



ЕЖЕГОДНИК РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ТОМ 14 (№ 19), 2019

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.

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 правопедения КНИТУ

Букалерева Людмила Александровна – доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики РУДН

Емельянов Александр Сергеевич – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

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 РФ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Рыбаков Олег Юрьевич – доктор юридических наук, зав. кафедрой философии МГЮУ

Сырых Владимир Михайлович – доктор юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, зав. отделом теории и истории права и судебной деятельности РГУП

Учредители:

Автономная некоммерческая организация
«Инновационный научно-правовой центр».

Федеральное государственное бюджетное
научное учреждение «Федеральный центр
образовательного законодательства».

Редакция и издательство:

Автономная некоммерческая организация
«Инновационный научно-правовой центр».

Местонахождение редакции:

г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, комн. 261

Тел./факс: 8 (495) 724 61 20

Адрес электронной почты: инпц рф

Сайт в Интернете: www.lexed.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

<i>Козырин А. Н.</i> Документы об образовании как институт образовательного права	4
---	---

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

<i>Кальяк А. М.</i> Поколения прав человека и право на образование	31
<i>Куров С. В.</i> Право на общее образование и образовательная безопасность	42

СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Болдырева Е. В.</i> Система образования: конституционно-правовой аспект	62
<i>Ломтев С.П.</i> Духовно-нравственные истоки правового воспитания и просвещения в образовательной системе России	78
<i>Шевелева Н. А., Васильев И. А.</i> Онлайн-курсы в высшем юридическом образовании.....	95
<i>Постыляков С. П.</i> Эволюция сетевой формы реализации образовательных программ	115

УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Волкова Н. С., Еремина О. Ю.</i> Механизмы саморегулирования в сфере общего образования: проблемы и решения.....	131
---	-----

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

<i>Селиверстова О. И.</i> Проблемы нормативного обеспечения обучения в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей	142
<i>Вершинина Е. В., Семенов Д. Н.</i> Правовой анализ механизмов привлечения иностранных обучающихся в российские образовательные организации	157

ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ

<i>Чеха В. В.</i> Платные образовательные услуги в России: проблемные вопросы правового регулирования	182
---	-----

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

- Бондаренко Д. В., Дворников Д. В., Тормышева Т. Н.** К вопросу о переданных полномочиях Российской Федерации в сфере образования 205
- Орлов А. А.** Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по вопросам развития массового спорта и физического воспитания детей и молодежи 217

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РФ ОБ ОБРАЗОВАНИИ

- Хрущев Ю. В.** Предмет регулирования законов субъектов Российской Федерации об образовании: в поисках истины 233

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Карпухин Д. В., Остроушко А. В.** Анализ правотворческой составляющей обеспечения защиты детей от вредоносного информационного воздействия: состояние и перспективы 248
- Ростовская Т. К., Скоробогатова В. И., Краснова Г. А.** Академическая мобильность российских молодых ученых в условиях международного научно-технического сотрудничества: регулирование, проблемы, пути решения 258
- Хачикян Е. И., Филиппова Т. И., Пацакула И. И.** Правовое регулирование системы грантовой поддержки НИР российских ученых в регионах: опыт Калужской области 277
- Коваленко С. А., Пунавиа И.** Особенности развития краткосрочных циклов высшего образования в некоторых странах Европейского региона 288

РЕЦЕНЗИИ

- Сырых В. М.** Рецензия на учебник А. Н. Козырина, Т. Н. Трошкиной «Образовательное право России» 305
- Петров Д. Е.** Рецензия на коллективную монографию «Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики» (отв. ред. В. М. Сырых, В. В. Насонкин) 313
- Contents** 316
- Об авторах** 329

Козьрин А. Н.

Документы об образовании как институт образовательного права

Аннотация. В статье представлен один из институтов образовательного права — документы об образовании. Дается понятие документа об образовании, приводятся его основные признаки в качестве правового документа. Особое внимание уделено сопоставлению документа об образовании и документа об обучении; документа установленного образца и документа об образовании государственного образца. Исследуется процедура выдачи документов об образовании. В связи с рассмотрением понятия «иностранный документ об образовании» проанализированы процедуры легализации и признания иностранного документа.

Ключевые слова: образование; документ об образовании; образовательный документ; документ об обучении; образовательный ценз; российский документ об образовании; иностранный документ об образовании; легализация документа об образовании; признание документа об образовании; консульское удостоверение документа об образовании; апостилирование документа об образовании; дубликат документа об образовании.

Введение

Образование давно и прочно заняло место среди национальных приоритетов. Развитие современного общества и государства не мыслится в отрыве от развития науки и образования, и это стало сегодня очевидным фактом. Постоянно растущие расходы на науку и образование подтверждают, что поступательное развитие в этом направлении представляет собой одну из стратегических задач современного Российского государства¹.

Важность образования для общества и государства обусловила появление в российской правовой системе самостоятельной отрасли законодательства,

¹ Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» предусматривается подготовка национальных проектов, в том числе по направлению «Образование». Паспорт национального проекта «Образование» утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 дек. 2018 г. № 16) // Рос. газ. 2018. 09 мая.

сформировавшейся на основе Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании). Законодательное определение получило понятие «образование», установлены его виды, уровни, формы получения, основные параметры, характеризующие его содержание и качество, и т. д.

Особое место в лексиконе образовательного законодательства занимает понятие документа об образовании. В настоящее время разросшееся нормативно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с документами об образовании, позволяет говорить о формировании внутри образовательного права отдельного правового института — документы об образовании. Исследованию общих начал этого правового института посвящена настоящая статья.

Понятие документа об образовании

В российском законодательстве под *документом* понимается «материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения»³. Такое понимание документа в целом соответствует его первоначальному значению: от лат. *documentum* — свидетельство, доказательство.

Документ об образовании является одной из разновидностей правового документа, а, следовательно, ему присущи все *признаки правового документа*:

а) создается на основе законодательства и в пределах полномочий субъекта;

б) порождает правовые последствия;

в) воздействует на общественные отношения;

г) имеет специфические правила оформления.

Документ об образовании представляет собой зафиксированную на материальном (как правило, бумажном⁴) носителе юридически значимую текстовую

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

³ Федеральный закон от 29 дек. 1994 г. № 77-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обязательном экземпляре документов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 1.

⁴ Современные документы об образовании представляют собой информацию, как правило, на бумажном носителе. За последние 20 лет автор статьи собрал и проанализировал большую коллекцию документов об образовании. Можно утверждать, что документ на бумажном носителе представляет собой крайне непрактичный способ представления информации об освоении владельцем документа конкретной образовательной программы, обладании им определенным образовательным цензом. Он часто рвется, быстро ветшает, прорывается в местах сгиба и т. п. Вот почему уже в начале XX в. бумажный текст с информацией об образовании наклеивался на про-

информацию об освоении конкретным лицом определенной образовательной программы.

Документ об образовании формализован. Он имеет наименование, определенную структуру и реквизиты, позволяющие его идентифицировать. Заверяется документ об образовании печатью организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Образцы документов об образовании самостоятельно устанавливаются организациями, осуществляющими образовательную деятельность, или федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, — Минпросвещения России и Минобрнауки России. (Образцы дипломов об окончании ординатуры и ассистентуры-стажировки устанавливаются Министерством здравоохранения РФ и Министерством культуры РФ соответственно.)

Текстовая часть документа об образовании оформляется на государственном языке Российской Федерации, если иное не установлено Законом об образовании и Законом РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации»⁵.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, может предусмотреть возможность выдачи документа об образовании на иностранном языке (например, в случае обучения по программе «двойных дипломов»). В этом случае она сама устанавливает порядок выдачи диплома об образовании на иностранном языке.

Одним из важных принципов рассматриваемого в статье правового института является выдача документа об образовании на безвозмездной основе. В Законе об образовании (ст. 60) предусматривается, что за выдачу документа об образовании плата не взимается.

Документ об образовании имеет правовое значение, устанавливаемое законодательством РФ, законодательными актами иностранных государств или международными договорами. С помощью документа об образовании его владелец, подтвердив наличие у него образования определенного уровня и профиля, может:

- продолжить обучение в образовательной организации;
- поступить на работу или публичную (государственную, муниципальную) службу, если к кандидату устанавливаются требования по образованию;

питанную ткань, толстый картон и т. п. В конце XX в. стали встречаться примеры ламинирования документов, создававшего впоследствии проблемы для их владельцев при ксерокопировании и нотариальном удостоверении копий.

⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

- воспользоваться конкретной льготой, предоставление которой законодательство связывает с наличием определенного уровня образования (например, право на получение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с п. «е» ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 26.07.2019; с изм. и доп., вступ. в силу 17.10.2019) «О гражданстве Российской Федерации»⁶) и т. д.

Наличие образования определенного уровня и (или) профиля, подтверждаемого документом об образовании, может стать обязательным условием для участия лица в различных конкурсах, выступления в качестве переводчика, эксперта и т. п.

Особое значение документ об образовании может иметь для реализации гражданином его объективного права на профессиональную деятельность. Как известно, законодательство связывает трудовую функцию работника с наличием у него определенной квалификации, которая должна учитываться при назначении его на должность, поручении определенного вида работ (ст. 57 ТК РФ⁷). Уровень профессионального образования и квалификация, указываемые в документах об образовании и о квалификации, выдаваемых лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию, дают их обладателям право заниматься определенной профессиональной деятельностью, в том числе занимать должности, для которых определены обязательные требования к уровню профессионального образования и (или) квалификации (ст. 60 Закона об образовании).

Требования иметь образование определенного уровня, профиля, устанавливаемые законодательством для осуществления определенной трудовой деятельности, поступления на публичную (государственную, муниципальную) службу и т. д., называются *образовательным цензом*.

Образовательный ценз может предусматриваться, например, трудовым законодательством и законодательством о государственной службе. Так, в ч. 1 ст. 331 ТК РФ, регламентирующей право на занятие педагогической деятельностью, закреплено: «К педагогической деятельности допускаются лица, имеющие образовательный ценз, который определяется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации в сфере образования».

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 18.07.2019.

⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 21 дек. 2001 г. : по состоянию на 16 дек. 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.12.2019.

В практике зарубежных стран образовательный ценз может устанавливаться также для реализации активного избирательного права (права избирать) и пассивного избирательного права (права быть избранным)⁸.

Устанавливаемый законодательством образовательный ценз подтверждается документом об образовании.

Документ об образовании и документ об обучении

Важное значение для уяснения понятия «документ об образовании» имеет соотнесение понятий: (а) «документ об образовании» и «документ об обучении» и (б) «документ об образовании» и «документ о квалификации».

Для разведения понятий «документ об образовании» и «документ об обучении» необходимо обратиться к законодательному определению образования. Образование — ключевая категория образовательного права — в российском законодательстве определяется двояко: как процесс и как результат.

Образование-процесс представляет собой общественно значимое благо и определяется через категории воспитания⁹ и *обучения*. В свою очередь, обучение представляет собой процесс передачи каких-либо знаний, навыков. В законодательстве об образовании обучение определяется как целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни.

Образование-результат — это определенные нематериальные блага, приобретаемые обучающимися в результате обучения и воспитания в целях их интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития, удовлетворения их образовательных потребностей и интересов. В этом смысле образование может быть сведено к совокупности

⁸ В Российской Федерации в настоящий момент образовательный ценз в избирательном законодательстве не предусматривается.

⁹ Под *воспитанием* в законодательстве об образовании понимается деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения. В России традиционно господствовала парадигма воспитывающего образования. Роль воспитания в образовательном процессе была настолько значима, что в XIX в. в России принято было говорить не «учился» в университете, а «воспитывался» в университете, а министерство, отвечавшее за систему образования в стране, называлось министерством просвещения.

знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности.

В Российской Федерации в соответствии с Законом об образовании выдаются:

- 1) документы об образовании и (или) о квалификации;
- 2) документы об обучении.

Документ об образовании и (или) о квалификации свидетельствует об образовании-результате. Для его получения лицо должно успешно пройти итоговую аттестацию (итоговую государственную аттестацию). Если же лицо участвует в краткосрочных образовательных мероприятиях (стажировки, тренинги, семинары, конференции, лекции и т. п.), программа которых не предусматривает проведения итоговой аттестации, то диплом об образовании и (или) о квалификации не выдается. В этом случае может выдаваться документ об обучении (чаще всего он называется сертификатом или свидетельством об обучении).

Документ об обучении не может свидетельствовать о результате образовательного процесса и не дает его владельцу правовых свидетельств соответствия установленным законодательством образовательных цензов и квалификационных требований. В то же время выданный на законных основаниях документ об обучении выступает документальным свидетельством участия лица в краткосрочных образовательных проектах и иных мероприятиях; подтверждает интерес сотрудника к профессии, его стремление к самообразованию; демонстрирует профессиональную активность лица. Документ об обучении может быть использован также для реализации обучающимися их права на зачет результатов освоения учебных предметов, курсов, дисциплин, модулей, практики, онлайн-курсов, дополнительных образовательных программ и т. д. в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 34 Закона об образовании), в подготовке различного рода портфолио (в тех случаях, когда зачисление на обучение производится, например, по результатам конкурсного отбора в форме портфолио или портфолио необходимо для проведения промежуточной аттестации), досье для прохождения служебной аттестации и т. п.

Документы об обучении, не являющиеся документами об образовании и характеризующие образование как процесс (воспитание и обучение), а не как результат, могут выдаваться также в случаях, предусмотренных Законом об образовании (п.п. 12–14 ст. 60).

Речь идет, во-первых, о выдаче справки об обучении или справки о периоде обучения лицам, не прошедшим итоговую аттестацию или получившим на итоговой аттестации неудовлетворительные результаты. Такие справки мо-

гут выдаваться также лицам, освоившим часть образовательной программы или отчисленным из организации, осуществляющей образовательную деятельность. Образцы справок об обучении (о периоде обучения) устанавливаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно.

Заметим, что еще совсем недавно в аналогичных ситуациях выдавались иные документы об обучении. Так, до октября 2007 г. лицам, которые не завершили образование по основной образовательной программе высшего профессионального образования, но успешно прошли промежуточную аттестацию не менее чем за два года обучения, выдавался диплом о неполном высшем образовании¹⁰. Лицам, не завершившим освоение основной образовательной программы высшего профессионального образования, выдавали академическую справку¹¹ о незаконченном высшем профессиональном образовании. При предъявлении работником диплома о неполном высшем образовании работодатель вносил в сведения о работнике, указываемые на первой странице трудовой книжки, запись о *неполном высшем образовании*. Работнику, приносившему академическую справку, работодатель делал в трудовой книжке отметку о *незаконченном высшем образовании* (п. 2.1 Инструкции по заполнению трудовых книжек, утв. постановлением Минтруда России от 10 октября 2003 г. № 69¹²).

В октябре 2007 г. понятия незаконченного и неполного высшего образования были упразднены, и все лица, независимо от срока обучения и количества сданных промежуточных аттестаций, не завершившие освоение основной образовательной программы высшего профессионального образования, могли получить только академическую справку, на основании которой в трудовой книжке работника делалась запись о незаконченном высшем профессиональном образовании.

Выдаваемая организацией, осуществляющей образовательную деятельность, справка об обучении или о периоде обучения может быть представлена работодателю вместо документа об образовании. Она может быть востребована также при поступлении на учебу в образовательную организацию. Так, например, к заявлению (рапорту) законных представителей о направлении кандидата

¹⁰ Форма такого диплома содержалась в Приложении 7 к постановлению Госкомвуза России от 30 нояб. 1994 г. № 9 «Об утверждении образцов государственных документов о высшем профессиональном образовании» // Российские вести. 1996. № 127. Документ утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с изданием приказа Минобрнауки России от 01 окт. 2013 г. № 1100.

¹¹ Форма справки содержалась в Приложении 6 к постановлению Госкомвуза России от 30 нояб. 1994 г. № 9 «Об утверждении образцов государственных документов о высшем профессиональном образовании». Документ утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с изданием приказа Минобрнауки России от 01 окт. 2013 г. № 1100.

¹² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 49.

на обучение в суворовское военное училище должна быть приложена справка о периоде обучения с итоговыми оценками за 1–7 классы с указанием изучаемого иностранного языка, подписанная руководителем организации, осуществляющей образовательную деятельность, и заверенная печатью этой организации (приказ МВД России от 15 июня 2015 г. № 682¹³).

Как уже отмечалось, образцы справок об обучении (о периоде обучения) устанавливаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно. Однако в актах, не относящихся к законодательству об образовании, могут содержаться нормы, предусматривающие необходимость представления справки об обучении по форме, которая может не совпадать с той, которую установила образовательная организация. Например, при приказом Федеральной миграционной службы (ФМС России) от 18 декабря 2013 г. № 687¹⁴ была утверждена форма справки об обучении иностранного гражданина (лица без гражданства) по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. Такая справка выдается образовательной организацией в силу предписания Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁵, в котором предусматривается, что для продления срока действия разрешения на работу иностранный гражданин представляет в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган ряд документов, среди которых и справка по форме, установленной федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, об обучении данного иностранного гражданина по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации

¹³ Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности в федеральных государственных образовательных организациях со специальным наименованием «суворовское военное училище», находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, и приема в указанные образовательные организации : приказ МВД России от 15 июня 2015 г. № 682 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 42.

¹⁴ О форме справки об обучении иностранного гражданина (лица без гражданства) по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию : приказ ФМС России от 18 дек. 2013 г. № 687 // Рос. газ. 2014. 12 фев. Документ утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 26 июня 2017 г. № 409 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.08.2017).

¹⁵ Рос. газ. 2002. 31 июля; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2019.

высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, оформленную указанными образовательными организациями.

Второй случай, когда документ об образовании не выдается, а готовится документ об обучении, касается образовательных правоотношений с участием лиц с различными формами умственной отсталости. В Законе об образовании (п. 13 ст. 60) установлено, что таким лицам с ограниченными возможностями здоровья, не имеющим основного общего и среднего общего образования и обучавшимся по адаптированным основным общеобразовательным программам, выдается *свидетельство об обучении*. Образец этого документа и порядок его выдачи устанавливаются Минпросвещения России (приказ Минобрнауки России от 14 октября 2013 г. № 1145¹⁶).

Указанное свидетельство не является документом об образовании, поскольку обучающиеся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями) не усваивают в процессе получения образования уровни общего образования, установленные федеральными государственными образовательными стандартами начального, основного и среднего общего образования, и не проходят государственную итоговую аттестацию¹⁷.

Вместе с тем такое свидетельство об обучении дает право:

а) на обучение в 10 – 12 классах (группах) с углубленным изучением отдельных учебных предметов, предметных областей в части трудового обучения (п. 30 приказа Минобрнауки России от 30 августа 2013 г. № 1015¹⁸);

б) прохождение профессиональной подготовки по специальностям, рекомендованным для лиц с нарушением интеллекта в соответствии с приказом Минобрнауки России от 18 апреля 2013 г. № 292¹⁹.

¹⁶ Об утверждении образца свидетельства об обучении и порядка его выдачи лицам с ограниченными возможностями здоровья (с различными формами умственной отсталости), не имеющим основного общего и среднего общего образования и обучавшимся по адаптированным основным общеобразовательным программам : приказ Минобрнауки России от 14 окт. 2013 г. № 1145 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 50.

¹⁷ См.: письмо Минпросвещения России от 02 нояб. 2018 г. № ТС-459/07 «О получении общего образования лицами с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями)» // Официальные документы в образовании. 2018. № 33.

¹⁸ «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 // Рос. газ. 2013. 16 окт.

¹⁹ Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения : приказ Минобрнауки России от 18 апр. 2013 г. № 292 // Рос. газ. 2013. 24 мая.

По итогам профессиональной подготовки выпускникам присваиваются квалификационные разряды. Учащимся, не получившим квалификационный разряд, выдается свидетельство об обучении и характеристика с перечнем работ, которые они способны выполнять самостоятельно.

Еще один случай выдачи документа об обучении связан с освоением *дополнительных предпрофессиональных программ*²⁰. Лицам, освоившим такие программы и прошедшим итоговую аттестацию, выдается *свидетельство об освоении этих программ*. Образец свидетельства и порядок его выдачи устанавливаются Министерством культуры РФ²¹.

Несмотря на то что, в соответствии с Законом об образовании освоение дополнительной общеобразовательной предпрофессиональной программы в области искусств должно завершаться итоговой аттестацией обучающихся²², выдаваемое после ее успешного прохождения свидетельство не является, по смыслу п. 1 ст. 60 Закона об образовании, документом об образовании, а считается документом об обучении.

Документы об образовании установленного образца и документы об образовании государственного образца

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, могут самостоятельно устанавливать образцы документов об образовании (*документ об образовании установленного образца*).

Организации, осуществляющие образовательную деятельность и получившие государственную аккредитацию²³, приобретают ряд дополнительных преимуществ, предусмотренных законодательством об образовании. Среди них:

- право на проведение *государственной итоговой аттестации* в целях определения соответствия результатов освоения обучающимися основных

²⁰ Речь идет, например, об обучении в детских школах искусств по видам искусств.

²¹ См.: Приказ Минкультуры России от 10 июля 2013 г. № 975 «Об утверждении формы свидетельства об освоении дополнительных предпрофессиональных программ в области искусств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 41.

²² Целью такой итоговой аттестации является контроль (оценка) освоения выпускниками предпрофессиональных программ в соответствии с федеральными государственными требованиями, установленными к минимуму содержания, структуре и условиям реализации указанных образовательных программ, а также срокам их реализации.

²³ Выдавая организации, осуществляющей образовательную деятельность, свидетельство о государственной аккредитации, государство фактически выдает гарантию качества образования, которое можно получить в данной организации.

образовательных программ соответствующим требованиям федерального государственного образовательного стандарта;

- право на *выдачу документов об образовании установленного государственного образца*.

Наличие свидетельства о государственной аккредитации у организации, осуществляющей образовательную деятельность, дает ей право выдавать лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию, документы об образовании, образцы которых устанавливаются Министерством просвещения РФ, Министерством образования и науки РФ, Министерством здравоохранения РФ, Министерством культуры РФ (*документы об образовании государственного образца*).

Документы об образовании государственного образца могут выдавать как государственные, так и муниципальные, а также частные организации, осуществляющие образовательную деятельность, при обязательном условии — получении ими государственной аккредитации.

В соответствии с Федеральным законом от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»²⁴ эти два университета имеют право на выдачу документов об образовании собственного образца, которые дают их обладателям права, аналогичные правам, предусмотренным для обладателей документов государственного образца, установленного в соответствии с Законом об образовании.

Документы об образовании государственного образца имеют официальную символику Российской Федерации (герб Российской Федерации на бланке, печать с гербом Российской Федерации и т. д.). Они оформляются на бланках, представляющих собой защищенную от подделок полиграфическую продукцию определенного уровня защищенности, которые изготавливаются по единому образцу в установленном законодательством РФ порядке в соответствии с Техническими требованиями и условиями изготовления защищенной полиграфической продукции, утвержденными приказом Минфина России от 7 февраля 2003 г. № 14н²⁵.

Диплом об образовании государственного образца дает его обладателю ряд *преимуществ* (наличие диплома об образовании государственного образца определяется в качестве одного из условий занятия ряда должностей на государственной (муниципальной) службе, поступления в аспирантуру и т. д.).

