования (NUFFIC) (см. рис. 2).

INDICATIE ONDERWIJSNIVEAU	
Naam	:
Geboortedatum	:
Land van opleiding	: Syrië
Naam onderwijsinstelling	: Middelbare school
Studierichting	: Algemeen vormend voortgezet onderwijs
Nominale studieduur	: 3 jaar (bovenbouw)
Jaar van afstuderen	: 2011
Behaalde graad/diploma	: شهادة الدراسة المتوسطة العامة (General Secondary Education Certificate)

Waardering

De heer heeft verklaard dat hij de hierboven vermelde opleiding heeft afgerond. Hiervan konden geen bewijsstukken overgelegd worden.

In algemene zin kan over deze opleiding het volgende worden opgemerkt.

In Nederlandse termen vertegenwoordigt dit een niveau van een havo-diploma met een exact profiel.

Deze indicatie is afgegeven te Den Haag door Nuffic op 5 april 2017.

L.J.P. Janssen

Рисунок 2 — Образец справки об образовании

2. Выдача квалификационного паспорта беженца

Проект под названием «Признание образования беженцев» осуществлялся в рамках плана действий Совета Европы «Построение инклюзивного общества» при поддержке Министерства образования, исследований и религиозных дел Греции, а также греческого офиса Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). Проект объединил экспертов из Греции, Италии, Норвегии и Великобритании для разработки специальной процедуры признания образования для беженцев в Греции — первой стране прибытия мигрантов. В рамках проекта экспертами были проведены интервью с первой группой беженцев, состоящей из 19 человек, для удостоверения полученных квалификаций в отсутствие комплекта соответствующих документов. По результатам процедуры первые квалификационные паспорта беженцев были выданы 14 заявителям в марте 2017 г. (см. рис. 3)¹².

¹² URL: <http://www.coe.int/en/web/education/-/first-european-qualifications-passports-for-refugees-issued-in-greece> (дата обращения: 11.12.2018).

 HELLENIC REPUBLIC Ministry of Education, Research and Religious Affairs		 COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE	
European Qualifications Passport for Refugees No 0123¹ Assessment Part			
Issued: 14.03.2017 Valid through: 14.03.2022			
Personal information			
Surname: Nasry		Given names: Ahmad	
Father's name: Alawy		Mother's name: Rabaa	
Date of birth: 28.08.1983		Place of birth: Deir Ez-Zor, Syria	
Nationality: Syria			
Assessed qualifications Highest achieved qualification: (2011) Bachelor in Electrical Engineering, University of Damascus, Syria²			
Additional relevant information from the applicant Languages: Arabic (native speaker), Arabic (language of instruction), English (language course)			
Work experience: 5 years of teaching experience in Syria³			
Interview and documentation assessment is conducted by credential evaluators from D.O.A.T.A.P, CIMEA, NOKUT and UK NARIC.			
On behalf of the project		Evaluation coordinator Signature	
Evaluator 1		Evaluator 2	
Signature		Signature	
For more information about the status of this document: http://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications			

Рисунок 3 — Образец квалификационного паспорта беженца

Квалификационный паспорт беженца представляет собой стандартный формат описания квалификаций высшего образования, которые были оценены экспертами по оценке документов об образовании. В данном документе также содержится информация о владении языками и опыте работы. Он действует как на территории первой страны, принявшей беженцев, так и на территории других стран ЕС.

Несмотря на различия в национальной политике, в статусе информационных центров, их функциях и юридической значимости выносимых ими решений, все участники сети отмечают общие трудности в связи с разразившимся миграционным кризисом, а именно:

- недостаточность средств и квалифицированного персонала;
- рост числа заявлений;
- необходимость сокращения срока процедуры;
- отсутствие достаточных знаний о системе образования стран исхода;

- неполный комплект документов;
- трудности с подтверждением подлинности документов.

Ряд стран Европейского региона имеют значительный опыт оценки и признания квалификаций беженцев, перемещенных лиц и лиц, находящихся в положении беженцев. Их квалификации могут быть подтверждены документами различных форматов, в которых приводится достоверная информация, имеющая ключевое значение для интеграции беженцев, а также получения ими возможностей трудоустройства, продолжения обучения или повышения квалификации. Рекомендация относительно признания квалификаций беженцев предписывает государствам-участникам завершить до конца 2018 г. процедуры признания квалификаций, обладателями которых являются беженцы, перемещенные лица и лица, находящиеся в положении беженцев.