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 46, ст. 5418.

²⁵ Приказ Минфина России от 07 фев. 2003 г. № 14н «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 817» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 15.

Процедура выдачи документа об образовании

Документ об образовании выдается выпускнику организации, осуществляющей образовательную деятельность, лично. Происходит это, как правило в торжественной обстановке в соответствии с обычными нормами, сформировавшимися в данной образовательной организации, либо с нормами локальных нормативных актов, устанавливающими процедуры вручения документов об образовании.

Документ об образовании может быть выдан доверенному лицу при предъявлении им документа, удостоверяющего личность, и оформленной в установленном порядке доверенности, выданной указанному лицу выпускником.

По заявлению выпускника документ об образовании может быть направлен в его адрес через операторов почтовой связи общего пользования заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Доверенность и заявление, по которым был выдан (направлен) документ об образовании, хранятся в личном деле выпускника.

В документе об образовании обязательно указываются полностью фамилия, имя и отчество (при наличии) выпускника. Соответствующая информация вносится в документ об образовании в соответствии с паспортом или при его отсутствии в соответствии с иным документом, удостоверяющим личность выпускника. Фамилия, имя и отчество иностранного гражданина указываются по данным национального паспорта в русскоязычной транскрипции. Транскрипция должна быть согласована с выпускником в письменной форме. Документ о согласовании хранится в личном деле выпускника.

Для учета выданных документов об образовании в организации, осуществляющей образовательную деятельность, ведется *книга регистрации выданных документов об образовании*. В ней содержатся основные сведения по каждому выданному документу об образовании: номер учетной записи (по порядку); фамилия, имя, отчество выпускника и дата его рождения (в случае документа об образовании по доверенности — также фамилия, имя и отчество лица, которому выдан документ); нумерация бланка документа об образовании; дата и номер приказа о выдаче документа об образовании; дата выдачи документа об образовании; подпись уполномоченного лица организации, осуществляющей образовательную деятельность, выдавшего документ об образовании; подпись получателя документа об образовании (если документ выдан лично выпускнику либо по доверенности), либо дата и номер почтового отправления (если документ направлен через операторов почтовой связи).

Листы книги регистрации пронумеровываются, а сама книга прошнуровывается, скрепляется печатью организации, осуществляющей образователь-

ную деятельность, с указанием количества листов в книге регистрации. Книга регистрации выданных документов об образовании хранится как документ строгой отчетности.

Федеральный реестр документов об образовании

Для обеспечения учета сведений о документах об образовании сведения о таких документах вносятся в федеральную информационную систему (ФИС) «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении». Федеральный реестр помогает заинтересованным лицам в установлении подлинности конкретного документа об образовании.

Формирование и ведение такой федеральной информационной системы организует Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Правительство РФ определяет перечень сведений, вносимых в федеральную информационную систему, порядок ее формирования и ведения, порядок и сроки внесения в нее необходимых сведений, а также порядок доступа к содержащимся сведениям²⁶.

Установленные Правительством РФ правила определяют порядок формирования и ведения ФИС, в том числе порядок и сроки внесения в нее сведений (постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 729²⁷; далее — Постановление Правительства РФ № 729/2013):

а) о выданных в установленном порядке документах государственного образца об образовании, выданных с 10 июля 1992 г. по 31 августа 2013 г. включительно — в период действия Закона РФ «Об образовании» 1992 г.²⁸;

б) документах об образовании или о квалификации, документах об обучении, выданных после 31 августа 2013 г. в соответствии с действующим Законом об образовании;

²⁶ О федеральной информационной системе «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении»: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 авг. 2013 г. № 729 // Рос. газ. 2013. 04 сент.

²⁷ Внесению в информационную систему не подлежат сведения о документах об образовании, выданных организациями, осуществляющими образовательную деятельность и находящимися в ведении СВР России, ФСБ России, ФСО России, Минобороны России и МВД России.

²⁸ Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // 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.

в) дубликатах указанных документов, в том числе о документах об образовании, по которым подтвержден факт утраты либо факт обмена и уничтожения;

г) сертификатах о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Включению в ФИС подлежат сведения, указанные в документе об образовании в соответствии с образцом, установленным на дату выдачи документа.

Необходимые сведения оператору федеральной информационной системы (Рособрнадзору) представляют:

- федеральные государственные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования;

- органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования;

- организации, осуществляющие образовательную деятельность;

- органы и организации, в ведение которых переданы архивы организаций, выдавших документы об образовании.

Сведения о документах об образовании, выдаваемых с 1 сентября 2013 г., подлежат внесению в ФИС *в течение 60 дней* с даты выдачи указанных документов.

Срок хранения сведений о документах об образовании, внесенных в федеральную информационную систему, составляет 50 лет. После истечения срока хранения сведения исключаются из ФИС оператором информационной системы.

Дубликат документа об образовании

Дубликат документа — повторный экземпляр подлинника документа²⁹. Дубликат идентичен исходному документу и обладает такими же юридическими свойствами, что и оригинал.

Дубликат документа об образовании выдается:

а) взамен утраченного (поврежденного) документа об образовании;

б) взамен документа об образовании, содержащего ошибки, обнаруженные выпускником после его получения;

в) лицу, изменившему свою фамилию (имя, отчество).

²⁹ Определение содержится в п. 22 разд. 3 ГОСТ Р 7.0.8-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. приказом Росстандарта от 17 окт. 2013 г. № 1185-ст) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации www.docs.cntd.ru.

Для получения дубликата лицо, получившее документ об образовании (его родители, законные представители), обращается с письменным заявлением в организацию, осуществляющую образовательную деятельность и выдавшую документ об образовании.

При утрате документа об образовании к заявлению прилагается документ, подтверждающий факт утраты (справки из органов внутренних дел, пожарной охраны, объявления в газете и т. п.).

При повреждении документа об образовании или обнаружении в нем ошибки в заявлении излагаются обстоятельства и характер повреждений, исключающих возможность его дальнейшего использования, указываются допущенные при заполнении документа ошибки. К заявлению прилагается поврежденный (испорченный) документ, который подлежит обязательному уничтожению в установленном порядке.

Наконец, при изменении фамилии (имени, отчества) выпускника к заявлению о выдаче дубликата прилагается копия документа, подтверждающего изменение фамилии (имени, отчества).

Порядок выдачи дубликата устанавливается нормативными правовыми актами, регулирующими институт документа об образовании.

О выдаче дубликата документа об образовании организацией, осуществляющей образовательную деятельность, издается распорядительный акт. Копия распорядительного акта, заявление выпускника и все основания для выдачи дубликата хранятся в личном деле выпускника.

При заполнении дубликатов на бланках титула документа об образовании справа в верхнем углу указывается слово «**ДУБЛИКАТ**». В дубликаты вносятся записи в соответствии с документами, имеющимися в личном деле выпускника, утратившего документ об образовании.

При невозможности заполнения дубликата приложения к документу об образовании дубликат документа об образовании выдается без приложения к нему.

Законодательством определены также *особые случаи выдачи дубликата документа об образовании*. Так, *при ликвидации* образовательной организации, выдавшей документ, орган управления в сфере образования, в ведении которого находилась ликвидированная организация, определяет организацию, которая должна будет выдать дубликат документа об образовании. Если выдавшая документ об образовании организация *реорганизована*, то получить дубликат документа об образовании можно в организации, которая стала правопреемником.

Еще один особый случай получения дубликата документа об образовании связан с *изменением названия организации*, выдавшей документ об образова-

нии. В такой ситуации организация, осуществляющая образовательную деятельность, выдает дубликат вместе с документом, подтверждающим изменение названия самой организации.

Дубликаты документа об образовании оформляются на бланках, которые применяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, на момент подачи заявления о выдаче дубликатов.

Важным этапом процедуры выдачи дубликата об образовании является *регистрация* такого факта. Для учета выданных дубликатов используется книга регистрации выданных документов об образовании, которая ведется в организации, осуществляющей образовательную деятельность. При выдаче дубликата документа об образовании отмечаются, среди прочего, учетный номер записи и дата выдачи оригинала, нумерация бланка оригинала. При этом отметка о выдаче дубликата делается также напротив учетного номера записи выдачи оригинала.

Кроме того, информация о выданных дубликатах вносится в Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении.

Российские и иностранные документы об образовании

Развитие международного сотрудничества в сфере образования и академической мобильности предполагает, что для подтверждения образовательного ценза на территории Российской Федерации могут использоваться не только российские, но и иностранные документы об образовании.

Под *российским документом об образовании* понимается документ, выданный организацией, осуществляющей образовательную деятельность в соответствии с российским законодательством об образовании. При этом российские документы об образовании могут выдаваться организациями, осуществляющими образовательную деятельность как на территории Российской Федерации, так и на территории иностранного государства (например, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, представительствами Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, осуществляющими образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам, международными (межгосударственными) образовательными организациями, осуществляющими свою деятельность в соответствии с международными договорами Российской Федерации).

Российский документ об образовании может быть выдан гражданину Российской Федерации, иностранному гражданину, лицу без гражданства

(апатриду), завершившим обучение в упомянутых организациях и успешно прошедшим итоговую аттестацию.

Соответственно, *иностранными документами об образовании* считаются документы, выданные гражданам Российской Федерации, иностранцам и апатридам, которые успешно завершили обучение в образовательных организациях, созданных в соответствии с иностранным законодательством об образовании.

Российский документ об образовании действует на территории Российской Федерации, а иностранный документ об образовании — на территории того государства, в котором он был выдан. Для того чтобы российский документ об образовании действовал на территории иностранного государства, а иностранный документ об образовании — на территории Российской Федерации, применяется *процедура подтверждения (легализации)*³⁰ документов об образовании для их действия в другом государстве.

В соответствии с международным правом документы, исполненные от имени одного государства, имеют законную силу на территории другого государства только при наличии *легализации*, если иное не предусмотрено международными договорами³¹.

Требование легализации распространяется как на российские документы об образовании при их использовании на территории иностранного государства, так и на иностранные документы об образовании в случае их применения на территории Российской Федерации.

Под *легализацией* понимается процедура, предусматривающая удостоверение подлинности подписи, полномочия лица, подписавшего документ, подлинности печати или штампа, которыми скреплен представленный на легализацию документ, и соответствия данного документа законодательству государства пребывания.

³⁰ Процедура легализации документа об образовании тесным образом связана с процедурой его признания. Обе процедуры, несмотря на их кажущуюся схожесть, имеют разную практическую направленность. Если процедура подтверждения (легализации) осуществляется для того, чтобы иностранный документ об образовании приобрел юридическую силу на территории другого государства и мог там использоваться на законных основаниях, то прохождение процедуры признания иностранного образования (иностранной квалификации) позволяет его обладателю воспользоваться в другом государстве субъективными правами на образование и (или) трудовую деятельность. Поскольку без прохождения процедуры легализации иностранный документ не может действовать на российской территории (и наоборот), то ее рассмотрение составляет предмет настоящей статьи. Признание документа об образовании в большей степени относится к субъективным правам лица и в данной статье не рассматривается.

³¹ Двусторонними международными договорами может быть предусмотрен отказ от процедуры легализации документа.

Документ об образовании, не прошедший легализацию, не сможет стать на территории иностранного государства подтверждением наличия образовательного ценза у его обладателя; нотариус иностранного государства не сможет заверить копию такого документа и т. д.

Источниками правового регулирования процедуры подтверждения документов об образовании являются международные договоры (Гаагская конвенция 1961 г.³², двусторонние международные соглашения Российской Федерации о правовой помощи, предусматривающие отмену легализации, и т. д.), национальные источники права.

В Российской Федерации к таким нормативным правовым актам относятся:

- Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 330-ФЗ «О проставлении апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации»³³ (далее — Закон о проставлении апостиля на российских документах);

- постановление Правительства РФ от 20 июля 2013 г. № 611 «Об утверждении Правил подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации»³⁴ (далее — Постановление Правительства РФ № 611/2013);

- постановление Правительства РФ от 27 февраля 2014 г. № 152 «Об утверждении Правил подтверждения документов об ученых степенях, ученых званиях»³⁵ (далее — Постановление Правительства РФ № 152/2014);

- постановление Правительства РФ от 30 мая 2016 г. № 479 «О компетентных органах, уполномоченных на проставление апостиля в Российской Федерации»³⁶ (далее — Постановление Правительства РФ № 479/2016);

- приказ МИД России от 18 июня 2012 г. № 9470 «Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по консульской легализации документов»³⁷

³² Для Российской Федерации данный документ вступил в силу с 31 мая 1992 г. См. Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

³³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.11.2015.

³⁴ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.07.2013.

³⁵ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2014.

³⁶ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.06.2016.

³⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 2.

- приказ Минобрнауки России от 5 сентября 2014 г. № 1205 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации»³⁸ (далее — Приказ Минобрнауки № 1205/2014) и др.

Легализация документов (в том числе об образовании) может осуществляться в двух формах — обычной (иначе называемой консульской) и упрощенной, предполагающей проставление штампа «Апостиль».

Консульская легализация представляет собой сложную двустороннюю процедуру, состоящую из нескольких этапов. В этой процедуре могут участвовать различные субъекты — нотариусы, органы юстиции, консульские учреждения. Однако на завершающем этапе решение о легализации принимается консульским учреждением того государства, на территории которого предполагается использовать документ. Легализованный таким способом документ будет считаться подтвержденным только на территории того государства, консульская служба которого осуществила его легализацию.

Упрощенной формой подтверждения документа считается его легализация с *проставлением штампа «Апостиль»*. Такой порядок легализации распространяется на государства, участвующие в многостороннем международном договоре, который был заключен в Гааге 5 октября 1961 г. и называется «Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов» (далее — Гагская конвенция). В настоящий момент участниками Гагской конвенции являются более ста государств³⁹. Не присоединились к Гагской конвенции об апостиле Канада, Китай, ряд арабских государств.

Документ об образовании, легализованный с проставлением апостиля, получает законную силу на территории всех государств, которые ратифицировали Гагскую конвенцию.

Процедура легализации документа с проставлением апостиля упрощается по сравнению с консульской легализацией еще и потому, что в ней участвуют официальные органы только с одной стороны — компетентные органы государства, в котором документ был выдан.

³⁸ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.01.2015.

³⁹ Проверить, является ли конкретное государство участником Гагской конвенции (а значит, будет ли иметь законную силу на его территории апостилированный документ), можно, например, на сайте Гагской конференции по международному частному праву (<https://www.hcch.net/en/states/hcch-members>) или на Консульском информационном портале Консульского департамента МИД России (<http://www.kdmid.ru>).

Двусторонними (реже — многосторонними) международными договорами может быть предусмотрена полная отмена требования легализации документов. Российская Федерация имеет такие международно-правовые договоренности с Азербайджаном, Алжиром, Болгарией, Киргизией, КНДР, Кубой, Молдавией, Монголией и другими государствами⁴⁰.

Выбор конкретной формы легализации документа об образовании зависит от законодательства того иностранного государства, на территории которого документ предполагается использовать, а также от требований иностранных работодателей, принимающих обладателя российского диплома на работу, или иностранных университетов, принимающих его на учебу⁴¹.

В России быстрее и дешевле можно сделать консульскую легализацию документа об образовании, однако легализованный таким образом документ будет действовать, как уже отмечалось, только на территории того государства, консульское учреждение которого оформляло такую легализацию. Апостилирование документа оказывается более затратным, но документ, легализованный в такой форме, будет действителен на территории более ста государств — участников Гаагской конвенции.

Важно знать также особенности законодательства конкретного иностранного государства, на территории которого будет применяться российский документ об образовании, поскольку в некоторых государствах требуется апостилирование российских документов об образовании, несмотря на наличие двусторонних соглашений с Российской Федерацией об отмене легализации. И наоборот — ряд государств, не являющихся участниками Гаагской конвенции, признают на своей территории апостилированные документы об образовании.

Консульскую легализацию могут проходить как иностранные документы об образовании для придания им юридической силы на территории Российской Федерации, так и российские документы, которые предполагается применять на территории иностранного государства.

В случае подтверждения иностранного документа об образовании после того, как подлинность подписи и оттиска печати на нем будут засвидетельствованы компетентными органами иностранного государства, в котором документ был получен, легализационная надпись, завершающая данную юридическую процедуру, ставится консульским учреждением Российской Федерации.

⁴⁰ Полный список таких государств размещен на официальном сайте МИД России.

⁴¹ Иногда учреждение или орган, куда представляется иностранный документ об образовании, не требует легализации такого документа, однако такая ситуация не выглядит стабильной, поскольку отсутствуют юридические гарантии того, что легализация не потребуется в будущем.

И, наоборот, при легализации российского документа об образовании на начальных этапах процедуры российские органы свидетельствуют подлинность подписей и оттиска печати на документе, а завершается процедура представлением легализационной надписи в консульском учреждении того государства, в котором предполагается использование российского документа об образовании.

Консульская легализация иностранных официальных документов определяется как процедура, предусматривающая удостоверение подлинности подписи, полномочия лица, подписавшего документ, подлинности печати или штампа, которыми скреплен представленный на легализацию документ, и соответствия данного документа законодательству государства пребывания (ст. 27 Федерального закона от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»⁴²). На иностранном документе ставится легализационная надпись, после чего он приобретает юридическую силу на территории Российской Федерации.

Российский документ об образовании проходит консульскую легализацию для придания ему юридической силы на территории иностранного государства в несколько этапов. Сначала российский нотариус свидетельствует подлинность документа об образовании (его копии, перевода), а также печати и подписи лиц, выдавших документ об образовании. Затем в Минюсте России удостоверяется подлинность подписи и оттиска печати нотариуса, а в Консульском департаменте МИД России проверяется подлинность подписи сотрудника и оттиска печати Минюста России. На последнем этапе консульское учреждение иностранного государства, на территории которого предполагается применение документа об образовании, проверяет подлинность подписи должностного лица и оттиска печати Консульского департамента МИД России и завершает оформление легализации проставлением легализационной надписи.

После завершения процедуры подтверждения (легализации) документ об образовании не приобретает никакой дополнительной юридической силы. Имеющаяся на документе легализационная надпись свидетельствует, во-первых, о подлинности подписей иностранных должностных лиц и оттиска печати на документе и, во-вторых, о соответствии документа об образовании законодательству того иностранного государства, в котором он был выдан.

Документ об образовании, подтвержденный в форме консульской легализации, приобретает юридическую силу для его применения только на территории государства, его легализовавшего. Для придания документу юридической

⁴² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 28, ст. 3554.

силы на территории другого иностранного государства необходимо заново пройти всю процедуру консульской легализации.

Это обстоятельство делает более привлекательной процедуру упрощенной легализации с проставлением штампа «Апостиль», которая предусмотрена Гаагской конвенцией.

В настоящее время консульская легализация применяется, как правило, в случае, если документ об образовании подтверждается для придания ему юридической силы на территории государства, не участвующего в Гаагской конвенции об апостиле и не заключившего с государством, в котором документ был выдан, международного договора об отмене легализации официальных документов.

Под *апостилированием* документа понимается предусмотренный Гаагской конвенцией упрощенный порядок его легализации, осуществляемый через проставление штампа «Апостиль» на самом документе, или на копии документа, или на отдельном листе, скрепляемом с этим документом.

Апостиль (от франц. *apostille*) представляет собой международную стандартизированную форму заполнения сведений о законности документа для предъявления на территории государств, признающих такую форму легализации. Таким образом, легализованный с использованием апостиля документ приобретает юридическую силу на территориях свыше ста государств, участвующих в Гаагской конвенции. Это свойство выгодно отличает апостилирование документа от его консульской легализации.

В Законе о проставлении апостиля на российских документах (ст. 2) говорится о том, что апостиль удостоверяет подлинность подписи и должность лица, подписавшего документ, и в надлежащем случае подлинность печати или штампа, которыми скреплен этот документ.

Чаще всего надписи на апостиле дублируются на двух языках (на одном из языков Гаагской конвенции и национальном языке). В Российской Федерации на документах об образовании апостиль проставляется, как правило, на отдельном листе и скрепляется с оригиналом документа.

Перечень органов, уполномоченных на проставление апостиля в Российской Федерации на официальных документах в соответствии с установленной сферой деятельности (*компетентных органов*), определяется Правительством РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 479/2016 на документах об образовании и (или) о квалификации, а также на документах об ученых степенях, ученых званиях апостиль проставляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации по подтверждению документов об

образовании и (или) о квалификации и документов об ученых степенях, ученых званиях. Такими органами являются министерства, департаменты, управления и другие органы управления образованием в субъектах Российской Федерации.

Соответствующие полномочия за региональными органами управления образованием закреплены также в Законе об образовании, в частности ст. 7, где перечислены полномочия Российской Федерации в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Охарактеризуем основные этапы *процедуры апостилирования* документов об образовании в Российской Федерации.

Подтверждение документов об образовании путем проставления на них апостиля осуществляется компетентными органами по заявлениям граждан, поданным в письменной форме или в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Порядок подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации установлен Правительством РФ (постановления № 611/2013, № 152/2014), а последовательность административных процедур и сроки их проведения — Минобрнауки России, утвердившим Административный регламент предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации (Приказ № 1205/2014).

Компетентные органы осуществляют подтверждение документов об образовании, выданных российскими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также документов об образовании установленного образца, выданных в РСФСР и Российской Федерации.

Наряду с заявлением в компетентные органы подаются также оригинал документа об образовании, копии документов, удостоверяющих личность заявителя и обладателя документа об образовании (в случае если заявитель не является обладателем документа об образовании), расписка обладателя документа об образовании о согласии на обработку персональных данных, содержащихся в заявлении и прилагаемых к нему документах, в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁴³, и др. В случае если перечисленные документы со-

⁴³ Рос. газ. 2006. 29 июля.

ставлены на иностранном языке, они представляются с заверенным в нотариальном порядке переводом на русский язык.

За проставление апостиля на документе об образовании уплачивается государственная пошлина (Налоговым кодексом РФ⁴⁴ установлен ее размер — 2500 руб. за каждый документ). Документ об уплате государственной пошлины представляется также при подаче заявления.

Заявление и прилагаемые к нему документы представляются заявителем в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации лично или направляются регистрируемым почтовым отправлением с уведомлением о вручении и описью вложения.

В случае представления заявления и прилагаемых к нему документов не в полном объеме, неправильно оформленных или неправильно заполненных компетентный орган возвращает заявителю указанные документы без рассмотрения по существу.

При рассмотрении вопроса о подтверждении документа об образовании компетентный орган:

- определяет подлинность подписи и наличие у должностного лица, подписавшего документ об образовании, полномочий на право подписи;
- определяет подлинность печати, которой скреплен документ об образовании;
- устанавливает факт выдачи документа об образовании лицу, указанному в этом документе в качестве его обладателя;
- устанавливает соответствие представленного документа об образовании образцу документа об образовании (форме документов государственного образца об уровне образования), утвержденному на момент его выдачи;
- устанавливает наличие в документе об образовании всех реквизитов, наличие которых согласно законодательству Российской Федерации или СССР в области образования являлось обязательным на момент его выдачи.

Осуществляя подтверждение документа об образовании, компетентный орган проверяет сведения, указанные в этом документе, используя ресурсы ФИС «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении».