На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует механизм оценки и признания подобных квалификаций с последующей выдачей соответствующего документа. Задача на ближайшее будущее состоит в том, чтобы имплементировать в российское законодательство положения международных документов и рекомендаций в области признания квалификаций беженцев.

Литература

1. *Филиппов, В. М.* Методические основы и практические механизмы признания иностранных квалификаций в Российской Федерации и зарубежных странах : учебно-методическое пособие / В. М. Филиппов, В. И. Скоробогатова, Г. Ф. Ткач, А. О. Полякова, Ю. О. Сидорова, М. Н. Житникова, С. А. Коваленко, Г. А. Лукичев, Т. К. Ростовская, Е. В. Шевченко. — М. : ФГБУ «Главэксперт-центр», РУДН, 2018. — 624 с.

Козырин А. Н.

**Рецензия на монографию В. В. Насонкина, И. Ф. Сябаревой
«Правовое регулирование экономической деятельности
образовательных организаций России»**

Целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина. Достижение поставленной цели обеспечивается разработкой нормативных правовых механизмов с учетом экономической составляющей развития и функционирования образовательных организаций.

Новый этап в развитии образовательных организаций связан с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Для образовательных организаций как хозяйствующих субъектов особое значение имел Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Период времени действия принятых законов еще относительно небольшой, но тем не менее достаточный для того, чтобы обозначить проблемы правового регулирования в сфере экономики образования в целом и в частности в экономической деятельности, осуществляемой образовательными организациями, и предложить их решение. Это актуализирует тему монографического исследования.

В монографии представлена правовая характеристика экономической деятельности образовательных организаций, отмечены особенности их гражданско-правового статуса, уделено внимание правовому режиму имущества, выявлены специфика и проблемы правового регулирования экономической деятельности образовательных организаций.

В рамках правовой характеристики экономической деятельности рассматриваются виды экономической деятельности образовательных организаций и их классификации, исследуется ее правовая и экономическая природа. Научный интерес вызывает материал, отражающий анализ литературы, связанной с классификацией видов деятельности образовательных организаций, а также авторский подход к решению этой проблемы.

Глава о гражданско-правовом статусе образовательных организаций включает правовую характеристику субъектов экономической деятельности в сфере образования, регламентацию гражданско-правового статуса учреждений, а также право образовательных организаций на осуществление приносящей доход деятельности. Обращается внимание на противоречивый правовой статус индивидуального предпринимателя и предлагается его изменение с целью гармонизации правовых норм гражданского и образовательного законодательства.

В главе, посвященной рассмотрению имущества как правовой основы экономической деятельности образовательных организаций, дана правовая характеристика имущества (рассмотрены содержание понятия имущества, а также его состав, виды и категории); исследованы правомочия учреждения (казенного, бюджетного, автономного, частного) и собственника имущества, связанные с правом оперативного управления; проанализированы вопросы правового регулирования сделок с федеральным недвижимым имуществом и заключения договоров с участием образовательных организаций. В работе обращается внимание на процессы трансформации конструкции права оперативного управления, которые направлены на расширение объема правомочий по распоряжению имуществом собственника. Особое внимание уделено крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью, которые отличаются субъектным составом, предметом, процедурой заключения и исполнения, последствиями несоблюдения требований к их действительности.

В последней главе рассматриваются правовые установки и баланс интересов при осуществлении экономической деятельности, трансформация законодательства и судебная практика, связанная с осуществлением образовательными организациями экономической деятельности. Обращается внимание на тенденцию усиления коммерциализации сферы образования с одновременным усилением контроля за оборотом государственного имущества.

Монография основывается на общих теоретических положениях, изложенных в трудах российской цивилистики, современных отечественных правоведов, научной и учебной литературе по гражданскому праву и образовательному праву. В работе используются материалы судебной практики, связанной с осуществлением экономической деятельности образовательными организациями.

Выводы и предложения, представленные в монографии, ориентируют на совершенствование правового регулирования экономической деятельности, осуществляемой образовательными организациями, которое в конечном итоге может послужить основанием для реализации целей и задач развития образования в целом.

Материал монографии может быть использован в научной и педагогической деятельности.

Монография рекомендуется к опубликованию.