Процедуры подтверждения документа об образовании предполагают, при необходимости, взаимодействие компетентного органа с организацией, осуще-

⁴⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 авг. 2000 г. № 117-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 19 июля 2000 г. : по состоянию на 27 дек. 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340; 2019. № 52 (ч. 1), ст. 7788.

ствляющей образовательную деятельность, которая выдала представленный документ об образовании или ее правопреемником.

Компетентный орган вправе направить запросы с целью установления факта выдачи указанного документа его обладателю, получения образца подписи и подтверждения полномочий на право подписи конкретного должностного лица, подписавшего этот документ, получения образца оттиска печати, которой скреплен документ, и т. д.

Срок рассмотрения вопроса о подтверждении документа об образовании и принятия решения о проставлении апостиля или об отказе в подтверждении указанного документа не может превышать 45 рабочих дней со дня регистрации компетентным органом запроса заявителя о проставлении апостиля.

В случае принятия компетентным органом положительного решения по подтверждению документа об образовании на нем проставляется апостиль. Апостиль подписывается руководителем (заместителем руководителя) компетентного органа.

Отказ в подтверждении документа об образовании может быть принят по одному из следующих оснований:

1) документ об образовании не является выданным в Российской Федерации или РСФСР документом об образовании, образец которого утвержден на момент его выдачи федеральным органом исполнительной власти в установленном порядке, либо документом государственного образца об уровне образования;

2) в документе об образовании отсутствует хотя бы один из реквизитов, наличие которого согласно законодательству Российской Федерации или СССР в области образования являлось обязательным на момент его выдачи;

3) должностное лицо, подписавшее документ об образовании, не обладало полномочием на право его подписи;

4) подпись должностного лица или оттиск печати на документе об образовании не соответствуют образцам, имеющимся в органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

5) организация представила информацию о том, что данный документ не выдавался лицу, указанному в нем в качестве его обладателя;

6) организацией и иными уполномоченными организациями, в которые был направлен повторный запрос, не представлены ответы;

7) организация и иные уполномоченные организации представили информацию об отсутствии образца подписи должностного лица и (или) оттиска печати.

При принятии решения об отказе в подтверждении документа об образовании компетентный орган выдает (направляет) заявителю уведомление с указанием причин отказа и возвращает представленные им документы.

Если на запрос компетентного органа в связи с подтверждением документа об образовании образовательная организация представила информацию о том, что документ об образовании не выдавался лицу, указанному в нем в качестве его обладателя, компетентный орган в течение 10 рабочих дней направляет соответствующую информацию с приложением оригинала этого документа в правоохранительные органы. Самому же заявителю в этом случае выдается (направляется) мотивированное уведомление о направлении оригинала документа об образовании в правоохранительные органы.

Компетентные органы представляют сведения о проставленных ими апостилях на документах об образовании в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, которая является оператором ФИС «Федеральный реестр апостилей, проставленных на документах об образовании и (или) о квалификации» (ст. 98 Закона об образовании).

Перечень сведений, вносимых в Федеральный реестр апостилей, проставленных на документах об образовании и (или) о квалификации, а также правила формирования и ведения этой информационной базы устанавливаются Правительством РФ (постановление от 10 сентября 2013 г. № 797⁴⁵).

Компетентные органы обеспечивают достоверность, актуальность и своевременность внесения сведений в Федеральный реестр апостилей.

Вместо заключения. Документы об образовании: перспективы развития правового института

Формирование института документов об образовании — одного из ключевых институтов образовательного права — продолжается.

Развитие Евразийского экономического союза, формирование единого рынка труда в границах единого экономического пространства ЕАЭС, гармонизация и унификация образовательного законодательства государств — членов ЕАЭС представляют собой одно из направлений дальнейшего развития российского образовательного законодательства в части нормативно-правовых положений о документах об образовании.

⁴⁵ О федеральной информационной системе «Федеральный реестр апостилей, проставленных на документах об образовании и (или) о квалификации»: постановление Правительства РФ от 10 сент. 2013 г. № 797 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.09.2013.

Еще одним направлением развития института документов об образовании является обозначившаяся со всей очевидностью тенденция глобализации образования, следствием которой становятся усиление влияния soft law («мягкого права») при регулировании образовательных отношений, организационно-правовые проблемы, возникающие на стыке двух правовых институтов образовательного права — документов об образовании и внешней академической мобильности. В этой связи дополнительный импульс к совершенствованию правового регулирования получают процедуры легализации и признания документов об образовании.

Наконец, самые существенные изменения в правовом институте документов об образовании ожидаются в связи со стремительным развитием цифровизации. Новые цифровые технологии позволят объединять реестры документов об образовании, делать их доступными с целью выявления фальшивых дипломов, наводнивших в последние годы рынок труда и иные сферы общественной жизни. Документы об образовании на бумажных носителях будут стремительно вытесняться электронными аналогами. Постепенно будут уходить в прошлое такие понятия, как копия и дубликат документа об образовании.

Кальяк А. М.

Поколения прав человека и право на образование

Аннотация. В статье приводится анализ отдельных аспектов наиболее распространенной в юридической литературе классификации прав человека — по поколениям, а также рассматривается место права на образование в системе поколений прав человека. Автор предлагает уточнить классификационные критерии деления прав и свобод человека, отмечает особенности исторического формирования права на образование у различных народов, а также в эпоху Нового времени в масштабах основных государств, участвующих в международном общении. Делается вывод о нелогичности восприятия общекультурного, ценностного значения образования в современную эпоху.

Ключевые слова: классификация прав и свобод человека; право на образование; поколения прав и свобод человека; право-условие; основные права; ценность образования; аксиология образования.

В последнее десятилетие в средствах массовой информации, в заявлениях официальных лиц время от времени появляются сведения об увеличении в России количества лиц с высшим образованием, при этом, как правило, в негативном контексте или с негативными оценками. Отмечается, что многие выпускники вузов не могут найти работу, что свидетельствует о некачественном образовании либо о переизбытке соответствующих специалистов на рынке труда¹.

Безусловно, связь между получением образования и трудоустройством существует, но социальная, общекультурная роль образования гораздо больше².

¹ См., например: *Бессуднов А. и др. Куракин Д., Малик В.* Миф о всеобщем высшем образовании / А. Бессуднов, Д. Куракин, В. Малик // Ведомости. 2017. 9 окт.; В России переизбыток юристов и экономистов, но их все равно не хватает [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bfm.ru/news/376154> (дата обращения: 27.02.2020).

² Есть определенный парадокс в том, что Российское государство, отказавшись в Конституции РФ 1993 г. (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.) от обязанности трудоустройства своих граждан и признав не право на труд, а свободу труда (ч. 1 ст. 37), традиционно оценивает качество работы вузов с учетом процента трудоустроенности их выпускников.

Чем выше успешность отдельного человека, тем больше выгод в этом для государства и общества. Это проявляется в равно признаваемой всеми государствами необходимости государственного финансирования образования. Такое нелогичное явление с точки зрения потребительского рынка «объясняется тем, что от образования индивидов зависит процветание всего общества в целом... Поэтому государство... имеет право облагать граждан налогом, чтобы оплатить эти необычные "выгодные всем" услуги, т. е. образование»³.

Но почему же тогда увеличение числа образованных людей (или даже имеющих *формально* образование определенного уровня) вызывает такие оценки? Как представляется, одной из причин является традиционное представление о праве на образование как одном из социально-экономических прав, которые в существующей конституционной и международно-правовой интерпретации рассматриваются как вторичные, второстепенные — в сравнении с важнейшими и первостепенными личными и политическими правами, и относятся ко второму поколению прав и свобод, в отличие от личных и политических, которые считаются правами первого поколения.

Классификация прав и свобод человека по поколениям была предложена в конце 70-х годов XX в. Карелом Васаком. Он выделял три поколения прав человека, которые, по его мнению, соотносятся с тремя идеалами Французской революции 1789 г.: свободой, равенством и братством. Первое поколение прав человека представлено в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., второе — в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., а третье образуют такие права, как право на развитие, право на здоровую окружающую среду и право на мир, которые еще только начинали получать международно-правовое признание и были названы автором правами солидарности⁴.

По мнению Н. В. Варламовой, в данной классификации за основу взяты как содержательный критерий (характер прав), так и хронологический (время их признания и обеспечения). В дальнейшем, однако, стал доминировать хронологический критерий выделения поколений прав человека, а специфика их юридической природы, как правило, не учитывалась, что отмечалось критиками данного подхода: ведь естественно-правовая традиция рассматривает фундаментальные права человека как всеобщие, вечные и неизменные.

Более важными с позиции настоящего исследования являются следующие критические соображения в отношении рассматриваемой классификации:

³ Томас Г. Образование: Очень краткое введение. М., 2016. С. 86.

⁴ См. об этом: Варламова Н. В. Третье поколение прав человека? // Российский юридический журнал. 2011. № 2 (77). С. 9.

различные права невозможно строго и однозначно соотнести с историческим периодом их утверждения, а сам термин «поколения» создает ложное впечатление о вытеснении одних прав другими. И, как завершает в цитируемой статье этот сюжет Н. В. Варламова, «поколения прав человека» — это, безусловно, метафора, причем метафора, которая проясняет ситуацию в той же мере (следующее поколение, его международно-правовое регулирование, является условием надлежащего осуществления предыдущего поколения), что и вводит в заблуждение (поколения не сменяют друг друга, а сосуществуют, новое поколение не является принципиально иным явлением, в сравнении с предыдущим)⁵.

Однако можно ли в действительности считать право на образование неким *вторичным правом*, как оно зачастую рассматривается и в конституционно-правовой литературе, как появившееся сравнительно недавно право *второго поколения*⁶?

Как известно, любая классификация является условной. Это относится и к поколениям прав и свобод, которые даже могут восприниматься как эпоха появления соответствующих прав и свобод, а не просто их провозглашения в конституционных текстах. Например, личные и политические права и свободы относят к первому поколению — то есть они были закреплены в конституционных актах конца XVIII – начала XIX вв. Но это не означает, что они появились в эту эпоху. Они, безусловно, признавались уже достаточно давно.

Например, право на жизнь защищалось многочисленными установлениями законоположений разных эпох и разных народов (конечно, с оговоркой о разной «ценности» жизни людей — например, по Русской правде стоимость жизни княжеского общинника была в два раза больше жизни обыкновенного человека⁷). Политические права, в частности избирательные, были и в первобытной демократии, и в республиках греко-римской эпохи, и в вечевой демократии многих средневековых республик, в вольных городах в Европе и пр.

Почему же эти права получили первоначальное конституционное закрепление в самых ранних конституциях Нового времени?

Как представляется, это было необходимо для закрепления сложившегося капиталистического строя. Например, свобода личности (для разрушения средневекового цехового общественного устройства — а отсюда для обеспечения свободы передвижения по территории страны для свободного заключения до-

⁵ См.: Варламова Н. В. Указ. соч. С. 10.

⁶ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 62–63, 72–73.

⁷ Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 84.

говоров на использование труда), участие в голосовании в представительные органы (для формирования основных государственных структур — парламента, президента). Вместе с тем эти права не были правами человека вообще, а были *правами буржуазии* — политические права были правами небольшого процента от всего населения.

И только к концу XX в. политические права стали в полном смысле правами человека, когда большинство цензов и иных ограничений было снято (например, в США до принятия 24-й поправки к Конституции США в 1964 г. на федеральных выборах взимался избирательный налог, без уплаты которого участие в выборах не допускалось). Как бы то ни было, закрепление соответствующих прав в первых конституциях Нового времени не сделало их правами всех.

Это же касается и многих других прав и свобод «первого» поколения. Например, согласно американской Декларации независимости 1776 г. *все рождаются равными и свободными...* Но только в этой ситуации существование рабов осталось незамеченным, они не признавались людьми, а были вещами. Даже *священная и неприкосновенная частная собственность* (как она провозглашалась в первых конституциях мира) не была таковой для всех без исключения, потому что государственная защита не является бесплатной (как и в настоящее время — например, государственная пошлина при обращении в суд), а, следовательно, защитить свою собственность могли (как и, в общем-то, в настоящее время) лишь обеспеченные слои населения.

Получается, отнесение приведенных прав и свобод к *первому поколению* как обоснование их появления и признания *правами всех людей* — *собственно правами человека* в первом поколении (а в отношении политических прав — всех граждан или подданных) является несправедливым. А сама рассматриваемая классификация прав и свобод отражает, очевидно, не время появления соответствующего права или свободы, не их закрепление в конституциях как прав человека и гражданина, а *интересы государственной организации в обеспечении собственной легитимации, формировании собственной структуры* и пр. Для достижения этих целей и были закреплены, конституционализированы соответствующие права и свободы человека как *признание обязательства государств их признавать, обеспечивать и гарантировать*.

В одной из публикаций, дающей в целом отрицательную оценку социальным правам, высказывается интересное суждение о том, что борьба за права человека — это, по сути, борьба простолюдинов (как написали авторы, «рядо-

вых людей») за привилегии высших классов⁸. Это, например, показывает распространение на всех людей обращений, которые раньше применялись только по отношению к высшим классам — *месье, сэ, мистер, сан* и т. п.

Приведенное мнение прекрасно укладывается в изложенное выше представление о первоначальном закреплении прав и свобод в конституциях, но фактическое их использование только малой долей населения и постепенное распространение этих прав и свобод на других граждан или подданных.

Аналогичные соображения можно высказать и в отношении права на образование. Оно изначально являлось принадлежностью правящих, привилегированных классов. Как писал А. С. Пушкин в «Евгении Онегине», «Мы все учились понемногу чему-нибудь и как-нибудь...». Образование для российского дворянства (точнее — для мужской его части) было традиционным и практически обязательным. Необразованность воспринималась как объект для насмешек (вспомним комедию Д. И. Фонвизина «Недоросль»). Наряду с общераспространенным в дворянской среде домашним образованием, причем весьма неплохим для того времени (его можно даже сравнить с высшим образованием в современной России), действовали и образовательные учреждения (например, лицей, в котором и учился сам А. С. Пушкин, Московский, Петербургский и другие университеты Российской империи), которые являлись, как говорили в недавнем прошлом, «кузницами кадров» для государственной службы и где обучение было бесплатным. К слову сказать, одноклассник Пушкина А. М. Горчаков дошел на государственной службе до поста министра иностранных дел. А для простолюдинов образование было недоступно (общезвестным является тот факт, что М. В. Ломоносов, чтобы быть зачисленным в Греко-латинскую академию, выдал себя за сына дворянина).

Во все времена и практически у всех народов, достигших определенного уровня развития государства и общества, создавались образовательные учреждения (как под эгидой государства, так и по частному почину). Достаточно вспомнить и академию Платона, и средневековые европейские университеты, и образовательные учреждения в средневековых государствах Азии — например, медресе, созданные Тамерланом (или Тимуром, как его называют в Азии) и его сыном Улугбеком в Самарканде (здания всемирно известного Регистана — площади в центре города). При этом в отличие от европейских университетов, существовавших на основе оплаты образования студентами, в Самарканде той эпохи образование было бесплатным!

⁸ См. об этом: *Арановский К. В. и др. О правах человека и социальных правах / К. В. Арановский, С. Д. Князев, Е. Б. Хохлов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4 (89). С. 72.*

Таким образом, образование традиционно было привилегией состоятельных классов, социальных слоев общества, но, с другой стороны, воспринималось как благо, которое может быть получено за плату, а при наличии возможности государства — и бесплатно.

Что же произошло в XX столетии? Можно ли считать, что образование стало общедоступным, что оно «освоено» рядовыми людьми?

Действительно, эта привилегия правящих классов — быть образованным — стала распространяться на всех людей. Но получила немного другую телеологическую направленность. Например, Советское государство достаточно рано осознало необходимость обеспечения образования и его распространения как условия развития кадрового потенциала государства, повышения эффективности труда. Одной из причин повышенного внимания советского правительства к проблемам образования было то, что преемственность в развитии государственных институтов после Октябрьской революции 1917 г. была нарушена. Преследования и уничтожение высокообразованных представителей враждебных классов поставили государство на грань развала, поскольку управлением занимались малообразованные люди, которых нужно было в срочном порядке обучать самым элементарным вещам. Система всеобща, появление рабфаков как подготовительных курсов при сохранившихся университетах и пр. — эти меры позволили решить проблему кадрового голода в управлении. Получается, что образование как всеобщее благо изначально воспринималось как условие осуществления трудовой деятельности. Да и в настоящее время право на образование считается непосредственно связанным с реализацией трудовой функции человека, традиционным квалификационным условием занятия определенных должностей — также социально-экономического права.

В других странах, по примеру Советского государства закрепивших обязательность образования и право на образование в числе социально-экономических прав, фактическое распространение образования было небольшим. И лишь после окончания Второй Мировой войны появились международно-правовые акты, закрепившие обязательность элементарного образования для всех государств, в том числе и самих государств-победителей. При этом США, например, стремились не закреплять обязательность социально-экономических прав, что выразилось в замене слова «обеспечивать» (*enforce*) на «содействовать» (*promote*) в соответствующих положениях Всеобщей декларации прав человека⁹. Как и в практике СССР, международными документами образование воспринимается как непосредственно связанное с трудовой

⁹ См.: *Исполинов А. С.* Правовой статус Всеобщей декларации прав человека (к 70-летию принятия) // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 104.

деятельностью (например, ст.ст. 23–26 Всеобщей декларации прав человека¹⁰). Огромные усилия были приложены для установления эквивалентности, а затем и признания иностранных документов об образовании, степенях и квалификациях в европейском регионе, как и в других регионах мира¹¹.

Однако роль права на образование не сводится к позиции *права-средства* — для осуществления *трудовой деятельности*. Лишь при наличии образования можно надлежащим образом реализовать свои права — и экономические (правильно распоряжаться собственностью, выбирать выгодные налоговые режимы и пр.), и политические (обдуманно голосуя на выборах и т. д.), и социально-экономические (успешно продвигаясь по служебной лестнице и т. п.).

Для большинства авторов, анализирующих права человека, образование является социально-экономическим правом (правом второго поколения) по его внешним признакам. Как отмечается, первое поколение отразило так называемую «негативную свободу» — то есть обязанность государства воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы как порождение английской, американской и французской революций. А второе поколение экономических, социальных и культурных прав сформировалось в процессе борьбы народов мира за улучшение своего экономического уровня (конец XIX – начало XX вв.) — к ним относятся социально-экономические права. Большое влияние на их развитие также оказал научно-технический прогресс XIX в., переход общества от традиционных к либеральным цивилизациям, которые нуждались в гуманистическом либерализме с обеспечением достойного уровня жизни людей и социальной направленности государства. Эти права были направлены на борьбу народов за улучшение своего экономического уровня, повышение культурного статуса¹².

Второе поколение прав человека воспринимается в более положительном («право на»), чем в негативном («свобода от») плане. Эти права требуют вмешательства государства в обеспечение равного участия в производстве и распределении соответствующих ценностей. Однако, как все гражданские и политические права первого поколения неверно характеризовать в качестве негативных прав, так и не все права, которые принадлежат ко второму поколе-

¹⁰ Всеобщая декларация прав человека : принята 10 дек. 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Рос. газ. 1995. 05 апр.; 1998. 10 дек.

¹¹ См.: Коваленко С. А. Международный опыт признания образования и квалификаций в странах Европейского региона и Российской Федерации в 1960–2015 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2018. С. 3, 14, 17 и след.

¹² См. об этом: Олейник Н. Н., Олейник А. Н. Историческое развитие поколений «прав человека» // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер. : Философия. Социология. Право. 2015. № 14 (211). С. 123.

нию, могут иметь определение положительных прав. Например, право на свободный выбор занятости, право создавать профессиональные союзы и принимать участие в них, право свободного участия в культурной жизни общества в своей основе не требуют положительных действий государства для обеспечения удовлетворения этих прав. Однако большинство прав второго поколения, в соответствии с некоторыми критериями справедливого распределения благ, требуют обязательного государственного вмешательства по выделению необходимых ресурсов. Ведь эти права относятся к категории скорее материальных, чем нематериальных ценностей. Таким образом, права второго поколения в своей основе являются требованиями социального равенства¹³.

Именно эти внешние признаки, выражающиеся в обязанности государства выделять денежные средства из государственного бюджета на финансирование государственного образования и осуществление надзора и контроля в отношении частных образовательных учреждений, сближают право на образование с социально-экономическими и социально-культурными правами. Между тем эти же признаки становятся причиной происходящих в современных государствах процессов, деформирующих общекультурную и общецивилизационную миссии образования. То, что происходит в Российской Федерации, — состоявшийся факт в западноевропейских странах.

Если образование — это сфера, которая зависит от исполнения обязанностей государства по созданию соответствующей инфраструктуры и ее экономическому, нормативному и т. п. обеспечению, то требование эффективности государственных расходов начинает распространяться и на социальную сферу, порождая здесь подходы, аналогичные тем, что используются для бизнес-структур.

Например, Жаклин Скотт — президент Университетского колледжа Кейп-Бретона в Новой Шотландии назвала университетское образование *единой индустрией* и определила Университет как место развития человеческих ресурсов: он производит труд (посредством исследования) и обучает труду (в процессе преподавания). Вместе с тем в классическом «гумбольдтовском» Университете аналогичная связка выглядит иначе: Университет — институт, производящий знания о культуре (в ходе исследования) и распространяющий культуру в процессе обучения (в ходе преподавания)¹⁴. Как отмечал Фихте, «Университет существует не для того, чтобы передавать сведения, а чтобы прививать способность критического суждения»¹⁵.

¹³ См.: Олейник Н. Н., Олейник А. Н. Указ. соч. С. 124.

¹⁴ См.: Ридингс Б. Университет в руинах / пер. с англ. А. М. Корбута. М. : Изд. дом. Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. С. 25–26.

¹⁵ Цит. по: Ридингс Б. С. 17.

Образование является ключевым фактором обеспечения социальной стабильности¹⁶, главным инструментом дальнейшего развития общества¹⁷. Система образования воспитывает гражданственность, чем воздействует на сферу политики. Образование формирует духовную жизнь общества. Современное образование — это способ решения проблем и общества, и отдельных людей, оно является одним из важнейших этапов их биографии.

Как отмечается в социологической литературе, в странах с высоким уровнем доходов господствует мнение, что все должны учиться в школе: рабочим, использующим технику или компьютеры, нужно иметь хотя бы базовые навыки чтения, письма и выполнения математических операций¹⁸ (это определяет общедоступность¹⁹ и обязательность среднего образования как потребности в грамотной рабочей силе); в этих странах грамотность — необходимое условие для существования демократического устройства общества, условие равноправия граждан. Но и в странах с высоким уровнем доходов школьное образование не подчиняется какому-то единому стандарту, о чем свидетельствуют чрезвычайно высокая соревновательность в японских школах, сформировавшиеся под влиянием традиционной социальной стратификации британские школы и повышенное внимание к прикладным знаниям, присущее американским учебным заведениям²⁰.

Отмечая схожие моменты, отечественные авторы выделяют и дополнительные: образование признается инструментом социализации, реализующим двоякую функцию процесса социализации — передача культуры и развитие личности. Если исторически образование было экономически непродуктивным, но престижным состоянием представителей элиты общества, то в настоящее время производительный потенциал общества определяется распространением специализированного знания.