Доктор юридических наук, профессор, академический руководитель образовательной программы: финансовое, налоговое и таможенное право ФГАОУ ВПО НИУ «Высшая школа экономики» (г. Москва)

А. Н. Козырин

YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 13 (№ 18)

2018

THE THEORY OF EDUCATIONAL LAW

**Syryh V. M. The method — is a system-forming component
of the educational law4**

Syryh Vladimir Mihailovich, Research adviser of the Federal center for educational legislation, Professor, Dr. Sc. (Russia, Moscow)
Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: svm27@mail.ru

Abstract. The denial by Russian legal scholars of the existence of the educational law of its own method of legal regulation is untenable. Educational relations officially recognized by the legislator as a type of social relations, it is necessary to establish a special legal regime for their implementation in the immediate reality. This special legal regime is the essence and content of the method of educational law. Among the basic principles that most clearly characterize the unique content of this branch of law, we can distinguish such principles as: 1) the availability and General validity of General education; 2) the availability of secondary vocational and higher education; 3) imperative and dispositive; 4) disciplinary responsibility.

Key words: educational law; method of educational law; principles of legal regulation; accessibility and General validity of General education; accessibility of secondary vocational and higher education; imperative and dispositive in education; disciplinary responsibility of teachers; disciplinary responsibility of students.

SUBJECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY

**Sheveleva N. A., Vasilyev I. A. Information openness of educational
organizations23**

Sheveleva Natalia Alexandrovna, Head of the Department of Administrative and Financial Law of St. Petersburg State University, Professor, Dr. Sc. (Russia, St. Petersburg)

Tel.: +7 (812) 363-60-90, e-mail: n.sheveleva@spbu.ru

Vasilyev Ilya Alexandrovich, Associate Professor of the Department of History and Theory of Law of St. Petersburg State University, Ph.D. (Russia, St. Petersburg)

Tel.: +7 (812) 363-60-92, e-mail: i.vasilev@spbu.ru

Abstract. This research was funded by RFBR according to the research project № 19-011-00687 «Influencing of the IT in the Higher Education on relevant economical processes in modern Russia». One of the indicators of the progressive movement in the modern world is the openness of this or that institution. Openness to educational organizations in Russia is important both for achieving the goal of assessing the quality of education management (internal indicator) and in terms of shaping public opinion about the functioning of the educational system (external indicator). An attribute of informational openness of educational organizations is, undoubtedly, ensuring the rights of citizens in the field of education, going back to the constitutional rights of citizens to receive education and to receive information. What is meant by the information openness of the educational organization? What are the requirements of the legislator for this indicator and are there any limits to the information openness? The authors provide answers to these questions in this study.

Key words: information; informational openness; availability of information for consumers; educational organizations; educational services; supervisory activities; check results; regulations; responsibility of educational organizations.

Kilinkarov V. V. Issues of a Civil Law Status of St. Petersburg State University as a Budgetary Institution 42

Kilinkarov Vladimir Vitalevich, Head of Russian PPP Practice, Dentons Europe, Ph.D. (Russia, St. Petersburg)

Tel.: +7 (921) 776-69-54, e-mail: vladimir.kilinkarov@dentons.com

Abstract. This article covers issues of a legal status of a federal state budgetary institution of a higher education using an example of St. Petersburg State University (SPBSU). The Author suggests his own approach to determine features of specific civil law status of SPBSU and the limits of its autonomy through consecutive description its legal status as non-commercial organization, institution (budgetary institution) and educational organisation. The research ends by describing individual civil law status of the University — specific features of its status under a civil law, established by the Federal law N 259-FZ dated 10 November, 2009 «On Moscow State University named after M. V. Lomonosov and St. Petersburg State University» as well as the charter of the University. This approach provides for more balanced approach in analysing problems relating to the limits of powers of the governing bodies of the university, possibilities to extend such powers, solving collisions caused by application of different laws regulating the legal status of the educational institution, as well as other problems of the legal status of any specific institution.

Key words: legal status; budgetary institution; educational institution; institution of a higher education; university; civil law status; commercial activity.

Vershinina E. V., Kuznetsov A. Yu. Features of admission of foreign citizens for training in higher education programs in Russia educational organizations60

Vershinina Ekaterina Vladimirovna, Expert of the Center for the Development of Education and International Activities (“Interobrazovanie”), associate professor at the Russian University of Chemical Technology named after D.I. Mendeleev, Ph.D. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (903) 773-52-21, e-mail: kaver@yandex.ru

Kuznetsov Alexey Yurievich, General Director of the Center for the Development of Education and International Activities (“Interobrazovanie”), associate professor of the Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, Ph.D. (Russia, Yekaterinburg)

Tel.: 8 (495) 246-31-10; e-mail: ined@ined.ru

Abstract. The article observes legal provisions for foreign citizens to be admitted for Russian higher education institutions on state funded places. Authors examine legal basis for foreigners’ free of charge admission in the framework of quota selection procedure, in accordance with international treaties and Russian federal laws, correspondently. Having analyzed bilateral and multilateral international treaties in force the list of ones with provisions for foreign citizens’ free of charge training have compiled. Regulations to assign foreigners as compatriots with a view to be admitted on state funded basis in Russian higher education programs are observed. The article is intended for employees of the admission commissions in higher education institutions as well as those interested in academic mobility and training of foreign citizens.

Key words: academic mobility; export of educational services; student; admission to study; foreign citizen; compatriot; quota for education; admission to educational organizations»; international treaties; citizenship; emigrant.

EDUCATION MANAGEMENT

Bondarenko D. V., Dvornikov D. V., Tormisheva T. A. Aspects of the development of certain powers of the Federal Executive authorities in the field of education79

Bondarenko Dmitriy Vladimirovich, Major scientific researcher of the Federal center for educational legislation, Ph.D. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: bond_22@inbox.ru

Dvornikov Denis Vladimirovich., Scientific researcher of the Federal center for educational legislation, Ph.D. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: dvornikovdv@mail.ru

Tormisheva Tatyana Anatolievna, Scientific researcher of the Federal center for educational legislation, Ph.D. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: tormi@mail.ru

Abstract. The article deals with the most important periods of formation and development of licensing of educational activities in the Russian Federation. Particular attention is paid to the peculiarities of the development of such powers of public authorities as the cancellation of licenses, monitoring in the field of education, as well as the new Institute of educational law, until 2009, unknown to the Russian legal system — administrative responsibility in the field of education. In addition, there is a debatable point of view in modern educational law regarding the provision of state guarantees of the right to receive free higher education on a competitive basis.

Key words: the right of citizens to education; legal regime; licensing of educational activities; administrative responsibility in the field of education; the composition of an administrative offense; monitoring in the education system; higher education; guarantees of the right to education; the powers of public authorities in the field of education.

ECONOMICS OF EDUCATION

***Chekha V. V. Financial budgetary assistance to the Russian schools abroad:
legal questions..... 96***

Chekha Vadim Vitalevich, Associate professor, the head of representative office of Rossotrudnichestvo in Abkhazia, Ph.D. (Russia, Moscow)
Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: tschecha77@list.ru

Abstract. In article the questions connected with legal regulation of process of financing of budgets of the Russian Federation of activity of the Russian schools abroad reveal. Separately the international contracts with participation of the Russian Federation and their role in support of the Russian school abroad and also the ways of financial assistance to the Russian schools which actually developed so far abroad are considered. Contents by the President of the Russian Federation Kontseptsii approved in 2015 «The Russian school abroad», in terms of opportunities of its use for legal regulation of financial assistance to the Russian schools abroad is critically investigated. Also some solutions of the available problems of legal regulation are proposed.

Key words: the Russian school abroad; education; the budget; education internationalization; the concept; the educational organizations; compatriots; Russian language; discrimination in the fields of education; the international contracts.

***Orlov A. A. Problems of determining the amount of damage caused by the crime
the head of the educational organization108***

Orlov Aleksandr Aleksandrovich, Head of the Institute of Advocacy of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), leading researcher of the Federal center for educational legislation, Ph.D. (Russia)
Tel.: 8 (499) 244-88-88 доб.084, e-mail: 6029@apmo.ru

Abstract. The article deals with the problems of determining the substantial damage caused by the crime committed by the head of an educational organization. Crimes are distinguished from administrative offences depending on the presence of substantial damage. The interrelation of the victim's property status with the definition of substantial damage is studied. The question of determining the value of damaged property is analyzed in order to determine the cause of substantial damage. This article was prepared in the framework of the research on the topic "Expert and analytical support for the legal protection of rights and property interests of the Ministry of Education of the Russian Federation, organizations under the Ministry of Education of the Russian Federation" within the framework of the State task of the Federal Center for Educational Legislation for the year 2018.

Keywords: educational organization; crime; substantial damage; the value of damaged property.