Образование не только служит развитию личности, содействует ее самореализации, но и имеет решающее значение для самого общества — обеспечивает выполнение главных задач практического характера. Функция передачи культуры особенно представлена в обществах с ярко выраженным самосознанием, где есть цель сохранить традиционные ценности, передаваемые через

¹⁶ См.: Садовничий В. А. Стратегия развития высшей школы в новых социально-экономических условиях: лидерство, результативность, стабильность // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. : Проблемы высшего образования. 2009. № 2. С. 6.

¹⁷ См.: Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : монография. М. : Готика, 2005. С. 6.

¹⁸ См.: Масионис Дж. Социология. СПб. : Питер, 2004. С. 651.

¹⁹ Там же. С. 371.

²⁰ Там же. С. 653.

систему соответствующего образования (это выражается в поощрении изучения дисциплин гуманитарного цикла)²¹.

Система образования вносит существенный вклад в интеграцию общества. Большинство современных стран характеризуется наличием различных этнических, расовых, религиозных групп, и образование может вносить свой вклад в формирование (особенно среди подрастающего поколения) чувства общности исторической судьбы, принадлежности к данному единственному обществу и, сохраняя национальные особенности культурного своеобразия таких групп, содействовать выработке общих ценностей, предпочтений, идеалов и устремлений в рамках культурной интеграции²².

Подводя итог, полагаем необходимым сделать следующий вывод:

Сущность права на образование заключается в том, что это особое *право-условие*, необходимое для реализации остальных прав и свобод человека, и в этом смысле его можно сравнить с правом на жизнь. Каждое государство заинтересовано в повышении общего уровня образования как условия упрочения собственных позиций в общемировых процессах. А особый сакральный смысл образования заложен в самой сути слова «образование» — это создание, воспитание в человеке *образа Бога*. И, видимо, не случайно во время православной литургии обязательной является молитва *об учащих и учащихся*.

Литература

1. Арановский, К. В. О правах человека и социальных правах / К. В. Арановский, С. Д. Князев, Е. Б. Хохлов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 4 (89). — С. 61–91.
2. Бессуднов, А. Миф о всеобщем высшем образовании / А. Бессуднов, Д. Куракин, В. Малик // Ведомости. — 2017. — 09 окт.
3. В России переизбыток юристов и экономистов, но их все равно не хватает [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bfm.ru/news/376154> (дата обращения: 27.02.2020).
4. Варламова, Н. В. Третье поколение прав человека? / Н. В. Варламова // Российский юридический журнал. — 2011. — № 2 (77). — С. 9–18.

²¹ Интересные соображения о роли преподавания национальной литературы как основы поддержания национальной идентичности высказывает Б. Ридингс (Цит. соч. С. 12 и след.).

²² См.: Социология. Основы общей теории : учебник для вузов / отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов, действительный член РАЕН Л. Н. Москвичев. М. : Норма, 2003. С. 385–386.

5. *Исполинов, А. С.* Правовой статус Всеобщей декларации прав человека (к 70-летию принятия) / А. С. Исполинов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2018. — № 4. — С. 100–107.

6. *Кванина, В. В.* Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : монография / В. В. Кванина. — М. : Готика, 2005. — 368 с.

7. *Коваленко, С. А.* Международный опыт признания образования и квалификаций в странах Европейского региона и Российской Федерации в 1960–2015 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.15 / Коваленко Сергей Александрович. — М., 2018. — 29 с.

8. *Масионис, Дж.* Социология : учебное пособие / Пер. с англ. З. Замчук, С. Комаров, А. Смирнов. — 9-е изд. — СПб. : Питер, 2004. — 752 с.

9. *Олейник, Н. Н.* Историческое развитие поколений «прав человека» / Н. Н. Олейник, А. Н. Олейник // Научные ведомости Белгородского государственного университета. — Сер. : Философия. Социология. Право. — 2015. — № 14 (211). — С. 120–128.

10. *Ридингс, Б.* Университет в руинах / Б. Ридингс; пер. с англ. А. М. Корбута. — М. : Изд. дом. Высшей школы экономики, 2010. — 304 с.

11. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / отв. ред. : Янин В. Л.; под общ. ред. : Чистяков О. И. — М. : Юридическая литература, 1984. — 432 с.

12. *Садовничий, В. А.* Стратегия развития высшей школы в новых социально-экономических условиях: лидерство, результативность, стабильность / В. А. Садовничий // Вестник Воронежского государственного университета. — Сер. : Проблемы высшего образования. — 2009. — № 2. — С. 6–12.

13. Социология. Основы общей теории : учебник для вузов / Отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов, дейст. член РАЕН Л. Н. Москвичев. — М. : Норма, 2003. — 912 с.

14. *Томас, Г.* Образование: Очень краткое введение / Пер. с англ. под науч. ред. С. Р. Филоновича. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. — 176 с.15.

15. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

Право на общее образование и образовательная безопасность

Аннотация. В статье с учетом социальной ценности общего образования исследуется понятие образовательной безопасности применительно к институту общего образования и к категории права на общее образование. Проводится разграничение и выявляется правовое содержание понятий «образовательная безопасность общего образования» и «безопасность права на общее образование».

В соответствии с целями общего образования выявляются и исследуются потенциальные угрозы безопасности праву на общее образование и образовательной безопасности общего образования. К ним автор относит ликвидацию общеобразовательной организации или прекращение образовательной деятельности по иным основаниям; отчисление самого обучающегося из образовательной организации; обстоятельства, источником которых является семья; обстоятельства языкового характера, в том числе язык обучения; цифровизацию образования; ненадлежащий уровень и качество общего образования; невысокий уровень подготовки учительских кадров; федеральный стандарт общего образования; иные решения и действия органов власти и управления общим образованием и образовательными организациями, в частности перманентное реформирование системы общего образования.

Выявленные угрозы лежат в основе прогнозирования возникновения возможных нарушений образовательной безопасности, исследования их характера, определения возможных последствий и их величины с целью разработки конкретных мер и мероприятий по устранению негативного воздействия на защищенность общего образования.

Ключевые слова: образовательная безопасность; безопасность права; общее образование; угрозы образовательной безопасности; право на общее образование; безопасность общего образования.

Общее образование занимает исключительное место не только в российской образовательной системе, но и в современном российском обществе в целом, являясь социально образующим фундаментом жизнедеятельности как отдельного индивида, так и общества.

Общее, как правило, школьное образование закладывает основу знаний человека — естественнонаучного и гуманитарного характера — об окружающем мире, общественном устройстве, формирует его мировоззрение. Общее образование формирует целостное, единое основание, на котором в дальнейшем возводится система познания мира. З. П. Дашинская справедливо обращает внимание на особую социальную ценность общего образования, специфические условия его получения в определенном возрастном интервале, когда человек еще только формируется как социально обусловленная личность, на эту ступень образования как основу фундаментальной образовательной

подготовки, обеспечивающей дальнейшее продолжение образования, а также полноценное участие гражданина в жизни общества и государственных делах, выделяя при этом значение общего образования в качестве значимого фактора непрерывности личностного и общественного развития, социальной адаптации¹.

Современный уровень технического, технологического, научно-познавательного развития страны обуславливает определенные и весьма значимые требования к объему, содержанию, качеству общего образования как элементарной, минимально необходимой базы грамотности населения.

Общее образование предусматривает осуществление, кроме информационно-познавательной функции, также и воспитательной, включающей и патриотизм, и достойное отношение к труду, и уважение к людям, и любовь к природе, и понимание необходимости постижения окружающего мира, в частности непрерывного образования.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании) закрепляет основополагающие цели начального, основного и среднего общего образования (ст. 66):

- формирование личности, развитие ее индивидуальных способностей, положительной мотивации и умений (овладение письмом, счетом, элементами теоретического мышления, простейшими навыками самоконтроля, культурой поведения и речи, основами личной гигиены и здорового образа жизни — начальное общее);

- становление личности (формирование нравственных убеждений, эстетического вкуса, здорового образа жизни, высокой культуры межличностного и межэтнического общения, овладение основами наук, государственным языком России, навыками умственного и физического труда, развитие склонностей, интересов, способность к социальному самоопределению — основное общее образование);

- развитие интереса к познанию и творческих способностей обучающегося (формирование навыков самостоятельной учебной деятельности, подготовка обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному выбору, началу профессиональной деятельности — среднее общее образование).

¹ См. об этом: *Дацинская З. П.* Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности общеобразовательных учреждений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2003. С. 13.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

Признание названных целей в качестве весьма важных социальных ценностей определило закрепление в Конституции РФ³ (ч. 2 ст. 43) в качестве одного из основных право на бесплатное получение основного общего образования и его обязательного характера до достижения 18 лет. Закон об образовании (п. 5 ст.66) расширяет это право до среднего общего образования.

Т. В. Грачева подчеркивает, что образование, в частности общее, существует и как потребность личности в социализации и развитии, и как вид творчества человека, и как способ формирования и развития его культуры, а также как элемент гражданского общества⁴.

В правовом аспекте социальный институт общего образования и его характеристики, в силу своей значимости, подлежат конституционному закреплению в качестве права на общее образование и дальнейшему развитию в образовательном законодательстве. Также Т. В. Грачева обращает внимание на весомость права на образование, которое, по ее мнению, занимает центральное место среди культурных прав человека⁵.

Как одно из основных право на общее образование подлежит признанию, гарантиям и защите со стороны государства (ст. 2 Конституции РФ). В силу обстоятельств объективного и субъективного характера право на общее образование подвергается определенным угрозам, то есть условиям и факторам, создающим прямую или косвенную возможность нанесения ему ущерба.

В современных условиях множатся политических, экономических, морально-нравственных и иных вызовов общее (школьное) образование во все большей степени приобретает значение фактора национальной безопасности.

Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена Стратегия национальной безопасности, где в качестве одной из задач национальной безопасности, в частности в области образования, названо повышение роли школы в воспитании молодежи как ответственных граждан России на основе традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, в профилактике экстремизма и радикальной идеологии (абз. 15 п.

³ 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 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

⁴ См.: *Грачева Т. В.* Реализация конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на образование (на примере города Москвы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2004. С. 7.

⁵ См.: *Грачева Т. В.* Указ. соч. С. 7.

70)⁶. С позиций названной Стратегии общее образование следует относить к национальным интересам российского государства, то есть объективно значимым потребностям личности, общества, государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития.

Тем самым приходим к выводу, что само по себе общее образование и право на него как юридически обеспеченная (гарантированная) возможность его приобретения представляют значительную личную и социальную ценность как для отдельного гражданина — обучающегося, его родителей, иных законных представителей, так и для Российского государства и общества в целом. Наличие потенциальных и реальных угроз нанесения вреда общему образованию обуславливает необходимость принятия соответствующих мер, обеспечивающих безопасность (состояние защищенности) права личности на общее образование и безопасность социального явления.

Исходя из определения понятия образовательной безопасности, введенного автором в 2014 г. и развитого в последующих работах⁷, образовательная безопасность включает в себя:

- безопасность образовательной цели обучающегося; безопасность образования как результата надлежащего уровня, содержания, качества;
- безопасность образовательного процесса;
- защищенность образования как социального явления и образовательной системы;
- безопасность национальных интересов в сфере образования и сфере экономики, основывающихся на интеллекте и инновациях.

При этом следует отдельно рассматривать образовательную безопасность обучающегося и образовательную безопасность государства, национальной системы образования.

Безопасность же права на образование означает защищенность (в широком смысле — гарантированность) существования и осуществления, реализации права на образование, включая в том числе право на общее образование в соответствии с Конституцией РФ, то есть право на достижение цели образования, получение результата образования, проведение образовательного процесса, получение образования на родном языке, на доступность общего

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015

⁷ См., например: *Озеров В. А. и др.* Образование и безопасность: теоретико-правовой аспект / В. А. Озеров, С. В. Куров, В. В. Гавришук // *Право и образование*. 2012. № 12. С. 8–9; *Куров С. В.* Образовательная безопасность и ее правовая основа // *Право и образование*. 2014. № 12. С. 21–29; *Он же.* Договор как средство обеспечения образовательной безопасности // *Право и образование*. 2019. № 11. С. 11–23.

образования и т. п. Представляется, что безопасность права на образование, в частности на общее, следует рассматривать в более широком ракурсе, нежели образовательную безопасность.

В указанных случаях под безопасностью понимается состояние защищенности соответствующего объекта — права, в частности, на общее образование, образование как результата, процесса, образовательной системы и т. п. от потенциальных и реальных угроз. Право на образование включает более широкий спектр составляющих его правомочий. Так, Т. В. Грачева относит к основным аспектам права на образование право на получение образования каждым; право на получение знаний в объеме различных уровней образования; право на получение образования в различных формах; право на свободу и плюрализм в образовании, свободу выбора языка обучения⁸. Говоря об общем образовании, включим еще свободу (право) доступа к общему образованию, а также право на получение воспитания, на надлежащие условия обучения и воспитания.

Вместе с тем защищенность права на образование устанавливается и обеспечивается только в отношении обучающегося. Это следует из нормы ч. 2 ст. 43 Конституции РФ, гарантирующей общедоступность и бесплатность, в том числе основного общего образования, при определенных условиях, то есть лицам, его получающим. В то же время введенная дефиниция образовательной безопасности применима и к образовательной системе, и к государству, и к обществу в целом. Содержание безопасности права на образование конкретизировано применительно к обучающемуся, то есть персонифицировано, сужено применительно к субъекту, однако оно шире по своему составу. Образовательная безопасность подразумевает более широкий спектр субъектов, но носит относительно суженное (в отношении объекта) содержание.

Таким образом, в нашей стране общее образование, право на него, закрепленное в законодательстве как форма признания и приобретения, признается значимой социальной ценностью и тем самым подлежит обеспечению и защите (в широком смысле) всеми законными средствами. Однако это отнюдь не означает, что право и названный институт общего образования находятся в состоянии защищенности. Скорее, наоборот, — подвержены целому ряду угроз, влекущих нанесение вреда как отдельным лицам (обучающимся), так и в целом образовательной системе России, государству, обществу.

В нашем представлении, исходя из предыдущих работ автора⁹, безопасность общего образования в системе образовательной безопасности и безопас-

⁸ См.: Грачева Т. В. Указ. соч. С. 7.

⁹ См., например: Куров С. В. Образовательная безопасность и ее правовая основа...; *Он же*. Договор как средство обеспечения образовательной безопасности...

ности права как состояние защищенности выражается в виде единства взаимосвязанных институтов — гарантии, охраны и защиты. Правовую форму состояния защищенности образуют, во-первых, правовые гарантии субъективного права как объекта безопасности, то есть средства, обеспечивающие его существование и возможность осуществления; во-вторых, средства охраны, то есть меры превентивного характера, направленные на недопущение угроз нанесения вреда праву, предупреждающие совершение вредоносных действий; в-третьих, это защитные меры (в узкоформальном правовом смысле), то есть действия, направленные на отражение реальных угроз причинения вреда и препятствующие его наступлению. Субъект права общего образования, как и вообще субъект права, будет находиться в безопасности относительно определенной угрозы (вида, величины, интенсивности), когда (при условии) ему обеспечивается возможность осуществления принадлежащего ему соответствующего права, предупреждается, блокируется наступление этой угрозы и при ее реальном проявлении ей дается надлежащий отпор.

Отличие образовательной безопасности от безопасности права на общее образование обусловлено также и тем, что в Конституции РФ закреплено требование обязательности начального общего и основного общего образования, а в Законе об образовании — и среднего общего образования.

Реальное обеспечение безопасности, и в частности общего образования (права на него и образовательной безопасности), предполагает учет следующих черт:

- характеристика самого объекта безопасности, его социальной и личной значимости (ценности), потенциальных угроз (определенного вида, величины, интенсивности);

- оценка наступления возможных негативных последствий (вреда, вида, величины), момента их проявления;

- ресурсные затраты на обеспечение безопасности.

Соответственно и оценка средств и мероприятий по обеспечению безопасности должна проводиться на этой основе.

Распознавание вреда в образовательной области, оценка его негативных последствий не только для обучающегося, но и для всех субъектов сферы общего образования, с одной стороны, имеет весьма важное значение для обеспечения безопасности, а, с другой стороны, негативные проявления потенциальных и явных угроз могут сказаться как немедленно или в течение короткого срока, так и иметь латентный (скрытый) характер и обнаруживаться постепенно, незаметно в течение длительного времени.

В этом смысле сфера общего образования, как закладывающая долговременные основания социальной системы государства в целом, весьма кон-

сервативно вбирает в себя происходящие изменения социального плана, но последствия этих трансформаций проявляются спустя годы и имеют длящийся характер.

Другими словами, сиюминутные изменения (например, в государственных учебных планах и программах, учебниках) в сфере общего образования скажутся и будут проявлять себя спустя годы и даже десятилетия. Это обуславливает необходимость проведения всестороннего, глубокого анализа вводимых преобразований, реформ, выявления долговременных последствий не только в образовании, но и во всей социальной сфере.

Анализ угроз, воздействующих на осуществление права на общее образование, с целью дальнейшей разработки средств обеспечения безопасности этого права и их прогнозирования, подразумевает выявление и правовую характеристику следующих показателей, влекущих правовые последствия:

- 1) вид и характер угрозы, ее размер, интенсивность;
- 2) субъект, реализующий право на общее образование;
- 3) вид, содержание, характер действия (бездействия), составляющего угрозу;
- 4) характеристика субъекта — источника угрозы;
- 5) на ком лежит риск несения неблагоприятных последствий (нанесение вреда) от угрозы;
- 6) характеристика негативных последствий (вреда) от угрозы;
- 7) наличие возможностей для устранения угрозы;
- 8) факторы, обуславливающие возникновение угроз и их реализацию;
- 9) действующие гарантии, средства охраны и защиты права.

Одна из серьезных угроз праву на общее образование и образовательной безопасности заключается в ликвидации общеобразовательных организаций либо по решению органов местного самоуправления или государственных органов, в чьем ведении они находятся, либо по причине лишения лицензии. Органы власти, руководствуясь мотивами, как правило, экономической нецелесообразности содержания малокомплектных, в основном сельских школ (в СМИ приводились примеры обучения и выпуска из общеобразовательной школы лишь одной ученицы), принимают решение об их ликвидации. За последние несколько лет таким образом были закрыты несколько сотен общеобразовательных учреждений.

Лишение школы лицензии в связи с невыполнением ею лицензионных требований и условий также является основанием для прекращения образовательной деятельности. В таком случае ответственность за это лежит на самой организации, не обеспечившей исполнение установленных требований.

Отмена государственной аккредитации образовательной организации также представляет собой угрозу для обучающегося и его родителей, так как прекращает ее право выдавать документ об образовании государственного образца. В этом случае соответствующая угроза также исходит от самой образовательной организации.

Образовательная безопасность может испытывать угрозы и со стороны самого обучающегося и его законных представителей. Так, обучающиеся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, не ликвидировавшие в установленные сроки академические задолженности, по усмотрению родителей (законных представителей) либо оставляются на повторное обучение, либо переводятся на обучение по адаптированным образовательным программам, либо на обучение по индивидуальным программам (п. 9 ст. 58 Закона об образовании).

В соответствии с нормами п. 4 и п. 8 ст. 43 Закона об образовании за неисполнение или нарушение устава общеобразовательной организации, иных локальных нормативных актов, регулирующих организацию и образовательную деятельность, за неоднократное совершение подобных дисциплинарных проступков и при определенных условиях (п. 8 ст. 43 Закона об образовании) допускается отчисление несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста 15 лет. В этом случае незамедлительно информируется орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования, который совместно с родителями (законными представителями) в месячный срок принимает меры, обеспечивающие получение общего образования.

В данной ситуации источником угрозы является сам обучающийся, однако образовательная безопасность и право на общее образование обеспечиваются принятием мер защиты со стороны органа управления образованием местного самоуправления.

Согласно п. 5 ст. 66 Закона об образовании обучающиеся, не освоившие основную образовательную программу начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования, что также является следствием ненадлежащего поведения обучающегося, а значит, угрозы его образовательной безопасности. Право обучающегося не нарушается, в то же время его образовательная безопасность подвергается угрозе причинения ущерба.

В качестве важного фактора, вызывающего определенные угрозы образовательной безопасности, выступает семья обучающегося. С одной стороны, родители — семья образуют своего рода основу жизнедеятельности и всестороннего развития детей. Конституция РФ (ч. 2 ст. 38) закрепляет принцип, в соответствии с которым забота о детях и их воспитание составляют равное

право и обязанность родителей. Семейный кодекс РФ¹⁰ (далее — СК РФ) возлагает на родителей ответственность за воспитание и развитие своих детей, налагает обязанность заботиться об их здоровье, физическом, психологическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Родители обязаны обеспечить получение детьми общего образования, они не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию (ст. 63 СК РФ). Воспитание не должно основываться на пренебрежительном, жестоком, грубом, унижающем человеческое достоинство обращении, на эксплуатации или оскорблении детей (абз. 2 п. 1 ст. 65 СК РФ). Именно семья, семейные ценности обеспечивают в большой, если не в преобладающей, степени формирование ребенка как личности. Семья в соответствующих случаях организует семейное образование и самообразование. Семейное воспитание в названном аспекте следует рассматривать как средство обеспечения образовательной безопасности.

С другой стороны, именно семья в ряде случаев является источником угроз образовательной безопасности, которые влекут определенные негативные последствия для обучающегося по программам общего образования.

К угрозам личного характера следует отнести невозможность получения ребенком полного общего образования по экономическим причинам (родители не в состоянии его содержать, он вынужден идти работать), а российское законодательство допускает занятие трудовой деятельностью с 15 лет. Также по религиозным соображениям (секта) семья препятствует получению общего образования; либо семья находится в постоянных разъездах.

Угрозы образовательной безопасности обучающегося создает неблагоприятная морально-нравственная атмосфера в семье: родители — наркоманы, алкоголики; вовлечение детей в преступную деятельность и проституцию; проявление насилия в семье в отношении ребенка, как со стороны родителей, так и иных членов семьи; постоянные скандалы и ссоры между родителями. Нельзя недооценивать и такой угрозы, как противопоставление семейных, жизненных, педагогических установок и образа жизни конкретной семьи принципам обучения и воспитания, претворяемым в образовательном процессе школы, активное воздействие родителей на образовательный процесс, в частности сопротивление педагогам (т. н. диктатура родителей). Примерами подобных

¹⁰ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 08 дек. 1995 г. : по состоянию на 06 фев. 2020 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 06.02.2020.

явлений полнятся современные СМИ¹¹. В настоящее время готовится законопроект о статусе учителя, предусматривающий защиту учителя¹² и меры противодействия покушению на его права.

В этой связи следует обратить самое серьезное внимание на конфликты, возникающие между учителем и обучающимся (обучающимися), которые в ряде случаев доходят до рукоприкладства, причем с обеих сторон. Участвовавшие случаи таких конфликтов являются проявлением непрофессионализма педагогов, следствием отсутствия у них элементарных знаний психологии, возрастной физиологии. Несомненно, подобные ситуации представляют собой угрозу и праву на общее образование, и образовательной безопасности конкретного индивида.