INTERNATIONAL EDUCATIONAL LAW

Zhavoronkov R. N. Problems of Interpretation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Inclusive Education 119

Zhavoronkov Roman Nickolaevich, Professor of Department of Labour and Social Security Law of Moscow State University of Law by the name O. E. Kutafin, Dr. Sc. (Russia, Moscow)

Tel: 8 (499) 244-88-88 ext. 462, e-mail: javoronkov@mail.ru

Abstract. In article interpretation of Art. 24 «Education» of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities concerning questions of the organization of inclusive education are considered. The basic provisions of Russian school of correctional pedagogics and special psychology which are based on critical judgment of foreign experience and experimental data of domestic researches concerning coeducation of disabled children and other children are stated. From the point of view of the given scientific experience debatable provisions of General Comment No 4 Article 24: Right to inclusive education which are prepared by UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities for the purpose of interpretation of Art. 24 of the Convention are considered. The interpretation of the specified article based on domestic scientific research for the purpose of ensuring realness of its application is offered. The Russian legislation as an example of the balanced legal regulation of education of people with disabilities is considered.

Key words: child with disabilities; children with disabilities; United Nations; inclusive education; Convention on the Rights of Persons with Disabilities; special pedagogy; education at home; integrated education; legislation about education; right to education.

Rostovskaya T. K., Skorobogatova V. I. Use of instruments of international law in the development of academic mobility136

Rostovskaya Tamara Kerimovna, Deputy director of the Institution of Russian Academy of Sciences the Institute of Socio-Political Research for scientific work, the manager of department of social pedagogics and the organization of work with youth of the Russian state social university, professor, Dr. Sc. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (905) 558-97-91, e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru

Skorobogatova Vera Igorevna, Principal expert of the Federal State Budgetary Institute «Glavexpertcentre», associate Professor, Dr. Sc. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (915) 159-52-46, e-mail: skorobogatova_ve@mail.ru

Abstract.In this article, academic mobility is considered as an important tool for the formation of a single educational space of the world community. The concept of «academic mobility» is specified and its main characteristics are given. The analysis of the existing international legal documents on the recognition of foreign education and quality assurance of education, adopted in the period from 2003 to 2018. It is noted that the implementation of academic mobility programs allows the countries-participants of the Bologna process to obtain positive socio – economic and demographic effects.

Key words: academic mobility; common educational space; development of education quality; world community; international cooperation; scientific integration; personnel potential; foreign students; globalization processes; integration of the world community.

EDUCATIONAL LEGISLATION ABROAD

Tkach G. F. From Secondary to Higher Education: A Modern Experience in Optimizing Student Recruitment in France154

Tkach Gennady Fedorovich, Associate Professor, Department of Comparative Education policy of the Peoples' Friendship University of Russia, Ph.D. (Moscow)

Tel.: 8 (916) 159-50-65, e-mail: gftkach@yandex.ru

Abstract: The article is devoted to the analysis of the ongoing reform in France, affecting the final stage of secondary general education - baccalaureat (bachelor degree) and the first level of higher education - license (licentiate). Its main socially significant declared goal is to democratize access to higher education and reduce losses in the first years of study at the university caused by the unreasonable applicants' choice and the detachment of universities from participating in admission. The paper examines the prerequisites, conceptual guidelines, practical tasks and mechanisms for regulatory, organizational and substantive reform provision. The article shows the systemic nature of the reforms, covering not only the final stage of secondary education and the system of final certification of graduates of French lyceums (bachelors)

but also the system of university admission and the organization of education at the first stage of higher education. The paper identifies the features of the nature and content of the ongoing reform, due to the peculiarities of the organization and management of education in France.

Key words: education reform, college, lyceum, final tests, bachelor degree, French education code, licentiate, training direction, educational program, student orientation, level structure

INTERDISCIPLINARY STADIES

Bukalerova L. A., Nasonkin V. V., Ostroushko A. V. The counteracting the impact of information on juveniles through the Internet172

Bukalerova Liudmila Alexandrovna, Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics, RUDN-University, professor, Dr. Sc. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (903) 540-66-78, e-mail: l_a_buka@mail.ru

Nasonkin Vladimir Vladislavovich, Director of the Federal center for educational legislation, professor of the Department of Comparative Education Policy, RUDN-University, Dr. Sc. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: nasonkin@mail.ru

Ostroushko Alexander Vladimirovich, Associate Professor of Department of Legal Regulation of Economic Activites, Financial University under the Government of the Russian Federation, Associate Professor, Ph.D. (Russia, Moscow)

Tel.: 8 (903) 751-99-32, e-mail: avostroushko@fa.ru

Abstract. The article analyzes the current legislation regulating the issues of ensuring information security and protecting minors from harmful psychological effects in information and telecommunication networks. It was revealed that in the Russian legislation there are a sufficient number of acts aimed at ensuring the information security of minors, but for various reasons they do not allow to fully protect Russian children from information harmful to their health and development, the Internet.

To eliminate this drawback, the authors propose to develop a unified state policy to ensure the information security of minors in information and telecommunication networks. The main provisions of his policy should be enshrined in the basic strategic planning document. Such an approach will allow summarizing the quintessence of positive domestic and international experience in countering the existing problem and formulating the main directions for improving national legislation aimed at ensuring the information security of minors in information and telecommunication networks.

Key words: minors; Information Security; Internet; harmful effects; health; moral development; protection; Concept; perfecting; countermeasure system.

**Cherkasova T. V. Vocational guidance work with adolescents:
Regulatory framework and implementation process 192**

Cherkasova Tatyana Vladimirovna, Associate professor of social work of the National Research Mordovia State University, Ph.D. (Russia, Saransk)
Tel.: 8 (927) 182-67-95, e-mail: tat.vl.76@bk.ru

Abstract. The article is devoted to the consideration of one of the topical modern topics – the peculiarities and difficulties in the organization and conduct of career guidance with young people, especially with school graduates. The article describes the existing legal framework of career guidance, shows the need for more detailed regulation of the content and procedures of professional diagnostics and career counseling. The author presents a description of the model of career guidance work (goals, objectives, objects and subjects, directions and forms of this work), including a detailed description of the main stages of career guidance with adolescents. The article proposes a number of recommendations to improve the ongoing career guidance work with school graduates, formulated on the basis of the analysis of the experience of the career guidance center in one of the regional universities of the country. The author pays special attention to the demand in the modern educational school environment of the specialist performing career guidance support of teenagers and youth.

Key words: career guidance; professional orientation; professional diagnostics; students; model; process; educational trajectory; career guidance support.

**Kamyshova E. V., Savinov L. I. Inclusive support how technology is integrated
to ensure the rights persons with disabilities and persons with disabilities
in higher education 209**

Kamyshova Ekaterina Viktorovna, Associate Professor of Department National research N.P. Ogarev Mordovia state university, Ph.D. (Russia, Saransk)
Tel.: 8 (997) 695-37-40, e-mail: ekamyshova@yandex.ru

Savinov Leonid Ivanovich, Head of the Department National research N.P. Ogarev Mordovia state university, professor, D.Sc. (Russia, Saransk)
Tel.: 8 (927) 183-33-77, e-mail: depart-soc-work@isi.mrsu.ru

Abstract. The article is devoted to the analysis of the specificity and importance of inclusive support technology to solve the problem of complex ensuring the rights of disabled people and persons with disabilities in the sphere of higher education in Russia. This is relevant in connection with the demand among them of higher professional education, on the one hand, and the relatively slow pace of development in universities of inclusive practice, on the other hand. On the example of Ogarev Mordovia state University the stages of application of this technology are considered, the variety of its directions, forms and tools is shown, the main problems of development are designated, options of their decision are offered. The conclusion is made that

the value of inclusive support technology is not limited to its role only in the comprehensive protection of the rights of students of these categories in higher education, and can be considered at least at the levels of the individual, family, University, society.

Key words: invalids; individuals with disabilities; rights of persons with disabilities; higher education; inclusion; inclusive education; inclusive support; accessible environment; social technologies; social work with people with disabilities in higher education.

Khachikyan E. I., Filippova T. I., Patsakula I. I. Grant activity of scientists in the context of assessment of efficiency of scientific organizations and higher education institutions activity 225

Khachikyan Elena Ivanovna, Head of department of the Kaluga state university named after K.E. Tsiolkovsky, professor, D.Sc. (Russia)
Tel.: 8 (910) 914-41-11, e-mail: helena64@bk.ru

Filippova Tatyana Ivanovna, Methodist, Kaluga state institution for development educational processes, Ph.D. (Russia)
Tel.: 8 (920) 893-38-38, e-mail: vip.filti@mail.ru

Patsakula Irina Ivanovna, Associate Professor, Head of department, Kaluga branch of Finance university under the Government of Russian Federation, Ph.D. (Russia)
Tel.: 8 (910) 915-73-13, e-mail: kaluga-irina@yandex.ru

Abstract. The review of normative legal base directed to improvement of state policy of Russian Federation in the fields of education and sciences taking into account requirements of innovative economy is provided. The article considers the monitoring of efficiency of scientific organizations and higher education institutions activity as a measure for formation of competitive science, increase in its contribution to socio-economic development our country and increase in prestige in society is taken up, the analysis of the acts regulating carrying out monitoring is given. The author's technique assessment of grant activity of scientists (on the scale of the region) which fits into the system of assessment of efficiency of scientific organizations and higher education institutions activity for a number of significant indicators is offered.