Исключительно важным фактором, оказывающим влияние на образовательную безопасность, как отдельного гражданина, так и государства в целом, является язык обучения, а в более широком аспекте — язык общения.

М. Швыдкой¹³ обращает внимание на опасность так называемого «языкового сдвига». Имеется в виду исчезновение языков. Он говорит о том, что за последние 30 лет мы потеряли в стране более 15 языков и примерно столько же находятся на грани исчезновения. Смерть языка, по его мнению, — это поистине тектонический сдвиг в культурно-этническом многообразии страны. Вместе с языком исчезают этносы, ассимилируясь в больших по численности народах, которые доминируют. Сохранение языков означает стабильность этносов, традиционных укладов бытия, семейных ценностей. В этом аспекте серьезными угрозами как образовательной безопасности, так и в целом национальной идентичности, как утверждает М. Швыдкой, выступают, во-первых, ненадлежащее знание и владение обучающимися, выпускниками общеобразовательных учреждений русским языком; во-вторых, постепенное, «ползучее», но агрессивное вторжение иностранных слов и выражений не только в разговорный, но и во вполне литературный язык СМИ, научных изданий. Особенно это касается терминов из сферы экономики и информационных технологий. Посредством включения соответствующих слов в качестве специфических профессиональных терминов и категорий в ткань рабочего взаимодействия и общения производится постепенное, а порой и резкое, спонтанное вымывание русскоязычных элементов речи. Но если в профессиональном языке, отражающем цели, интересы определенного, относительно узкого сообщества, это оправдано задачами строго коммуникативного характера, то на уровне обы-

¹¹ См., в частности: Домашнее задание // Рос. газ. 2020. 25 фев. С. 1; Классная буква закона. Ученик – учитель: у кого больше прав // РГ-неделя. 2020. 23 нояб. С. 26.

¹² См.: Учитель под защитой // Рос. газ. 2020. 3 фев. С. 2.

¹³ См.: Швыдкой М. Чем грозит языковый сдвиг // Рос. газ. 2019. 18 дек. С. 9.

денного общения, тем более в общем образовании, такое положение не является оправданным, более того, приводит к потере русского языка.

А. Кибрин, директор Института языкознания РАН, выступая на парламентских слушаниях и круглом столе на тему «Законодательное обеспечение сохранения, развития и изучения языков народов Российской Федерации: состояние и перспективы», обратил внимание, что подобный сдвиг происходит во всем мире, родители сознательно отказываются от обучения своих детей языкам предков. Они полагают, что для получения образования, для успешной самореализации необходимо владеть в первую очередь языком большинства. Так, в ряде регионов России родной язык изучается как иностранный. Как полагает А. Кибрин, такое положение грозит, по меньшей мере, потерей национальной идентичности¹⁴.

Известный лингвист М. А. Кронгауз еще в 2007 г. опубликовал свой труд «Русский язык на грани нервного срыва»¹⁵, где приводится множество примеров неоправданного замещения, как правило, в журналистской среде, русских слов — например, *пентакампионы*, *шопинг* и т. п.

В одном из изданий приведено выражение, которое требует перевода — «андеграундный стендапкомик». Обращает на себя внимание чрезмерная англоизация русского языка. Так, теперь уже и станции в московском метро объявляют на английском языке.

В то же время знание русского языка выпускниками общеобразовательных школ оставляет желать много лучшего. Недаром настоятельно проводится мысль о введении в ЕГЭ сочинения в качестве обязательного экзамена.

Правда, в действующем российском законодательстве использование иностранных слов и выражений сокращено до рационального минимума; оно допускается только в тех случаях, когда иначе не удастся сформулировать на юридическом языке ситуацию, требующую правового урегулирования.

Известный правовед С. Э. Жилинский отмечал, что повышенными пристрастиями к спорам по поводу понятий отличаются юристы, и мотивировал это тем, что за правовыми терминами и нормами стоят регулируемые ими общественные отношения, и подчас от слова, а то и знака препинания может зависеть судьба людей и даже их жизнь¹⁶.

Ненадлежащее владение русским языком, а тем более открытое использование нецензурных слов и выражений, широко распространенное среди современной молодежи, в конечном счете снижают интеллектуальный уровень

¹⁴ См. об этом: *Швидкой М.* Указ. соч.

¹⁵ Режим доступа: www.tauny-yazyka.

¹⁶ См.: *Жилинский С. Э.* Предпринимательское право (правовые основы предпринимательской деятельности) : учебник для вузов. 8-е изд., пересм. и доп. М. : Норма, 2007. С. 24.

нации, качество межличностного общения и несут угрозу в том числе и национальной безопасности. Недаром в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве одной из стратегических целей обеспечения национальной безопасности в области науки, технологий и образования значится повышение качества общего образования (п. 68), а для решения задач национальной безопасности определена необходимость повышения качества преподавания русского языка и литературы (п. 70).

Неоднозначным представляется влияние так называемой цифровизации на образовательную безопасность в общем образовании. По нашему мнению, сам термин недостаточно точно отражает процессы, обусловленные широким применением компьютеров в различных сферах, прежде всего с использованием цифровых технологий, то есть технологий сбора, хранения, обработки, передачи и представления данных в электронном виде¹⁷.

Цифровые технологии занимают свое достойное место в сфере образования в процессах обработки больших массивов данных, ускорения поиска и предоставления информации, в отдельных случаях — при ее обработке.

С учетом особенностей сферы общего образования следует признать достаточно ограниченное применение цифровых технологий в современной школе, и прежде всего онлайн-обучения, в наибольшей степени вводимого в старших классах. О. Н. Четверикова обращает внимание на то, что в первой версии так называемого форсайт-проекта «Образование–2030», разработанной в 2010 г. Д. Песковым и П. Лукшей, в 2010–2030 гг. происходит «сворачивание школьной системы, расширяется разрыв между "цифровыми" учениками и "нецифровыми" учителями, появляются учителя-непедагоги, а традиционная школа останется для неудачников»¹⁸.

Вводимые в школьное образование технологии позволяют держать каждого человека под полным цифровым контролем. Собственно говоря, и сейчас уже не подлежит сомнению, что информационные системы, используемые пользователем Интернета, имеют вполне определенные сведения о нем, исходя из тех предпочтений, которые он проявляет при поиске данных.

В Москве по распоряжению мэра с 2017 г. реализуется проект «Московская электронная школа», имеющий в основе своей общее электронное образовательное пространство, в котором школьники, начиная с начальной школы,

¹⁷ См.: Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение [Текст] : доклад к XX Апрель. между научной конференции по проблемам развития экономики и общества (г. Москва, 9–12 апреля 2019 г.) / Г. И. Абдурахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др. ; научн. ред. Л. М. Гохберг. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 13.

¹⁸ Четверикова О. Н. Трансгуманизм в российском образовании. Наши дети как товар. М. : Книжный мир, 2018. С. 183.

пользуются компьютером, находясь в виртуальной среде. Каждый урок должен быть подготовлен учителем в электронном виде. Автоматически оценки выставляет в электронный журнал компьютер, та же система ведет тотальный учет оценок школьников. Директор департамента образования г. Москвы И. Калина настаивает, что еще должна быть введена электронная биография ученика, которая будет собирать и хранить данные о его достижениях на протяжении всего периода обучения. И это все, по мнению руководителя департамента, должно заменить не только ЕГЭ, но и традиционные экзамены и испытания знаний¹⁹.

Как указывает О. Н. Четверикова, этот проект является экспериментальным, не апробированным, и представляет угрозу для психического и физического здоровья детей²⁰. Исследуя процессы цифровизации в школах в другой своей работе, О. Н. Четверикова предсказывает, что проект «цифровая школа» ликвидирует традиционное педагогическое наследие и всю систему передачи фундаментальных знаний, приведет к «страшной умственной и интеллектуальной деградации молодежи и детей»²¹. В этой работе автор приводит результаты исследования ОЭСР, в соответствии с которыми ученики, больше использующие компьютеры в школе, показывают намного более слабые результаты в понимании написанного.

В книге французских исследователей Р. Боуи и К. Мовелли показано, что исследований, доказывающих положительные последствия применения цифровых технологий и их позитивного влияния на процесс обучения, проведено не было²².

О. Н. Четверикова в своей книге «Цифровой тоталитаризм...» приводит пример, как немецкий психиатр и нейрофизиолог Н. Шпитцер описывает дисфункции вследствие отрицательного воздействия цифровых технологий на детей²³. В работах ряда других ученых приводятся доказательства активного воздействия IT-технологий на мышление людей. Тот же М. Шпитцер показывает, что цифровые технологии, информация и Интернет отрицательно влияют на процесс обучения.

¹⁹ См.: Четверикова О. Н. Указ. соч. С. 371–383.

²⁰ Там же. С. 373.

²¹ Четверикова О. Н. Цифровой тоталитаризм. Как это делается в России. М. : Книжный мир, 2019. С. 260.

²² См.: Bihouix Ph., Mauvilly K. Le desastre de l'ecole numerique. Plaidoyer pour une ecole sans ecrans. Paris, Editions du Seuil, 2016. P. 35.

²³ См. Четверикова О. Н. Цифровой тоталитаризм... С. 251. Также см.: Шпитцер М. Антимозг. Цифровые технологии и мозг. М. : АСТ, 2013. 288 с.

Нельзя сбрасывать со счетов и такое чрезвычайно частое явление, как компьютерные ошибки, которые влекут весьма негативные последствия. Как точно отметила лауреат Нобелевской премии по литературе 2018 г. О. Токарчук, «ошибка компьютера — фатум наших дней»²⁴.

К сказанному добавим, что цифровое представление предметной области, к которой относится и сфера общего образования, влечет обязанность ее представления в формализованном виде. Тем самым обуславливается упорядоченность информации, составляющей содержание общего образования, а вследствие этого и формализация возникающих при этом общественных отношений. Происходит своего рода отход от индивидуализации, нестандартности, творчества в личном взаимодействии, что ведет к унификации, стандартизации отношений обучения.

Заслуженный учитель России, директор одной из московских школ Е. А. Ямбург настаивает на живом общении с ребенком (а оно, как правило, носит неформальный характер) и приводит пример, когда молодой учитель, рассказывая на уроке про Лермонтова, всюду применял цифровые технологии — компьютерные презентации, схемы, по сути, заменяя ими живой рассказ о творчестве поэта. Как точно отметил Е. А. Ямбург, перефразируя М. Ю. Лермонтова, «и доска с доскою говорит». А у детей потерян вкус к слову²⁵.

Угрозу образовательной безопасности несут ненадлежащие образовательный уровень, качество, содержание образования, в частности, учебной информации, учебников, что во многом определяется педагогической квалификацией, опытом педагогической деятельности, компетентностью педагога в целом, его образовательным уровнем (в широком смысле) и не в последнюю очередь профессиональной добросовестностью.

Здесь на первый план выступает квалификация педагога, или, точнее сказать, ее ненадлежащий уровень, а то и отсутствие профессионализма. Проблемой остается укомплектованность школ педагогами соответствующего профиля, а также материальное стимулирование их работы. Так, по официальной статистике в школах открыты вакансии для 11–12 тысяч педагогов, многие из работающих совмещают предметы, берут двойную нагрузку. По оценкам бывшего министра просвещения О. Ю. Васильевой, не хватает еще примерно 15 тысяч педагогов²⁶.

²⁴ Токарчук О. Бегуны [пер. с пол. И. Адельгейм] / ред. Д. Обгольц. М.: Эксмо, 2018. 384 с.

²⁵ См.: «Каштанка» для айтишника : интервью заслуженного учителя России Евгения Ямбурга «РГ» // Рос. газ. 2020. 11 фев. С. 1.

²⁶ См.: «С министром за парту» : беседа с министром просвещения Ольгой Васильевой на «Деловом завтраке» в «РГ» // Рос. газ. 2020. 13 янв. С. 1.

Следует обратить внимание на так называемую скрытую угрозу образовательной безопасности — недостаточный уровень и качество подготовки учителей и небольшая учительская зарплата в регионах.

Достаточно широкое распространение информационной сети «Интернет» среди молодежи позволило существенно увеличить число значимых источников информации, распространяемой в том числе и из-за рубежа. Разнообразие различных сайтов, блогов, иных информационных каналов, мало доступных для восприятия школьником и сообщающих зачастую сведения, достоверность которых вызывает сомнения, но, как правило, это субъективные мнения, оценки, впечатления авторов этих источников. В то же время именно эта информация выдается за наиболее правильную и якобы в последней инстанции. Тем самым осуществляется целенаправленное информационное воздействие на школьника, манипулирование его сознанием. Такие сведения нередко противоречат тому, что происходит в действительности и что дается в школе.

К примеру, не соответствующая реалиям информация о коронавирусе мгновенно разошлась не столько через СМИ, сколько через «Фейсбук», «Твиттер», «Инстаграм». Ложная информация, по заявлению гендиректора ВОЗ, отвлекает от важных вещей и мешает работе тех, кто принимает решения. Декан факультета журналистики ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ В. В. Силкин отмечает, что для распознавания фейка необходимо, в том числе, знание исторического контекста, которого современные школьники не имеют²⁷. Об этом свидетельствуют и многочисленные сообщения СМИ, и результаты различного рода опросов. По мнению эксперта, администраторы соцсетей пытаются бороться с фейками, но эффективной защиты от них пока не найдено. Думается, что необходимо уже в средней школе, по крайней мере в старших классах, вводить специальные курсы, на которых бы обучали тому, как отличать достоверную информацию от так называемых фейков. Подобный опыт существует за рубежом на протяжении длительного времени.

И эксперты, и общество в целом приходят к выводу о ненадлежащем уровне и качестве общего образования, что негативно сказывается на подготовленности выпускников многих средних школ к обучению в вузах, созидательной трудовой деятельности, их активном участии в жизнедеятельности. Так, Е. Л. Бережковская на основе проведенных в Институте психологии им. Л. С. Выготского РГГУ исследований выявляет проблему, которая заключается в неготовности значительной части абитуриентов к учебе в вузе, неуме-

²⁷ «Вакцина против фейка»: обсуждение темы с деканом журфака РАНХиГС Владимиром Силкиным // Рос. газ. 2020. 12 фев.

нии учиться в условиях относительно большой самостоятельности²⁸. Далее автор отмечает недостаточность у первокурсников учебной деятельности, то есть умения ставить и принимать, а также решать учебные задачи, связывая эту проблему с отсутствием в массовой школе мотивации и ее культивирования. Массовая школа ничего другого, кроме механического заучивания правильных ответов к ЕГЭ, как правило, не требует, ведь после сдачи экзамена материал может быть прочно забыт, так как он больше не нужен²⁹. Об этом же говорил Е. А. Ямбург в интервью «Российской газете», подчеркивая, что нельзя набивать мозг ребенка бесконечным количеством информации, которая моментально устареет. Непрофессионально со стороны учителя заставлять ребенка зубрить абсолютно все, что написано в учебнике³⁰.

Изложенное позволяет говорить о том, что федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), методики обучения в средней школе, нацеленные в основном на запоминание больших объемов разнообразной информации, создают угрозу не только познавательному, так сказать, информационному базису обучающегося и выпускника (информация достаточно быстро устареет, утрачивает актуальность, при этом молодой человек становится не приспособленным к новым жизненным реалиям), но и наносит вред его личностному развитию в силу того, что он не учится мыслить, логически анализировать жизненные ситуации, в том числе различать манипулирование и недостоверную информацию. В конечном итоге, как уже отмечалось, также возникает угроза ненадлежащего обучения по образовательным программам следующего уровня.

Таким образом, необходимой становится определенная смена парадигмы среднего образования, включая образовательную цель. И здесь уместно вспомнить слова выдающегося советского и российского ученого С. П. Капицы о том, что образование должно быть направлено не на усвоение сиюминутной информации, а на понимание окружающего мира³¹.

Представляется, что такой подход, усиливая образовательную безопасность, требует пересмотра и трансформации всей системы школьного (общего) образования.

²⁸ См.: *Бережковская Е. Л.* Проблема психологической неготовности к получению высшего образования у студентов младших курсов : методические рекомендации. М. : Проспект, 2016. С. 5–6.

²⁹ См.: *Бережковская Е. Л.* Указ. соч. С. 7–8, 11.

³⁰ См.: «Каштанка» для айтишника... С. 15.

³¹ См.: Лекция *Т. Черниговской* на XI Гайдаровском форуме «Россия и мир: вызовы нового десятилетия», 16 января 2020 г. Режим доступа: www.gaidarforum.ru.

Названная проблема образовательной безопасности вовлекает в себя как отдельных индивидов, так и все государство, всю страну в целом, влияя и на экономику, и на формирование надлежащего интеллектуального уровня населения, и на морально-нравственную и мировоззренческую основы развития современного российского общества.

Серьезной угрозой общему образованию в национальном масштабе выступает, по нашему мнению, находящееся в перманентной фазе реформирование государством школьной подготовки, включая государственные образовательные стандарты. Изменения системы образования, в том числе общего, происходят уже не один десяток лет. При этом и эксперты, и общество обращают внимание на заметно снижающийся уровень не только подготовки выпускников школ, но и организации и реализации системы общего образования, которая тесно взаимосвязана с экономикой страны и в целом с ее социальной жизнью.

С позиций социального управления необходимо:

- 1) четко обозначить цели, задачи, направления и прогнозируемые результаты реформ;
- 2) оценить, в частности на промежуточном временном этапе (не менее 5–10 лет) и в перспективе, социальные последствия реформ в общем образовании;
- 3) знакомить общественность с этими результатами;
- 4) определить механизм, формы обратной связи органов власти, осуществляющих реформирование и ответственных за его проведение, с объектами реформы, включая пути ее корректировки.

Постоянные изменения в организации школьного образования, далеко не всегда согласованные с заинтересованными лицами (родителями, работодателями, в конце концов, со старшеклассниками) и надлежащим образом подготовленные, несут негативные последствия как для государства, так и для общества, отражаясь на экономике и общественном настроении.

Еще в 2007 г. зав. отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Н. В. Путило отмечала, что в государстве и обществе отсутствует единое представление о том, какой должна быть новая система образования, в частности, государство не определилось в вопросе о степени участия в развитии системы образования³².

³² См.: Путило Н. В. Государственная политика в сфере образования и интересы граждан, социальных групп, общества // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов : материалы научно-практической конференции (г. Москва, 11 апреля 2007 г.). М. : Изд. Юриспруденция, 2007. С. 11.

Одним из примеров тому может служить развернувшаяся в экспертном сообществе дискуссия о внесении изменений в ФГОС общего образования. Многие эксперты высказали серьезную критику в отношении проекта документа, обратив внимание на то, что изменения не направлены на социализацию детей, профилактику агрессивного поведения, его коррекцию, они «носят формальный характер в вопросах сохранения здоровья». Действующие стандарты не способствуют развитию интеллекта и личности школьника, а лишь контролируют их. В соответствии с ФГОС происходит наращивание информации, подлежащей усвоению школьниками, со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями³³.

В то же время именно ФГОС играет в образовательной безопасности фундаментальную, гарантирующую роль, задавая целевую направленность, определяя образовательный уровень, содержание общего образования, устанавливая требования к его качеству в соответствии с национальными интересами.

Названные противоречия, перерастающие в серьезные конфликты публичного характера, приводят к нарушению целостности системы мер, обеспечивающих реализацию образовательных целей, всего механизма общего образования в соответствии с национальными интересами, государственной образовательной политикой, что, в свою очередь, создает угрозу устойчивости системы общего образования и тем самым приводит к деформации ее образовательной безопасности.

Приведенные в настоящей статье угрозы образовательной безопасности общего образования, естественно, не исчерпывают всего перечня обстоятельств, факторов, явлений, влияющих на образовательную защищенность данного социального института. Так, в частности, за пределами рассмотрения остался феномен ЕГЭ как возможной угрозы общему образованию и национальным интересам.

Вместе с тем проведенный краткий анализ обозначает определенный потенциал подобного исследования для прогнозирования возможных нарушений образовательной безопасности общего образования, их характера, величины и возможных негативных последствий (в частности, вреда), для выработки мероприятий и средств по противостоянию возможным угрозам образовательной безопасности. К числу таких угроз следует отнести установление обязательных требований и обязательного контроля для законодательного закрепления соот-

³³ См. об этом: *Привалов А. Н.* О новых стандартах // Эксперт. 2019. № 39 : эл. версия. Режим доступа: www.expert.ru; *Он же.* О привычной фальши // Эксперт. 2019. № 51 : эл. версия. Режим доступа: www.expert.ru.

ветствующих средств обеспечения образовательной безопасности общего образования. В конечном итоге будут открыты пути к разработке конкретных мер, мероприятий, в том числе методик обеспечения образовательной безопасности общего образования.

Литература

1. *Бережковская, Е. Л.* Проблема психологической неготовности к получению высшего образования у студентов младших курсов : методические рекомендации / Е. Л. Бережковская. — М. : Проспект, 2016. — 64 с.
2. «Вакцина против фейка» : обсуждение темы с Владимиром Силкиным, деканом журфака РАНХиГС // Рос. газ. — 2020. — 12 фев.
3. *Грачева, Т. В.* Реализация конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на образование (на примере города Москвы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Грачева Татьяна Владимировна. — М., 2004. — 24 с.
4. *Дашинская, З. П.* Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности общеобразовательных учреждений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Дашинская Зоя Павловна. — М., 2003. — 26 с.
5. Домашнее наизидание // Рос. газ. — 2020. — 25 фев.
6. *Жилинский, С. Э.* Предпринимательское право (правовые основы предпринимательской деятельности) : учебник для вузов / С. Э. Жилинский. — 8-е изд., пересм. и доп. — М. : Норма, 2007. — 944 с.
7. «Каштанка» для айтишника : интервью заслуженного учителя России Евгения Ямбурга «РГ» // Рос. газ. — 2020. — 11 фев.
8. Классная буква закона. Ученик – учитель: у кого больше прав // РГ-неделя. — 2020. — 23 нояб.
9. *Кронгауз, М. А.* Русский язык на грани нервного срыва / М. А. Кронгауз. — М., 2007 : эл. версия. Режим доступа: www.tauny-yazyka.
10. *Куров, С. В.* Образовательная безопасность и ее правовая основа / С. В. Куров // Право и образование. — 2014. — № 12. — С. 21–29.
11. *Куров, С. В.* Договор как средство обеспечения образовательной безопасности / С. В. Куров // Право и образование. — 2019. — № 11. — С. 11–23.
12. Лекция *Т. Черниговской* на XI Гайдаровском форуме «Россия и мир: вызовы нового десятилетия», 16 января 2020 г. Режим доступа: www.gaidarforum.ru.
13. *Озеров, В. А.* Образование и безопасность: теоретико-правовой аспект / В. А. Озеров, С. В. Куров, В. В. Гаврищук // Право и образование. — 2012. — № 12. — С. 4–13.