Key words: innovative economy; monitoring of efficiency of scientific organizations and higher education institutions activity; efficiency assessment indicators; grant activity of scientists; technique of assessment of grant activity of scientists; research activity; printing activity; scientific potential; grant.

PUBLICATION OF YOUNG SCIENTISTS

Artamonova Yu. S. Vectors of legislation development in education 238

Artamonova Yuliya Sergeevna, post-graduate student of the department of social legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law affiliated to the Government of the Russian Federation (Russia, Moscow)
Tel.: 8 (916) 276-77-49, e-mail: iuliyaartamonova@yandex.ru

Abstract. The article deals with the problem of establishment and development of Russian legislation in the sphere of education. The main vectors of legislation development in education from ancient times up to nowadays are presented. Legislation in force is analyzed and possible ways of its further improvement are defined.

Key words: education; the process of learning; bringing up; a student; educational establishment.

Sidorova Yu. O. Recognition features of refugee education: the experience of the EU and the Russian Federation 248

Sidorova Yuliya Olegovna, Deputy head of the Department of evaluation and recognition of foreign education and (or) qualification Postgraduate student of Russian University of People's Friendship, Department of comparative educational policy, specialty «Theory and methods of professional education» (Russia, Moscow)
Tel.: 8 (905) 533-71-04, e-mail: yulya_sidorova@bk.ru

Abstract. The present article considers normative legal and organizational aspects of the functioning of the current system of refugees education recognition in the Russians Federation. Also the European experience of refugees qualifications evaluation is provided and specific cases relating to this procedure and their solutions are described.

Key words: foreign education and (or) qualification recognition; Bologna process; the Lisbon Convention; Refugee; the European Area of Recognition Manual; European Network of Information Centres in the European Region (ENIC-NARIC); the European higher education area; European Qualifications Passport for Refugee; Unied Nations High Commission for Refugees.

REVIEWS

**Kozyrin A. N. Review of the monograph Nasonkin V. V., Syubareva I. F.
«Legal regulation of economic activities of educational organizations
of Russia»..... 257**

Kozyrin Alexandr Nikolaevich, Academic director of the educational program «Financial, tax and customs law» of the Federal State University «Higher School of Economics», professor, D. Sc. (Moscow)
Tel.: 8 (495)772-95-90; e-mail: kozyrine@mail.ru

Об авторах

Артамонова Юлия Сергеевна	аспирантка ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва) Тел.: 8 (916) 276-77-49, e-mail: iuliyaartamonova@yandex.ru
Бондаренко Дмитрий Владимирович	кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: bond_22@inbox.ru
Букалерева Людмила Александровна	доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» (г. Москва) Тел.: 8 (903) 540-66-78, e-mail: l_a_buka@mail.ru
Васильев Илья Александрович	кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» Тел.: +7 (812) 363-60-92, e-mail: i.vasilev@spbu.ru
Вершинина Екатерина Владимировна	кандидат технических наук, эксперт ФГБУ «Центр развития образования и международной деятельности («Интеробразование»)), доцент ФГБОУ ВО «Российский химико-технологический университет имени Д. И. Менделеева» (г. Москва) Тел.: 8 (903) 773-52-21, e-mail: kaver@yandex.ru
Дворников Денис Владимирович	кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: dvornikovdv@mail.ru
Жаворонков Роман Николаевич	доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)» Тел.: 8 (499) 244-88-88 доб. 462, e-mail: javoronkov@mail.ru
Камышова Екатерина Викторовна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (г. Саранск) Тел.: 8 (997) 695-37-40, e-mail: ekamyshova@yandex.ru