14. *Привалов, А. Н.* О новых стандартах / А. Н. Привалов // Эксперт. — 2019. — № 39 : эл. версия. Режим доступа: www.expert.ru.
15. *Привалов, А. Н.* О привычной фальши / А. Н. Привалов // Эксперт. — 2019. — № 51 : эл. версия. Режим доступа: www.expert.ru.
16. *Путило, Н. В.* Государственная политика в сфере образования и интересы граждан, социальных групп, общества / Н. В. Путило // Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов : материалы научно-практической конференции (г. Москва, 11 апреля 2007 г.). — М. : Юриспруденция, 2007. — С. 4–11.
17. «С министром за парту» : беседа с министром просвещения Ольгой Васильевой на «Деловом завтраке» в «РГ» // Рос. газ. — 2020. — 13 янв.
18. *Токарчук, О.* Бегуны [пер. с пол. И. Адельгейм] / О. Токарчук ; ред. Д. Обголец. — М. : Эксмо, 2018. — 384 с.
19. Учитель под защитой // Рос. газ. — 2020. — 03 фев.
20. *Четверикова, О. Н.* Трансгуманизм в российском образовании. Наши дети как товар / О. Н. Четверикова. — М. : Книжный мир, 2018. — 384 с.
21. *Четверикова, О. Н.* Цифровой тоталитаризм. Как это делается в России / О. Н. Четверикова. — М. : Книжный мир, 2019. — 320 с.
22. Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение : доклад к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (г. Москва, 9–12 апреля 2019 г.) / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишнеvский, Л. М. Гохберг и др. ; научн. ред. Л. М. Гохберг. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа www.conf.hse.ru.
23. *Швыдкой, М.* Чем грозит языковой сдвиг / М. Швыдкой // Рос. газ. — 2019. — 18 дек.
24. *Шпитцер, М.* Антимозг. Цифровые технологии и мозг / М. Шпитцер. — М. : АСТ, 2013. — 288 с.
25. *Bihouix, Ph.* Le desastre de l'ecole numerique. Plaidoyer pour une ecole sans ecrans / Ph. Bihouix, K. Mauvilly. — Paris, Editions du Seuil, 2016.

Болдырева Е. В.

Система образования: конституционно-правовой аспект

Аннотация. В статье рассмотрены базовые общественные отношения в сфере образования, регулируемые нормами конституционного права. В рамках общественных отношений по закреплению основ конституционного строя образование является важнейшей гарантией социального государства. В части отношений по установлению правового положения личности конституционное право устанавливает право на образование, обязанность родителей по обучению и воспитанию своих детей, а также основы правового положения педагогических работников.

В федеративных отношениях выделены отношения по разграничению компетенции в сфере образования. Показано, что формы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, установленные конституционным правом, могут быть применимы при необходимости и по вопросам образования. Конституционным правом устанавливаются также принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, как общей, так и отраслевой компетенций. Учитывая широкий круг общественных отношений в сфере образования, регулируемых нормами конституционного права, сделан вывод о необходимости детального исследования указанных вопросов с целью получения новых знаний и выработки предложений по совершенствованию законодательства РФ.

Ключевые слова: система образования; образование; право на образование; предмет конституционного права; социальное государство; разграничение компетенции в сфере образования; механизм защиты прав и свобод; управление в сфере образования; конституционное правосудие; законодательство в сфере образования.

Понятие «система образования» не является частью понятийного аппарата конституционного права России. В лексиконе конституционного права используется только понятие «образование» — получение знаний, в контексте права на образование¹.

На основании ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании) система образования представляет собой совокупность следующих элементов: федеральные государственные стандарты и федеральные государственные требования; образовательные организации; педагогические

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 458.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

работники; обучающиеся и их родители; органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования; организации, обеспечивающие образовательную деятельность; оценка качества образования; работодатели; юридические лица, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Несмотря на то что понятие «система образования» не применяется в конституционно-правовой сфере, практически каждый ее элемент берет свое начало в конституционном праве.

Конституционное право Российской Федерации является основополагающей отраслью российского права, регулирующей отношения в различных сферах жизни общества. При этом ряд общественных отношений регулируется конституционным правом в полном объеме (основы конституционного строя, конституционный контроль и др.), в то время как в ряде сфер регулируются только базовые отношения. Относительно последней группы отношений С. М. Шахрай отметил, что предметом конституционного права «являются общественные отношения, составляющие в силу их значения и закрепления в Основном законе страны основу (ядро) данной группы правоотношений»³.

Сфера образования, включая основные элементы системы образования, также регулируется нормами конституционного права, при этом регулируются именно базовые отношения, фундаментальные ценности и направления развития образовательного права. Следует разграничивать конституционные отношения в сфере образования и непосредственно образовательные отношения.

В. В. Спасская определяет образовательные отношения как «возникающую на основе норм права взаимосвязь между субъектом права на образование и образовательной организацией по поводу приобретения (присвоения) обучающимся определенной разновидности нематериальных духовных благ, конкретные параметры которых зафиксированы в образовательной программе в форме требований к уровню подготовки выпускников (планируемого образовательного результата)»⁴.

Таким образом, конституционные и образовательные отношения различаются по объекту регулирования и субъектному составу. Образовательные организации, обучающиеся не являются субъектами конституционного права. Образовательный процесс как таковой не регулируется нормами конституционного права.

³ Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. М., 2017. С. 11–12.

⁴ Спасская В. В. С Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. 2-е изд. М., 2012. С. 306.

Основой разграничения отраслей права также является метод правового регулирования. Еще в 1957 г., рассуждая о системе советского права, М. Д. Шаргородский и О. С. Иоффе заявили, что метод у государственного права особенный, не применяемый в других отраслях права, и определили его как «метод общего закрепления и общего нормирования без применения юридических санкций». По мнению авторов, детализация норм государственного права происходит в других отраслях права, построенных на его основе. Сказанное, безусловно, применимо и к нормам конституционного права. Положения конституционных норм формируют цели, принципы и задачи регулирования для всей системы права⁵. Конституционные нормы являются потенциалом для развития законодательства РФ в области образования.

Также следует отметить, что конституционное право — отрасль достаточно динамично развивающаяся. Одни и те же конституционные нормы могут получить новое звучание. Так, свобода преподавания в австрийской и прусской конституциях XIX в. означала, с одной стороны, свободу слова и собраний, а, с другой, была связана с организацией образования в стране. В частности, отделение школы от государства, предоставление школе частного руководства. К примеру, согласно Декрету испанского республиканского правительства 1868 г. идеалом должно стать уничтожение всякого государственного образования, все должно быть в самостоятельности общин и частных лиц⁶. Однако со временем свобода преподавания приобрела совсем иное значение, а государственное вмешательство в образование стало расширяться.

Чтобы в группе общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, выделить общественные отношения в сфере образования, следует обратиться к содержанию предмета правового регулирования конституционного права. Вопрос о предмете правового регулирования конституционного права по сей день остается дискуссионным. В целом, в науке конституционного права представлено две точки зрения относительно предмета конституционного права.

Одна группа ученых определяет предмет конституционного права посредством выделения в нем двух блоков общественных отношений. М. В. Баглай, например, выделяет отношения по поводу устройства государства и организации государственной власти (властеотношения) и по поводу охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством)⁷. Вторая

⁵ См.: Прудентов Р. В. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права : монография. М., 2019. С. 81.

⁶ См об этом: Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов / под ред. В. А. Томсинова. М., 2014. С. 82.

⁷ См., например: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 5.

группа ученых определяет предмет конституционного права посредством соотношения общественных отношений с основными институтами, составляющими систему конституционного права (основы конституционного строя, основы экономической системы, права и свободы человека и гражданина, государственное устройство и система органов государственной власти и местного самоуправления)⁸.

Поддерживая обе точки зрения и используя второй подход, рассмотрим группы общественных отношений, составляющих предмет конституционного права. Это позволит в рамках предмета выделить отношения в области образования, регулируемые нормами конституционного права.

Выделим такие группы отношений, как:

1) отношения, определяющие принципы построения нашего государства и общества (форма государства, суверенное, социальное, светское государство, формы собственности);

2) отношения, устанавливающие принципы, гарантии правового статуса личности, права и свободы человека и гражданина, гражданство РФ;

3) федеративные отношения;

4) отношения, устанавливающие принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Первая группа общественных отношений определяет основы конституционного строя, на которых строится государство и организуется жизнь общества. В рамках основ конституционного строя образование является важнейшей гарантией социального государства.

Впервые о социальном государстве заговорили в Германии, и как конституционная норма социальное государство было закреплено в Основном законе ФРГ 1949 г. Впервые термин «социальное государство» был определен немецким ученым Л. фон Штейном, по мнению которого государство обязано поддерживать абсолютное равенство в правах как для всех общественных классов, так и для отдельной самоопределяющейся личности. Он считал, что развитие граждан является условием общественного и экономического прогресса⁹.

В современном понимании социальное государство стремиться обеспечить достойный уровень жизни всем гражданам посредством конституционных гарантий и государственных социальных программ. Повышение качества жизни, бесспорно, связано с получением образования. Не случайно в Законе об

⁸ См., например: Конституционное право Российской Федерации : учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И. А. Алжеев, И. Б. Власенко, Е. Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С. И. Носов. М., 2014. С. 3.

⁹ См.: Захарьян Д. А. Социальное государство: основные этапы развития и современное состояние // Вестник РУДН. М., 2016. С. 16.

образовании образование определено как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства (ст. 2).

В главе 1 Конституции РФ¹⁰, закрепляющей основы конституционного строя РФ, образование как таковое не упоминается, однако право на образование, являющееся одним из наиболее важнейших социальных прав человека и гражданина, закреплено в гл. 2 Конституции РФ. В России можно получить высшее образование, общее и среднее профессиональное образование бесплатно, на конкурсной основе за счет средств бюджета. Эти конституционные нормы являются базовыми для законодательства об образовании в Российской Федерации. На их основе строятся порядок организации образовательного процесса, расчет контрольных цифр приема и финансирования общеобразовательных организаций. От уровня развития образования в стране всецело зависят развитие экономики, повышение культуры и интеллектуального развития нации.

Образовательные организации как один из элементов системы образования также упоминаются в нормах конституционного права. В частности, ч. 3 ст. 43 Конституции РФ гарантирует каждому право на получение образования бесплатно на конкурсной основе в государственных и муниципальных образовательных организациях.

Однако в ст. 43 Конституции РФ присутствуют положения, которые не применимы в настоящее время. Это касается нормы, согласно которой высшее образование может быть получено и на предприятии. По нашему мнению, это положение направлено на практическую составляющую в образовании, что является весьма актуальным. Норма о получении высшего образования на предприятии должна стать руководством к действию органов государственной власти, осуществляющих правовое регулирование в сфере образования. На сегодняшний день необходима интеграция образования с производством в целях оптимизации инновационного развития экономики и повышения темпов экономического роста.

Образование включается в социальную сферу жизни общества. Во все времена образование является значимым общественным благом, к обладанию которым стремится практически каждый человек. Образование отвечает интересам как отдельной личности, так и государственным интересам и интересам

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 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

общества. Образование оказывает влияние на реализацию многих прав и свобод человека и гражданина (право на труд, свободу экономической деятельности, право на участие в управлении делами государства и др.). Таким образом, образование является связующим элементом многих общественных отношений.

Кроме того, меры социальной поддержки являются неотъемлемой частью права на образование. В соответствии со ст. 39 Конституции РФ обучающимся гарантируются меры социальной поддержки, которые устанавливаются непосредственно Законом об образовании. К таким мерам относятся, в частности, полное государственное обеспечение, обеспечение питанием, транспортное обеспечение, места в интернатах, выплата стипендий и материальной помощи, получение образовательного кредита и иные меры социальной поддержки и стимулирования.

Вторую группу отношений составляют отношения, определяющие основы правового положения человека и гражданина, прежде всего принципы правового статуса личности, основные права и свободы человека и гражданина, гарантии и механизм защиты прав и свобод.

Статья 43 Конституции РФ установила право на образование, гарантировала общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, на конкурсной основе бесплатное высшее образование. Основное общее образование обязательно. В основу положений ст. 43 Конституции РФ заложены международные стандарты прав человека. Так, бесплатность и общедоступность образования до уровня общего установлены Конвенцией о правах ребенка¹¹, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах¹², а также Всеобщей декларацией прав человека¹³.

В большинстве зарубежных конституций право на образование имеет гарантии бесплатности и общедоступности образования, как правило, до уровня среднего общего. Относительно высшего образования следует отметить, что, несмотря на то что многие государства предоставляют высшее образование за счет бюджетных средств, конституционные гарантии получения высшего

¹¹ Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 нояб. 1989 г. : вступила в силу для СССР 15 сент. 1990 г. : ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. N 1559-1 // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

¹² Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 дек. 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

¹³ Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. // Рос. газ. 1995. 05 апр.; 1998. 10 дек.

образования бесплатно закреплены в конституциях небольшой группы государств (Венесуэла, Египет, Куба, Мексика и др.).

Таким образом, конституционное право на образование в России имеет широкие гарантии его реализации на всех уровнях.

Впоследствии Закон об образовании закрепил общедоступность и бесплатность среднего общего образования в Российской Федерации, а также установил его общеобязательным уровнем образования.

Закон об образовании привел в соответствие с Конституцией РФ законодательство в сфере среднего профессионального образования — среднее профессиональное образование стало общедоступным.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время право на образование стало не только фактическим, но и получило новое звучание, расширение его содержания.

Право на образование в рамках системы образования обращено, прежде всего, к обучающимся. Однако конституционным правом установлены основы правового положения и педагогических работников.

Понятие «педагогический работник» включает различные категории работников, осуществляющих обучение и воспитание в различных образовательных организациях, как в дошкольных, так и в образовательных организациях высшего образования. Очевидно, что профессиональные задачи и функции каждой категории педагогических работников различаются. Однако в независимости от сферы деятельности они наделены общим правовым статусом в сфере образования, главная часть которого имеет именно конституционную составляющую.

Так, конституционно-правовой статус педагогических работников составляют права и свободы, закрепленные ст. 23 Конституции РФ, в части защиты профессиональной чести и достоинства, доброго имени. В образовательном процессе не менее важны для педагогического работника свобода мысли и слова, право свободно распоряжаться информацией любым законным способом (ст. 29 Конституции РФ). Педагогическому работнику гарантируется свобода творчества (ст. 44 Конституции РФ).

Одним из наиболее значимых конституционных прав педагогического работника является свобода преподавания (ст. 44 Конституции РФ), что предполагает право излагать материал по своему усмотрению, проводить исследования и распространять его результаты¹⁴. Также в конституционный статус

¹⁴ Рекомендация ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования от 11 нояб. 1997 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901839542> (дата обращения: 25.12.2019).

следует включить и социальные права, такие как право на труд и его достойную оплату, право на охрану здоровья и право на жилище.

Конституционные права и свободы конкретизированы в Законе об образовании применительно к деятельности педагогического работника и разделены на академические, социальные и трудовые права (ст. 47).

Наряду с названными правами Конституция РФ гарантирует педагогическому работнику охрану интеллектуальной собственности, в том числе авторского права (ст. 44).

При этом следует помнить о пределах действия конституционных прав и свобод, которые должны быть определены основами конституционного строя Российской Федерации¹⁵, основами правового статуса личности. Так, конституционному праву педагогического работника на свободу преподавания корреспондируется право на образование обучающихся. Образование должно быть получено в соответствии с федеральными образовательными стандартами (ч. 3 ст. 5 Закона об образовании). Права и свободы педагогических работников должны осуществляться при условии соблюдения прав и свобод иных участников образовательного процесса, требований законодательства Российской Федерации (ч. 4 ст. 47 Закона об образовании).

Нормы конституционного права обращены и к родителям. На основании ст. 43 Конституции РФ конституционной обязанностью родителей является обязанность обеспечить детям получение основного общего образования.

В части общественных отношений по установлению правового положения личности также следует выделить вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сфере образования, представлен широкой системой органов государственной власти, а также международных органов. В механизм защиты прав и свобод человека и гражданина включены и Президент РФ, и органы исполнительной власти, и уполномоченные по правам человека. Однако наиболее значимое место в нем занимают именно суды.

Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Государство обязано соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, призвано обеспечить эффективную систему восстановления этих прав, когда они оказались нарушенными. В рамках судебной системы Конституционный Суд РФ в пределах своих полномочий играет важнейшую роль в механизме защиты конституционных прав и свобод. В соответствии с законодательством РФ защита и признание прав и свобод человека и гражда-

¹⁵ См. об этом: *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 231.

нина является основной целью деятельности Конституционного Суда РФ¹⁶. При этом, как верно заметил Г. А. Гаджиев, указанная цель одновременно является обязанностью Конституционного Суда РФ защищать и обеспечивать гарантированность прав и свобод человека и гражданина¹⁷.

В этой связи Конституционный Суд РФ разрешает противоречия в соответствии с требованиями социальной справедливости, обеспечивает соблюдение принципа равенства граждан. Благодаря решениям Конституционного Суда РФ восстанавливаются нарушенные права. Посредством его деятельности получают защиту своих конституционных прав как лица, обратившиеся в суд, так и иные лица, чьи права могли быть нарушены неконституционными нормами. Конституционный Суд РФ осуществляет охрану не только конституционных прав и свобод человека, но и общепризнанных международных прав личности. Реализация цели защиты прав и свобод человека и гражданина в целом характерна для судебных органов, в том числе конституционного контроля. Защита Конституционным Судом РФ прав и свобод человека и гражданина осуществляется при реализации практически каждого его полномочия. Решения Конституционного Суда РФ являются основой законотворческой деятельности и влияют на правоприменительную деятельность органов государственной власти по вопросам правового положения личности. Под воздействием его решений более строго определяется предмет законодательного регулирования, устанавливается правильное соотношение между разными правовыми актами, быстрее восполняются правовые пробелы¹⁸.

Многие решения Конституционного Суда фактически являются источником права в процессе регулирования общественных отношений. Вместе с тем по настоящий день ведутся дискуссии по вопросу отнесения решений Конституционного Суда РФ к источникам права¹⁹.

¹⁶ О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : ред. от 29 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2018. № 31 (ч. I), ст. 4811.

¹⁷ См.: *Гаджиев Г. А.* Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные вопросы конституционного правосудия (по материалам Журнала конституционного правосудия) / под ред.: С. Д. Князев, М. А. Митюков и С. Н. Станских. М. : Волтерс-Клувер, 2011. С. 37.

¹⁸ См.: *Болдырева Е. В.* Задачи и цели конституционного правосудия в субъектах федеративных государств (на примере США, ФРГ и Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2007. № 2. С. 52–61.

¹⁹ См., например: *Ображиев К. В.* Судебное толкование и судебное нормотворчество: проблемы соотношения // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 98–103; *Зорькин В. Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 4; *Марченко М. Н.* Судебное правотворчество и судебское право. М., С. 128.

В этой связи следует отметить, что в последнее время судебское правосудие активно развивается как в России, так и зарубежных странах²⁰.

В сфере образования Конституционным Судом РФ принят ряд решений, имеющих важнейшее значение для развития законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в этой сфере.

Так, в постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П Конституционный Суд РФ указал на необходимость обеспечения доступности, в том числе территориальной, при получении детьми общего образования. Суд отметил, что каждый ребенок имеет равные возможности доступа в государственные и муниципальные образовательные организации вне зависимости от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств²¹.

Более ранним своим постановлением Конституционный Суд признал конституционным законодательство субъектов РФ, устанавливающее гарантии общедоступности и бесплатности среднего (полного) общего образования и соответственно обязанности родителей оказывать несовершеннолетним содействие в получении образования такого уровня²².

Таким образом, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на образование, является, по сути, основной целью деятельности Конституционного Суда РФ. В то же время, рассматривая законодательство Российской Федерации в сфере образования, устанавливающее права и обязанности граждан в указанной сфере, Конституционный Суд отдает предпочтение интересам граждан, не забывая при этом и о общегосударствен-

²⁰ Подробнее см.: *Нешатаева Т. Н.* Решения Европейского суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику : монография. М., 2013. С. 20.

²¹ По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 22, ст. 2375.

²² По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 07 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25, ст. 2728.

ном интересе²³, без учета которого невозможно построение правового государства, гарантирующего и защищающего конституционные права и свободы человека и гражданина.

Федеративные отношения, регулируемые нормами конституционного права, также имеют в своем составе базовые отношения в сфере образования в части разграничения компетенции. В соответствии со ст. 11 Конституции РФ разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Однако это не исчерпывающий перечень форм разграничения компетенции в Российской Федерации. На основании Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁴ (далее — Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ) компетенция также разграничивается федеральным законом, соглашениями о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Рассмотрим каждую из представленных форм. Так, Конституция РФ является единственным источником конституционного права, разграничивающим предметы ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы образования относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. На основании ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ.

Федеративный договор в настоящее время не применяется в качестве источника права. Конституция РФ установила приоритет своих норм над положениями Федеративного договора, при этом ряд его положений не согласуется с нормами Конституции РФ. Федеративный договор является важнейшим политическим документом, установившим в свое время скрепы российского федерализма²⁵.

²³ См.: *Нарутто С. В.* Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–64.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2019. № 52, ст. 7765.

²⁵ См. об этом: *Митюков М. А.* Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии начала 90-х годов) : монография. М. : Проспект, 2019. 312 с.

Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий прекратили свое действие, однако основания и порядок их заключения регулируются Законом об общих принципах организации органов власти субъектов РФ. В соответствии со ст. 26.7 указанного закона таким договором может быть установлено иное разграничение полномочий между федеральными органами и органами власти субъектов, чем это установлено федеральными законами и законами субъектов РФ. Такая форма является, на наш взгляд, резервной и всегда может быть применима в необходимом случае, в том числе и в сфере образования.

Федеральный закон как форма разграничения компетенции является основным источником, разграничивающим предмет ведения на полномочия. Так, Закон об образовании определил в рамках предмета ведения образования полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 6), органов государственной власти субъектов РФ (ст. 8). Полномочия субъектов РФ, кроме того, должны быть закреплены в ст. 26.3 Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ, так как на основании этой статьи перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемых за счет средств регионального бюджета, может быть изменен только путем внесения изменений в ч. 2 ст. 26.3 данного закона. Однако в законодательстве Российской Федерации десятки случаев, когда полномочия закрепляются в федеральных законах по предметам совместного ведения, но при этом не воспроизводятся в Законе об общих принципах организации органов власти субъектов РФ. Законодательство Российской Федерации в сфере образования и Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ соотносятся в части компетенции субъектов РФ.

Кроме того что федеральный закон разграничивает предмет ведения на полномочия, отдельные государственные полномочия Федерации также могут передаваться ее субъектам федеральным законом. Так, согласно ст. 7 Закона об образовании субъектам РФ передан ряд полномочий, таких как государственный контроль (надзор), лицензирование, государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, подтверждение документов об образовании и квалификации.

Соглашения о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ заключаются на основании ст. 78 Конституции РФ, ст. 26.8 Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ. Согласно официальным данным Минюста России в настоящее время соглашения о передаче полномочий в сфере образования отсутствуют.

Еще одной формой разграничения полномочий является передача полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ (п. 7.1 Закона об общих принципах организации органов субъектов РФ). Суть ее состоит в том, что полномочия федеральных органов исполнительной власти, закрепленные за ними указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, могут быть переданы для исполнения всем субъектам РФ. Однако для реализации этого необходимо, чтобы законодатель в соответствующем законе о разграничении компетенции в рамках отрасли установил возможность такой передачи. Закон об образовании подобных положений не содержит.

Вопросы разграничения компетенции в настоящее время являются весьма актуальными. Так, на наш взгляд, актуальным по сей день остается вопрос о разграничении компетенции в области образования между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. В соответствии со ст. 9 Закона об образовании к полномочиям органов местного самоуправления относятся вопросы присмотра и ухода за детьми, содержания их в муниципальных образовательных организациях; обеспечения содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройства прилегающих к ним территорий.

При этом в России в большинстве муниципальных образований отсутствуют необходимые финансовые, материальные и организационные ресурсы. Муниципальные образования в России объединяют проблемы низкого уровня доходов муниципальных бюджетов, отсутствия стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии, нехватки квалифицированных кадров. Кроме того, у органов местного самоуправления были изъяты полномочия по финансированию образовательного процесса в дошкольных образовательных организациях, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек. Это повлекло за собой повышение заработной платы педагогических работников, их социального статуса и престижа профессии. Вместе с тем воспитанники детских садов по сей день не имеют возможности находиться в благоприятных условиях, так как большинство детских садов не отремонтировано, у них нет современного оборудования. Поэтому представляется целесообразным передать субъектам РФ полномочия по финансовому обеспечению присмотра и ухода за детьми, содержанию детей в муниципальных образовательных организациях, обеспечению содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройству прилегающих к ним территорий.

Четвертая группа общественных отношений определяет принципы организации и деятельности всей системы органов государственной власти

и местного самоуправления, виды органов публичной власти, порядок их формирования, виды принимаемых ими нормативных правовых актов, при этом детально определяется организация, компетенция, ответственность высших органов государственной власти (Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, федеральных судов и судов субъектов РФ).

Таким образом, конституционным правом РФ определяется в целом система органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере образования. Органы государственной власти, осуществляющие такое управление, условно можно разделить на две группы — *общей* и *специальной компетенции*.

К органам общей компетенции следует отнести Президента РФ, Правительство РФ, высших должностных лиц субъектов РФ и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

К органам государственной власти специальной компетенции относятся Министерство высшего образования и науки РФ, Министерство просвещения РФ, Федеральная служба по контролю и надзору в сфере образования, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие управление в сфере образования, в том числе специализированные органы государственной власти субъектов РФ по реализации переданных полномочий (комитеты, управления, департаменты по контролю, надзору и лицензированию).

Также следует отметить, что институциональной составляющей системы управления образованием являются не только органы управления образованием, но и органы исполнительной власти различной отраслевой компетенции, имеющие в своем ведении образовательные организации.

Так, в соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ определяет направления внутренней и внешней политики, в том числе в сфере образования. Определяя систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, Президент РФ решает, какие специализированные органы исполнительной власти должны осуществлять управление в сфере образования, назначает на должность Председателя Правительства РФ по согласованию с Государственной Думой, заместителя Председателя Правительства РФ, курирующего указанную сферу, министров.

Полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования закреплены Законом об образовании.

Структура и наименование органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере образования определяются законом субъекта РФ. Такие органы могут быть, например, управлениями, департаментами образования, министерствами. Органы государственной власти субъектов РФ имеют полномочия, установ-

ленные ст. 8 Закона об образовании, которые конкретизируются в законах субъектов РФ.

Законом об образовании также определены вопросы местного значения муниципальных районов и городских округов (ст. 9). На основании Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ субъекты Российской Федерации могут передавать органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия в сфере образования.

На уровне местного самоуправления в муниципальных районах и городских округах создаются органы управления образованием (комитеты, управления, департаменты и др.)

Федеральные образовательные стандарты и требования как элемент системы образования имеют конституционную основу, поскольку непосредственно Конституция РФ устанавливает необходимость их принятия в Российской Федерации (ст. 43).

Таким образом, нормы конституционного права обращены к обучающимся, их родителям, органам публичной власти, осуществляющим управление в сфере образования, работодателям. Систему образования по праву можно назвать общепризнанной конституционной ценностью.

В предмете правового регулирования конституционного права можно выделить базовые общественные отношения в сфере образования. Так, образование является важнейшей гарантией социального государства; право на образование — одним из социальных прав человека и гражданина.

В механизме защиты конституционного права на образование важная роль принадлежит Конституционному Суду РФ; конституционным правом регулируются отношения по разграничению компетенции в сфере образования, устанавливаются различные формы разграничения компетенции, которые могут быть применены в сфере образования; конституционное право устанавливает принципы организации и деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования.

Учитывая, что конституционным правом регулируется достаточно широкий круг базовых общественных отношений в сфере образования, по нашему мнению, требуется детальное исследование конституционно-правовых основ системы образования, в том числе в сравнительном аспекте с зарубежными государствами, с целью дополнения имеющихся знаний и выработки предложений по совершенствованию законодательства РФ.

Литература

1. *Авакьян, С. А.* Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2015. — 640 с.
2. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М. В. Баглай. — М. : Норма, 2009. — 800 с.
3. *Болдырева, Е. В.* Задачи и цели конституционного правосудия в субъектах федеративных государств (на примере США, ФРГ и Российской Федерации) / Е. В. Болдырева // Журнал конституционного правосудия. — 2007. — № 2. — С. 52–61.
4. *Гаджиев, Г. А.* Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации / Г. А. Гаджиев // Актуальные вопросы конституционного правосудия (по материалам Журнала конституционного правосудия) / Под ред.: С. Д. Князев, М. А. Митюков и С. Н. Станских. — М. : Волтерс Клувер, 2011. — С. 36–65.
5. *Захарьян, Д. А.* Социальное государство: основные этапы развития и современное состояние / Д. А. Захарьян // Вестник РУДН. — 2016. — № 5. — С. 9–26.
6. *Зорькин, В. Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. — 2004. — № 12. — С. 3–9.
7. Конституционное право Российской Федерации : учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И. А. Алжеев, И. Б. Власенко, Е. Ю. Догадайло и др. ; отв. ред. С. И. Носов. — М. : Статут, 2014. — 391 с.
8. *Котляревский, С. А.* Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов / С. А. Котляревский ; под ред. В. А. Томсинова. — М. : Зерцало-М, 2014. — 392 с.
9. *Марченко, М. Н.* Судебное правотворчество и судейское право : учебное пособие / М. Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2017. — 448 с.
10. *Митюков, М. А.* Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии начала 90-х годов) : монография / М. А. Митюков. — М. : Проспект, 2019. — 312 с.
11. *Нарутто, С. В.* Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации / С. В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2. — С. 56–64.

12. *Нешатаева, Т. Н.* Решения Европейского Суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику : монография / Т. Н. Нешатаева. — М. : Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. — 304 с.

13. *Ображиев, К. В.* Судебное толкование и судебное нормотворчество: проблемы соотношения / К. В. Ображиев // Журнал российского права. — 2010. — № 3. — С. 98–103.

14. *Прудентов, Р. В.* Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права : монография / Р. В. Прудентов. — М. : Статут, 2019. — 192 с.

15. *Спаская, В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики / В. В. Спаская. — 2-е изд. — М. : Поматур, 2012. — 606 с.

16. *Шахрай, С. М.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С. М. Шахрай. — М. : Статут, 2017. — 624 с.

17. *Эбзеев, Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев. — М. : Проспект, 2013. — 656 с.

Ломтев С. П.

Духовно-нравственные истоки правового воспитания и просвещения в образовательной системе России

Аннотация. Статья посвящена обоснованию приоритетного значения духовно-нравственного компонента в организации правового воспитания и просвещения, понимая его в качестве главного истока формирования профессиональных юридических знаний.

Автор приводит результаты историко-правового анализа положений конституций (начиная с 1918 г.) и норм федерального законодательства, относящихся к свободе совести, отделению церкви от государства, а школы — от церкви, в качестве обоснования вывода о наличии невосполнимого пробела в процессах становления духовно-нравственных основ организации правового воспитания и просвещения с учетом православных и иных различных религиозных канонов.

В то же время, исходя из тенденций развития современного конституционного законодательства, автор формулирует оптимистическую позицию, согласно которой принятие в 2020 г. поправок к действующей Конституции Российской Федерации составит как правовую, так и духовно-нравственную основу для консолидации усилий государства, общества и церкви в деле модернизации правового воспитания и просвещения.

Ключевые слова: образовательная система России; Конституция РФ; духовно-нравственные истоки; правовое воспитание; правовое просвещение; отделение церкви от

государства; отделение школы от церкви; социально-правовое партнерство; национальные интересы.

Организация правового воспитания и просвещения как структурообразующий элемент национальной образовательной системы является общемировым культурологическим феноменом. Правовое воспитание и просвещение на различных этапах собственной эволюции формировалось в соответствии с исторически обусловленными духовно-нравственными истоками, оказывая все возрастающее влияние на реализацию познавательных способностей и потребностей человека, способствуя повышению уровня общей и юридической грамотности населения.

Теоретико-прикладной анализ проблем духовно-нравственных истоков организации правового воспитания и просвещения российской образовательной системы актуален как в прошлые века, так и в начале XXI столетия, поскольку не преодолен как минимум триединый комплекс исторически сложившихся противоречий, устранение которых позволит моделировать взаимоотношения государства, общества и церкви¹ и, в частности:

- возможности социально-правового партнерства государства, общества и церкви в расширении и укреплении духовно-нравственной основы организации правового воспитания и просвещения;
- состояние государственно-правового обеспечения участия церкви в организации духовно-нравственного правового воспитания и просвещения;
- степень концентрации духовно-нравственных истоков в организации правового воспитания и просвещения.

Ретроспективный подход к изучению духовно-нравственных истоков организации правового воспитания и просвещения позволяет лучше понять исторические предпосылки их возникновения с учетом особенностей исторического периода страны, поскольку сложившиеся общественные отношения в данной сфере «не действуют вне культурного поля, трудовой этики, основанной на религии, национальной культуре и традиции...»².

¹ Государство и церковь в XX веке: эволюция взаимоотношений, политический и социокультурный аспекты. Опыт России и Европы / отв. ред. А. И. Филимонова. М. : ЛИБРОКОМ, 2011. 464 с.

² Трудовая этика как проблема отечественной культуры: современные аспекты (материалы «круглого стола») // Вопросы философии. 1992. № 1. С. 22.

**Социально-правовое партнерство государства и церкви
в расширении и укреплении духовно-нравственной основы
организации правового воспитания и просвещения**

Прежде всего, отметим, что социально-правовое партнерство государства, общества и церкви возможно путем преодоления противоречий, вызванных вмешательством государства в организационно-управленческую деятельность религиозных организаций. В этой связи определенный историко-правовой интерес представляет опыт создания и работы специализированных государственных органов при Правительстве СССР, действовавших на основе руководящих партийно-советских документов и ориентированных на ограничение компетенции Русской православной церкви, которое выражалось в запрете ее участия в правовом воспитании и просвещении³.

Практикуемые в течение многих десятилетий прямые и косвенные законодательные запреты в сфере взаимоотношений государства и церкви, естественно, привели к пробелам в историко-правовых процессах формирования духовно-нравственных истоков правового воспитания и просвещения, а возникновение самих правовых пробелов, как полагает А. С. Пиголкин, «свидетельствует лишь о том, что законодатель не считает целесообразным урегулировать соответствующие отношения правовыми средствами»⁴.

В результате пробелы в историко-правовых процессах формирования духовно-нравственных истоков правового воспитания и просвещения привели к значимым социальным и сугубо правовым последствиям, в частности теоретико-правовым.

Организация отечественной системы правового воспитания и просвещения в отрыве от духовно-нравственных истоков приводит к традиционному (узкому) пониманию права с позиции юридического позитивизма и, в частности, легистского позитивизма⁵, занимающего, по словам П. П. Баранова, «в современной России среди различных направлений юридического позитивизма ... центральное место, основная особенность которого состоит в том, что законы представляют собой само право, независимо от их содержания,

³ См.: Постановление ЦК КПСС от 13 янв. 1960 г. «О мерах по ликвидации нарушений духовенством советского законодательства по культам»; Постановление Совета Министров СССР от 16 марта 1961 г. «Об усилении контроля за исполнением законодательства о культах» и др.

⁴ *Пиголкин А. С.* Обнаружение и устранение пробелов // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 49.

⁵ *Еришов В. В.* Правосудие, правопонимание и правотворчество в условиях глобализации с позиции легизма и «широкого» понимания права // Российское правосудие. 2011. № 12. С. 9–11 и др.

а правовые нормы — продукт властной, приказной деятельности государства»⁶, то есть, как правило, в санкционированных государством правоограничительных пределах.

С такой точкой зрения автора, как и с его единомышленниками, согласиться нельзя, по меньшей мере, по двум основаниям:

- во-первых, в силу неоднозначности юридической природы таких парных понятийных категорий, как «право» и «закон», «пробелы в праве» и «пробелы в законе», «аналогия права» и «аналогия закона»;

- во-вторых, вряд ли можно отдать центральное место «легизму» в юридическом позитивизме и в целом в системе правопонимания, если принять во внимание широко разделяемый научной общественностью интегративный подход к правопониманию, формируемый на основе различных типов, правоприменительной практики и содержащий в себе такие принципы права, как общие (основополагающие) принципы, принципы, содержащиеся в нормативных правовых договорах, и принципы, вырабатываемые в обычаях российского права⁷.

Именно интегративный подход позволяет рассматривать право не в узкой формально-логической схеме, то есть не как устоявшуюся систему нормативных санкционированных государством правил поведения, а в широком социально-правовом контексте — в соотношении с соответствующими духовно-нравственными категориями⁸.

Речь идет о понимании права не как совокупности нормативных правовых актов (нормативного правового материала), а с позиций и иных правовых феноменов: неписанное (обычное) право, правовые традиции, принципы, правосознание, которые, как верно замечает М. М. Рассолов, являются одной

⁶ Баранов П. П. Позитивистское правопонимание в юридической науке, практике и повседневной жизни современной России // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 4 (5). С. 9.

⁷ См., например: Карташов В. Н. О многообразии подходов к праву и интегративному его определению // Юридические записки Ярославского гос. ун-та им. П.Г. Демидова. 2003. Вып. 7. С. 3–14; Графский В. Г. Интегративная юриспруденция в условиях плюрализма подходов к изучению права // Проблемы понимания права : сборник научных статей. Саратов : Научная книга, 2007. С. 8–18; Кошелев М. С. Интегративный подход к выявлению ценностного содержания права в русской философии права // Государственная власть и местное самоуправление. М., 2013. № 2. С. 6–8; Залозло М. В. Интегративное правопонимание // Журнал российского права. 2014. № 4. С. 143–147; Драгунова Е. Ю. Интегративный подход к пониманию права в российской юридической науке // Сборник статей III Международной конференции «Инновационное развитие науки и образования» (г. Пенза, 20 августа 2018 г.). МЦНС «Наука и просвещение», 2018. С. 122–126 и др.

⁸ См.: Зазаева Н. Б. Соотношение права и нравственности в свете интегративного подхода // Научный Вестник Омской академии МВД России. 2008. № 2. С. 21–25.

«из ключевых проблем правовой науки, раскрывающих правовую деятельность людей, групп, индивидов, истоки и механизмы их правомерного и противоправного поведения, определяющих пути и формы целенаправленного правового воспитания членов демократического общества, формирования правовой культуры»⁹.

Отсюда следует вывод: проблема правопонимания как фундаментальная основа правового воспитания и просвещения не только подрастающего поколения, но и вполне взрослых категорий населения страны была и остается по-прежнему теоретически актуальной, и с практической точки зрения востребованной государством и обществом. Это объясняется объективной исторической преемственностью духовно-нравственных ценностей, выраженных, как писал А. С. Хомяков, в проявлении «самого характера воспитания, ибо воспитание, естественно даваемое поколением, предшествующим поколению предшествующему ..., заключает и должно заключать в себе те начала, которыми живет и развивается историческое общество»¹⁰.

Историко-правовое познание тенденций распространения не столько профессиональных юридических знаний, сколько духовно-нравственных основ их формирования позволяет не только определить их реальное состояние в соответствующем социально-правовом пространстве, но и наметить перспективы оптимизации организационно-методических форм правового воспитания и просвещения применительно к различным этапам жизнедеятельности человека, в ходе которой он прямо или косвенно испытывает на себе действие определенной совокупности научно обоснованных социальных и государственно-правовых мер, прямо и (или) косвенно способствующих формированию юридических знаний, где структурной доминантой должно выступать научное обоснование духовно-нравственных истоков.

Прав в этом отношении С. Ф. Мазурин, выдвигая бесспорный тезис о том, что общественные науки «должны способствовать развитию эффективной правовой системы государства, нравственному воспитанию человека, укреплению основ государственности и национального самосознания народов России»¹¹. Но при этом автор упускает принципиальное положение о духов-

⁹ *Расолов М. М.* Проблемы теории государства и права. М., 2007. С. 336.

¹⁰ *Хомяков А. С.* (1804–1860). Всемирная задача России / сост. и ком. М. М. Панфилова ; отв. ред. О. А. Платонов. Изд. 2-е. М. : Институт русской цивилизации, Благословение, 2011. С. 274.

¹¹ *Мазурин С. Ф.* Некоторые аспекты нравственности в системе общественной науки и образовании // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы VII Международной научной конференции, посвященной 500-летию со дня преставления Преподобного Иосифа Волоцкого (г. Москва, 28 апреля 2015 г.) / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. М. : Книжный мир, Московский университет имени С. Ю. Витте, 2015. С. 169.

ности как приоритетной доминанты в иерархичном построении системы «наука – образование».

Исходя из признания несомненной роли церкви в развитии культурных и этических ценностей современной России, о расширении и укреплении социально-правового партнерства государства и церкви свидетельствует включение по предложениям представителей религиозных организаций, духовных и религиозных образовательных учреждений в Номенклатуру специальностей научных работников научной специальности «Теология» и ее признание в качестве светской науки.

И действительно, согласно Паспорту научной специальности «Теология»¹² области ее исследования представлены историческими, методологическими, науковедческими и иными общенаучными и частнонаучными методами научного познания, в их числе: становление и историческое развитие теологии; методология теологии; сравнительно-теологические исследования; история, содержание и актуальная проблематика внутренних правовых норм конфессий, теоретическое объяснение хода исторического процесса; социальное учение о религиозной традиции и т. д.

Надо признать, что научная специальность «Теология» предполагает области, ориентированные на исследование духовно-нравственных истоков теории и практики проблем воспитания: нравственная теология и эстетика; религиозная педагогика и воспитание; теоретическое осмысление проблем личности и ее формирования; и т. д.

Возможно, именно поэтому идею светскости научной специальности «Теология» разделяют и представители научной общественности. Так, в аннотации к своей статье К. М. Антонов пишет: «...государственное признание научного статуса теологии не противоречит идее светскости, но соответствует необходимости реализации гражданских прав верующих и отвечает насущной потребности Церкви, государства и общества»¹³.

Представляется, что появление научной специальности «Теология» имеет соответствующие духовно-нравственные истоки и является современной имплементацией исторического опыта Российской империи, где богословское научное направление развивалось в рамках общегосударственной православной религии в рамках многонационального и многоконфессионального устройства России.

¹² Паспорт научной специальности «Теология» (шифр специальности 26.00.01) : одобрен Президиумом ВАК при Минобрнауки России (протокол Президиума ВАК от 25.09.2015 № 24, рекомендация № 24/555). Режим доступа: www.vak.minobrnauki.gov.ru.

¹³ Антонов К. М. Теология как научная специальность // Вопросы философии. 2012. № 6. С. 73.

Состояние государственно-правового обеспечения участия церкви в организации духовно-нравственного правового воспитания и просвещения

Оценивая состояние государственно-правового обеспечения участия церкви в духовно-нравственной организации правового воспитания и просвещения, следует признать несомненную значимость государственных и негосударственных образовательных учреждений высшего юридического образования, а также религиозных организаций в развитии духовно-нравственных ценностей современной России.

В то же время нельзя не обратить внимание на совокупность социальных и правовых (в том числе и конституционно-правовых) противоречий, образующих определенные препятствия в укреплении и расширении интеграционных связей общественно-государственных институтов и церковных традиций в организации правового воспитания и просвещения.

В конституционном законодательстве России на протяжении почти 75 лет (1918–1993 гг.) проводился принцип отделения церкви от государства, а школы — от церкви, что нашло закрепление в Конституции РСФСР 1918 г. (ст. 13)¹⁴, Конституции РСФСР 1925 г. (ст. 5)¹⁵, Конституции СССР 1936 г. (ст. 124)¹⁶, Конституции РСФСР 1937 г. (ст. 128)¹⁷, Конституции СССР 1977 г. (ст. 52)¹⁸, Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 50)¹⁹.

¹⁴ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582. Прекратила действие в связи с принятием Конституции РСФСР от 11 мая 1925 г.

¹⁵ Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики) // СУ РСФСР. 1925. № 30, ст. 218.

¹⁶ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. постановлением Чрезвычайного VIII съезда Советов СССР от 05 дек. 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

¹⁷ Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов от 21 янв. 1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (вместе с Конституцией) // СУ РСФСР. 1937. № 2, ст. 11.

¹⁸ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята ВС СССР 07 окт. 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

¹⁹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : принята ВС РСФСР 12 апр. 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15, ст. 407.

Конституция СССР 1924 г.²⁰ не содержала норм об отделении церкви от государства, а школы — от церкви. М. И. Одинцов объясняет это тем, что, возможно, ВЦИК применял разнообразные меры по контролю деятельности религиозных организаций, что и составило «... для 1924–1927 гг. характерное примерное равновесие между этими организациями и степенью влияния на церковную политику»²¹.

Конституция Российской Федерации 1993 г.²² также не содержит норм прямого регулирования об отделении церкви от государства, а школы — от церкви и предусматривает конституционно-правовой запрет на «разжигание ... религиозной розни» (ст. 13).

В этой связи можно поддержать вывод А. С. Смыкалина, сделанный им по результатам историко-правового и сравнительно-правового анализа процессов трансформации понятия «свобода совести» в советских конституциях 1918, 1924, 1936 и 1977 гг.: «... образование нового государства — Российская Федерация, принятие новой Конституции РФ 1993 г., уважающей права человека, в том числе верующих, стал поворотным моментом в этих взаимоотношениях»²³.

В то же время надо признать, что законодательство об образовании как в те годы, так и современное, явно не способствует созданию монолитного по своей духовно-нравственной природе и триединого (государство, право и церковь) подхода к решению сложнейших проблем организации правового воспитания и просвещения.

Достаточно сказать, что Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 01.03.2020) «Об образовании в Российской Федерации»²⁴ (далее — Закон об образовании), среди 34 основных понятий, используемых этим законом, определяет образование как «единый целенаправленный процесс воспи-

²⁰ Постановление II Съезда Советов СССР от 31 янв. 1924 г. «Об утверждении Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2, ст. 24.

²¹ *Одинцов М. И.* Государство и церковь (История взаимоотношений, 1917–1938 гг.) // Культура и религия. М., 1991. № 11. С. 29.