Об авторах

Килинкаров Владимир Витальевич	кандидат юридических наук, советник, руководитель российской практики ГЧП Международной юридической фирмы «Dentons Europe» (г. Санкт-Петербург) Тел.: 8 (921) 776-69-54, e-mail: vladimir.kilinkarov@dentons.com
Козырин Александр Николаевич	доктор юридических наук, профессор, академический руководитель образовательной программы: финансовое, налоговое и таможенное право ФГАОУ ВПО НИУ «Высшая школа экономики» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 772-95-90; e-mail: kozyrine@mail.ru
Кузнецов Алексей Юрьевич	кандидат физико-математических наук, генеральный директор ФГБУ «Центр развития образования и международной деятельности («Интеробразование»)), доцент Уральского Федерального университета имени первого Президента России Б.Н.Ельцина (г. Москва) Тел.: 8 (495) 246-31-10; e-mail: ined@ined.ru
Насонкин Владимир Владиславович	доктор политических наук, кандидат юридических наук, доцент, директор ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства», профессор кафедры сравнительной образовательной политики Российского университета дружбы народов (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: nasonkin@mail.ru
Орлов Александр Александрович	кандидат юридических наук, директор Института адвокатуры ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», ведущий научный сотрудник ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел.: 8 (499) 244-88-88 доб.084, e-mail: 6029@apmo.ru
Остроушко Александр Владимирович	кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва) Тел.: 8 (903) 751-99-32, e-mail: avostroushko@fa.ru
Пацакула Ирина Ивановна	кандидат психологических наук, доцент, заведующая кафедрой Калужского филиала ФГОБУ ВО «Государственный университет Министерства финансов Российской Федерации» Тел.: 8 (910) 915-73-13, e-mail: kaluga-irina@yandex.ru

Ростовская Тамара Керимовна	доктор социологических наук, профессор, заместитель директора Института социально-политических исследований Российской академии наук по научной работе, заведующая кафедрой социальной педагогики и организации работы с молодежью ФГБОУ ВО «Российский государст- венный социальный университет» (г. Москва) Тел.: 8 (905) 558-97-91, e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru
Савинов Леонид Иванович	заслуженный деятель науки Республики Мордовия, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой социальной работы ФГБОУ ВО «Национальный исследова- тельский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (г. Саранск) Тел.: 8 (927) 183-33-77, e-mail: depart-soc-work@isi.mrsu.ru
Сидорова Юлия Олеговна	заместитель начальника отдела признания иностранного образования и (или) квалификаций ФГБУ «Главэксперт- центр» (г. Москва) Тел.: 8 (905) 533-71-04, e-mail: yulya_sidorova@bk.ru
Скоробогатова Вера Игоревна	кандидат юридических наук, доцент, главный аналитик ФГБУ «Главэкспертцентр» (г. Москва) Тел.: 8 (915) 159-52-46, e-mail: skorobogatova_ve@mail.ru
Сырых Владимир Михайлович	заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом теории и истории права и судебной власти ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: svm27@mail.ru
Ткач Геннадий Федорович	кандидат физико-математических наук, доцент кафедры сравнительной образовательной политики Российского университета дружбы народов (г. Москва) Тел.: 8 (916) 159-50-65, e-mail: gftkach@yandex.ru
Тормышева Татьяна Анатольевна	кандидат экономических наук, научный сотрудник ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: tormi@mail.ru
Филиппова Татьяна Ивановна	канд. географических наук, методист ГАОУДПО «Калуж- ский государственный институт развития образования» Тел.: 8 (920) 893-38-38, e-mail: vip.filti@mail.ru

Хачикян Елена Ивановна	доктор педагогических наук, профессор, заведующая кафедрой ФГБОУ ВО «Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского» Тел.: 8 (910) 914-41-11, e-mail: helena64@bk.ru
Черкасова Татьяна Владимировна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (г. Саранск) Тел.: 8 (927) 182-67-95, e-mail: tat.vl.76@bk.ru
Чеха Вадим Витальевич	кандидат юридических наук, доцент, руководитель представительства Россотрудничества в Абхазии (г. Москва) Тел.: 8 (495) 221-04-47, e-mail: tschecha77@list.ru
Шевелева Наталья Александровна	доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» Тел.: 8 (812) 363-60-90, e-mail: n.sheveleva@spbu.ru

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 13 (№ 18), 2018

Главный редактор *В. В. Насонкин*

Редактор *И. А. Иванова*

Худ. оформление *С. Л. Кузнецов,
Э. С. Зарянский*

Верстка *Д. С. Кузнецов*

Формат 70 x 100 / 16. Объем 17,25 усл.- печ. л.
Бумага офсет. № 1. Гарнитура «Times».
Тираж 500 экз. Заказ 17

Отпечатано в типографии Белый Ветер
115093, Москва, ул. Щипок, д. 28