²² 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 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

²³ *Смыкалин А. С.* Историческая трансформация понятия «свобода совести» в советских конституциях 1918, 1924, 1936 и 1977 г. // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы... С. 152.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

тания и обучения, ... осуществляемый ... в целях духовно-нравственного ... развития человека» (ч. 1 ст. 2). При этом Закон об образовании ограничился лишь регламентацией возможности создания духовных образовательных организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ч. 2 ст. 22) и нормой о предоставлении обучающимся свободы совести как академического права (ч. 10 ст. 34), с учетом того, что свобода совести или религиозная свобода представляет собой одну из важнейших форм духовно-нравственных истоков самоопределения личности человека и гражданина.

Нет реальной поддержки в этом архиважном деле и со стороны федеральных органов исполнительной власти, если исходить из того, что Минобрнауки России, как ранее, так и ныне, неизменно понимает меры реализации государственной политики в области образования как получение посредством проведения мониторинга деятельности образовательных учреждений статистической информации, позволяющей принять решение о реорганизации вузов.

Вполне верен в этом отношении вывод Т. Н. Бабуриной о том, что модернизация образовательного процесса фактически была ориентирована не на меры «по улучшению качества образования, не на развитие вузов, а разрушить сложившиеся студенческие коллективы, уничтожить научные школы, которыми всегда отличалось в лучшую сторону отечественное образование»²⁵.

Не менее ущербны для формирования духовно-нравственных основ организации правового воспитания и просвещения имеют проблемы подготовки юристов, в частности, кадров для правоохранительных органов, юрисдикционная деятельность которых предполагает наличие должных профессиональных, но и в не меньшей мере гражданственных, моральных, духовно-нравственных и т. п. качеств²⁶.

²⁵ Бабурина Т. Н. Вопрос об эффективности вузов как феномен современной Российской модернизации образовательного процесса // Европейское измерение – 2014: политика, экономика, культура, международные отношения : сборник научных трудов / Европейский институт JUSTO ; под общ. ред. С. Н. Бабурина и З. А. Станкевича. М. : Книжный мир, 2014. С. 395.

²⁶ Подробнее см.: Ломтев С. П. Правовое воспитание кадров для органов внутренних дел // Совершенствование правового воспитания учащейся молодежи в свете решений XXVII съезда КПСС : материалы Всесоюзной научно-практической конференции (г. Одесса, 1987 г.). М. : Наука, 1989. С. 275–278; *Он же*. Обучение и воспитание кадров органов внутренних дел в отраслевой системе управления // Проблемы воспитательной работы со слушателями в юридическом вузе МВД России: единство обучения и воспитания, состояние, формы реализации и пути совершенствования : материалы XVIII учеб.-метод. сбора профес.-препод. И начальствующего состава Моск. высш. шк. милиции МВД РФ (г. Москва, 2–3 февраля 1993 г.). 144 с.; *Он же*. Законность как критерий профессиональной и нравственной подготовки кадров для оперативных подразделений органов внутренних дел // Законность, оперативно-розыскная деятельность и уго-

В этой связи стоит полностью разделить позицию Д. В. Мазаева, согласно которой «законодательство об образовании на сегодняшний день по существу не регулирует отношения, связанные с участием работодателей и их представителей в образовательном процессе, например, в сфере юриспруденции»²⁷, а это, по справедливому выводу Ю. С. Артамоновой, свидетельствует о том, что данное направление развития законодательства об образовании должно быть закреплено законодательно²⁸.

Иными словами, складывающиеся в сфере образования общественные отношения, как справедливо отмечает В. В. Спасская, «должны получить максимально полную регламентацию в нормах отраслевого законодательства... Причем смежные с ними правоотношения, оставаясь в рамках общих предписаний своих отраслей права, подлежат регулированию нормами законодательства об образовании только в части особенностей их реализации в сфере образования»²⁹.

Представляется, что эти и иные процессы в организации правового воспитания и просвещения стали следствием не только происходивших в советское время политико-правовых процессов в образовательной сфере, имеющих исторически обусловленные духовно-нравственные истоки, но и сохраняющейся по сей день субъективной недооценки исторической значимости степени развития образовательной системы России.

Здесь вряд ли можно согласиться с противоречивыми выводами Ю. С. Артамоновой, которая, с одной стороны, констатирует наличие в России «достаточно развитой системы регулирования отношений в сфере образования», а с другой — полагает, что данная система «базируется на относительно богатом историческом опыте»³⁰. Представляется, что суждение молодого ученого не совсем осмысленно с историко-правовых позиций, если принять во внимание фактические данные о многовековом историческом опыте становления и развития образовательной системы России.

ловный процесс // Материалы Международной научно-практической конференции / ред. кол. : О. М. Латышева, В. П. Сальникова и др. Ч. I. СПб., 1998. 446 с.

²⁷ Цит. по: *Мазаев Д. В.* Участие работодателей в системе высшего юридического образования и в подготовке юристов // Закон. 2016 № 11. С. 59–61.

²⁸ *Артамонова Ю. С.* Направления развития законодательства об образовании // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2018. Т. 13. (№ 18). С. 247.

²⁹ *Спасская В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 2007. С. 20.

³⁰ *Артамонова Ю. С.* Указ. соч. С. 247.

Степень концентрации духовно-нравственных истоков в организации правового воспитания и просвещения

Определить степень концентрации духовно-нравственных истоков в организации правового воспитания и просвещения возможно путем историко-правового изучения многовекового, причем во многом противоречивого опыта становления многообразных и самобытных организационно-правовых форм отечественной образовательной системы.

Российский опыт имеет значение не только для развития отечественной образовательной системы, но и ее влияния на мировое образовательное пространство путем вхождения России в мировое образовательное сообщество в качестве полноправного партнера, развития международной академической мобильности и обеспечения участия России в подготовке высококвалифицированных специалистов для зарубежных стран, разработки и осуществления международных целевых инновационных программ (проектов) и т. п.

Как верно отмечает А. В. Панибратцев, «в данном случае речь идет не просто о сотрудничестве при обмене знаниями..., а о развитии этих связей на государственном уровне, в итоге ведущих к интеграции основ национальных систем образования»³¹, что имеет конструктивное значение для расширения духовно-нравственных истоков организации правового воспитания и просвещения с учетом международного опыта.

При этом нельзя в полной мере принимать как западные, так и восточные образовательные традиции, учитывая характерные для них крайности: европейской — религиозность, жесткая дисциплина, консерватизм и др. и азиатской — архаизм, доминанта личности учителя, ритуальность и др.

Отечественная образовательная система адаптивным образом приняла все то рациональное, что было накоплено за предшествующие столетия, в частности, признание взаимосвязи образования с воспитанием духовно-нравственных качеств личности, закреплённой в ряде источников древнерусского права, согласно которым основополагающим принципом обучения наукам признавалась организация христианского воспитания, ориентированного на соблюдение правил поведения и «благородных обычаев»³².

О сердцевине духовно-нравственных истоков становления отечественной системы воспитания и правового просвещения свидетельствуют многие исторические факты. Так, церковное образование, распространяемое как среди бояр

³¹ Панибратцев А. В. Высшее образование России в условиях глобализации // Европейское измерение – 2014... // Сборник научных трудов... С. 355.

³² Буш В. В. Памятники старинного русского воспитания. (К истории древнерусской письменности и культуры). Пг. : тип. Кюгельген, Глич и Ко, 1918. С. 14.

и князей, так и простых верующих людей, просуществовало на Московской земле до середины XVII в. и достигло своего расцвета в Киевской Руси, во времена которой князь Ярослав Мудрый (1019–1054) в Новгороде (1030), по преданию, создал академию, а в Киеве при Софийском соборе — публичную библиотеку, где обучались несколько сотен учащихся и «книгописцы», которые переводили книги с греческого языка на славянский, тем самым «засеял книжными словами сердца верующих людей».

Духовенство и в последующие века оставалось единственно грамотным сословием, продолжало свою просветительскую деятельность в школах при церквях. Но с созданием единого централизованного российского государства образовательная система постепенно стала приобретать организационно-правовые формы. Так, согласно постановлению Стоглавого Собора (1551) под руководством «учителей» и «мастеров» стали организовываться училища, где книгопечатание нравственно-религиозной литературы имело государственную значимость³³.

До середины XVII в. организация образовательной системы на Руси в виде «просвещения» понималась «в вере», и обучение велось на основе Ветхо- и Новозаветных книг почти в двухстах монастырях (Чудовский, Троице-Сергиевский, Киево-Печерский, Кирилло-Белозерский и др.). Это обучение не сводилось к распространению элементарной грамотности, а предусматривало «книжное учение», предполагавшее, наряду с богословием, изучение греческого языка, риторики, грамматики, диалектики, и было ориентировано на подготовку горожан, послушников и монахов к государственной и церковной службе, а в основанной в 1687 г. Славяно-греко-латинской академии преподавали «правосудие духовного и мирского»³⁴.

Таким образом, как пишет Н. Л. Сиверцева, в допетровскую эпоху на Руси «существовала образовательная социализация, выполнявшая важную культурную и личностно-творческую функцию, а ее прямая ориентация на Священное писание, ... не исключала особенностей традиционного российского просвещения»³⁵.

Социальная потребность в государственном воспитании и правовом просвещении окончательно сформировалась в русском обществе лишь к концу царствования Елизаветы Петровны (1709–1761), когда необходимость призна-

³³ Подробнее см.: *Соболевский А. И.* Образованность Московской Руси XV–XVII вв. : Речь, читанная на годичном акте Императорского С.-Петербург. ун-та 8 февр. 1892 г. орд. проф. А. И. Соболевским. СПб., 1892. С. 14.

³⁴ *Румянцева В. С.* Русская школа XVII в. // Вопросы истории. 1978. № 6. С. 217–218.

³⁵ *Сиверцева Н. Л.* Становление государственной формы системы образования в России // Социс. 1996. № 12. С. 118–119.

ния богословского просвещения и научного знания, как указывал М. В. Ломоносов (1711–1765), в привилегии создаваемого им Петербургского университета, которая обязывала «духовенство не ругать наук в проповедях»³⁶.

Становление организационно-правовых основ юридического образования в России началось с Петровских реформ и получило наибольшее развитие в эпоху «просвещенного абсолютизма». В это время императором Александром I были утверждены «Предварительные правила народного просвещения» (23 января 1803 г.); юриспруденция получила статус самостоятельной отрасли высшего образования; в научно-педагогический оборот был введен термин «правоведение»; в Петербурге в 1835 г. «для образования благородного юношества на службу по судебной части» открыто Правовое училище³⁷.

Необходимо подчеркнуть, что процессы интеграционного реформирования государственной власти и церковной организации протекали в исторически обусловленных и, несомненно, в достаточно строго ограничивающих правовой статус церкви определенных рамках, которые, как отмечает А. М. Осавелюк, «не сводились только к нормам светского закона, они имели еще и религиозно-нравственное наполнение, а пределы осуществления верховной государственной власти в русском обществе мыслились прп. Иосифом Волоцким (1440–1515) не столько правовыми, сколько религиозно-нравственными»³⁸. Но, к сожалению, с течением времени, как далее пишет автор, «приходится констатировать, что одной из особенностей светского права является его самоизоляция от нравственности и религии»³⁹.

Задача понимания и пролонгации исторического опыта познания духовно-нравственных истоков организации правового воспитания и просвещения не только не теряет, но, напротив, все больше актуализируется в условиях глобализации, последствиями которой, несомненно, является все большее распространение в России интеграционных процессов в соответствии с обще-европейскими и (или) общемировыми принципами организации образовательных систем.

³⁶ Сухомлинов М. И. Материалы для истории просвещения России // Журнал Министерства народного просвещения. 1865, Октябрь. С. 42.

³⁷ Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 года / [Савельев А. Я., Момот А. И., Хотеевков В. Ф. и др.] ; под ред. В. Г. Кинелева ; НИИ высш. образования. М : НИИ ВО, 1995. С. 194.

³⁸ Осавелюк А. М. Духовно-нравственное наследие преподобного Иосифа Волоцкого в развитии государственного строительства России // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы ... С. 50.

³⁹ Осавелюк А. М. Нравственные начала и светское право: соотношение и взаимодействие // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы ... С. 397.

Данные процессы, естественно, не могут не оказывать детерминирующего воздействия на теорию и практику организации правового воспитания и просвещения как одного из важнейших элементов отечественной образовательной системы и обуславливают объективную потребность в координированном принятии мер по равноправному участию в международной образовательной политике на основе, как верно полагает В. М. Данильченко, «регулируемая их наднациональными институтами, постепенного перерастания национальными образовательными системами своих государственных рамок и зарождения тенденций к формированию единого образовательного пространства как наиболее эффективной формы реализации задач будущего»⁴⁰.

В то же время, по мнению В. М. Данильченко, «для национальных высших школ, и для российской в том числе, для сохранения своей культурно-исторической идентичности, участвуя в процессе интернационализации, так как она несет значительные черты глобализации, не стоит забывать об истории своего государства, о его национальных интересах ...»⁴¹. И здесь уместно согласиться с Г. В. Осиповым, понимающего национальные интересы как «совокупность жизненно важных потребностей, удовлетворение которых обеспечивает существование и возможность развития каждого российского гражданина, российского общества и российского государства»⁴².

Внесение поправок в законопроект «О внесении изменений в Конституцию Российской Федерации» в виде отдельной статьи третьей главы «Федеративное устройство» в части упоминания в Основном законе понятия «Бог» и дополнения словами: «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога ...», естественно, не меняет светский характер Российской Федерации и прямо свидетельствует, с одной стороны, о переосмыслении пагубных последствий отделения церкви от государства, а школы — от церкви, и, с другой — будет являться конституционно-правовой основой для консолидации усилий государства, общества и церкви в деле организации правового воспитания и просвещения.

В итоге можно сделать вывод, что познание духовно-нравственных истоков организации правового воспитания и просвещения и использование полученных теоретико-прикладных результатов в процессе укрепления образовательной системы в Российской Федерации представляет собой опреде-

⁴⁰ Данильченко В. М. Глобализация и образование в XXI веке // Высшее образование сегодня. 2004. № 3. С. 42.

⁴¹ Данильченко В. М. Указ. соч. С. 46.

⁴² Осипов Г. В. Социология и общество: социологический анализ русской смуты. М., 2007. С. 85.

ленный вклад в цивилизационную историографию взаимоотношений государства, общества и церкви.

Литература

1. Антонов, К. М. Теология как научная специальность / К. М. Антонов // Вопросы философии. — 2012. — № 6. — С. 73–84.
2. Артамонова, Ю. С. Направления развития законодательства об образовании / Ю. С. Артамонова // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2018. — Т. 13. (№ 18). С. 238–248.
3. Бабурина, Т. Н. Вопрос об эффективности вузов как феномен современной Российской модернизации образовательного процесса / Т. Н. Бабурина // Европейское измерение – 2014: политика, экономика, культура, международные отношения : сборник научных трудов / Европейский институт JUSTO ; под общ. ред. С. Н. Бабурина и З. А. Станкевича. — М. : Книжный мир, 2014. — 543 с.
4. Баранов, П. П. Позитивистское правопонимание в юридической науке, практике и повседневной жизни современной России / П. П. Баранов // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — Т. 2. — № 4 (5). — С. 7–14.
5. Буш, В. В. Памятники старинного русского воспитания. (К истории древнерусской письменности и культуры) / В. В. Буш. — Пг. : тип. Кюгельген, Глич и Ко, 1918. — 119 с.
6. Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 года / [Савельев А. Я., Момот А. И., Хотеевков В. Ф. и др.] ; под ред. В. Г. Кинелева : НИИ высш. образования. — М. : НИИ ВО, 1995. — 342 с.
7. Государство и церковь в XX веке: эволюция взаимоотношений, политический и социокультурный аспекты. Опыт России и Европы / отв. ред. А. И. Филимонова. — М. : ЛИБРОКОМ, 2011. — 464 с.
8. Графский, В. Г. Интегративная юриспруденция в условиях плюрализма подходов к изучению права / В. Г. Графский // Проблемы понимания права : сборник научных статей. — Саратов : Научная книга, 2007. — С. 8–18.
9. Данильченко, В. М. Глобализация и образование в XXI веке / В. М. Данильченко // Высшее образование сегодня. — 2004. — № 3. — С. 44–47.
10. Драгунова, Е. Ю. Интегративный подход к пониманию права в российской юридической науке / Е. Ю. Драгунова // Сборник статей III Международной конференции «Инновационное развитие науки и образования» (г. Пенза, 20 августа 2018 г.). — МЦНС «Наука и просвещение», 2018. — 212 с.
11. Ершов, В. В. Правосудие, правопонимание и правотворчество в условиях глобализации с позиции легизма и «широкого» понимания права / В. В. Ершов // Российское правосудие. — 2011. — № 12. — С. 9–11.

12. *Зазаева, Н. Б.* Соотношение права и нравственности в свете интегративного подхода / Н. Б. Зазаева // Научный Вестник Омской академии МВД России. — 2008. — № 2. — С. 21–25.

13. *Залоило, М. В.* Интегративное правопонимание / М. В. Залоило // Журнал российского права. — 2014. — № 4. — С. 143–147.

14. *Карташов, В. Н.* О многообразии подходов к праву и интегративному его определению / В. Н. Карташов // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. — 2003. — Вып. 7. — С. 3–14.

15. *Кошелев, М. С.* Интегративный подход к выявлению ценностного содержания права в русской философии права / М. С. Кошелев // Государственная власть и местное самоуправление. — М., 2013. — № 2. — С. 6–8.

16. *Ломтев, С. П.* Правовое воспитание кадров для органов внутренних дел / С. П. Ломтев // Совершенствование правового воспитания учащейся молодежи в свете решений XXVII съезда КПСС : материалы Всесоюзной научно-практической конференции (г. Одесса, 1987 г.). — М. : Наука, 1989. — С. 275–278.

17. *Ломтев, С. П.* Обучение и воспитание кадров органов внутренних дел в отраслевой системе управления / С. П. Ломтев // Проблемы воспитательной работы со слушателями в юридическом вузе МВД России: единство обучения и воспитания, состояние, формы реализации и пути совершенствования : материалы XVIII учебно-методического сбора профессорско-преподавательского и начальствующего состава Московской высшей школы милиции МВД РФ (г. Москва, 2–3 февраля 1993 г.) / [Редкол.: Г. Г. Криволапов (отв. ред.) и др.]. — М. : МВШМ, 1993. — 144 с.

18. *Ломтев, С. П.* Законность как критерий профессиональной и нравственной подготовки кадров для оперативных подразделений органов внутренних дел / С. П. Ломтев // Законность, оперативно-розыскная деятельность и уголовный процесс // Материалы Международной научно-практической конференции / Ред. кол. : О. М. Латышева, В. П. Сальникова и др. — Ч. I. — СПб., 1998. — 446 с.

19. *Мазаев, Д. В.* Участие работодателей в системе высшего юридического образования и в подготовке юристов / Д. В. Мазаев // Закон. — 2016. — № 11. — С. 59–61.

20. *Мазурин, С. Ф.* Некоторые аспекты нравственности в системе общественной науки и образовании / С. Ф. Мазурин // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы VII Международной научной конференции, посвященной 500-летию со дня преставления Преподобного Иосифа Волоцкого (г. Москва, 28 апреля 2015 г.) / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. — М. : Книжный мир, Московский университет имени С. Ю. Витте, 2015. — 464 с.

21. *Одинцов, М. И.* Государство и церковь (История взаимоотношений, 1917–1938 гг.) / М. И. Одинцов // Культура и религия. — М., 1991. — № 11. — 63 с.

22. *Осавелюк, А. М.* Духовно-нравственное наследие преподобного Иосифа Волоцкого в развитии государственного строительства России / А. М. Осавелюк // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы VII Международной научной конференции, посвященной 500-летию со дня преставления Преподобного Иосифа Волоцкого (г. Москва, 28 апреля 2015 г.) / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. — М. : Книжный мир, Московский университет имени С. Ю. Витте, 2015. — 464 с.

23. *Осавелюк, А. М.* Нравственные начала и светское право: соотношение и взаимодействие / А. М. Осавелюк // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы VII Международной научной конференции, посвященной 500-летию со дня преставления Преподобного Иосифа Волоцкого (г. Москва, 28 апреля 2015 г.) / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. — М. : Книжный мир, Московский университет имени С. Ю. Витте, 2015. — 464 с.

24. *Осипов, Г. В.* Социология и общество: социологический анализ русской смуты / Г. В. Осипов ; Российская акад. наук, Ин-т социально-политических исслед., Ин-т перспективных исслед. — М. : Норма, 2007. — 846 с.

25. *Панибратцев, А. В.* Высшее образование России в условиях глобализации / А. В. Панибратцев // Европейское измерение – 2014: политика, экономика, культура, международные отношения : сборник научных трудов / Европейский институт JUSTO ; под общ. ред. С. Н. Бабурина и З. А. Станкевича. — М. : Книжный мир, 2014. — 543 с.

26. *Пиголкин, А. С.* Обнаружение и устранение пробелов / А. С. Пиголкин // Советское государство и право. — 1970. — № 3.

27. *Рассолов, М. М.* Проблемы теории государства и права : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / М. М. Рассолов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. — 431 с.

28. *Румянцева, В. С.* Русская школа XVII в. / В. С. Румянцева // Вопросы истории. — 1978. — № 6. — С. 217–218.

29. *Сиверцева, Н. Л.* Становление государственной формы системы образования в России / Н. Л. Сиверцева // Социс. — 1996. — № 12. — С. 118–121.

30. *Смыкалин, А. С.* Историческая трансформация понятия «свобода совести» в советских конституциях 1918, 1924, 1936 и 1977 г. / А. С. Смыкалин // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы VII Международной научной конференции, посвященной

500-летию со дня преставления Преподобного Иосифа Волоцкого (г. Москва, 28 апреля 2015 г.) / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. — М. : Книжный мир, Московский университет имени С. Ю. Витте, 2015. — 464 с.

31. *Соболевский, А. И.* Образованность Московской Руси XV–XVII вв. : Речь, читанная на годичном акте Императорского С.-Петербур. ун-та 8 февр. 1892 г. орд. проф. А. И. Соболевским. — СПб., 1892. — 23 с.

32. *Спаская, В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Спаская Вероника Всеволодовна. — М., 2007. — 57 с.

33. *Сухомлинов, М. И.* Материалы для истории просвещения России / М. И. Сухомлинов // Журнал Министерства народного просвещения. — 1865, октябрь.

34. Трудовая этика как проблема отечественной культуры: современные аспекты (материалы «круглого стола») // Вопросы философии. — 1992. — № 1. — С. 3–29.

35. *Хомяков, А. С.* (1804–1860). Всемирная задача России / А. С. Хомяков: сост. и ком. М. М. Панфилова ; отв. ред. О. А. Платонов. — Изд. 2-е. — М. : Институт русской цивилизации, Благословение, 2011. — 784 с.

Шевелева Н. А., Васильев И. А.

Онлайн-курсы в высшем юридическом образовании

(Статья подготовлена в рамках научного проекта РФФИ № 19-011-00687

«Влияние цифровизации высшего образования на связанные с ним экономические процессы в современном российском обществе»)

Аннотация. Отвлеченное на первый взгляд содержание понятия «цифровизация образования» имеет свое реальное проявление в ряде мероприятий федеральных национальных проектов «Цифровая экономика» и «Образование». Примером конкретизации могут послужить количественные требования — индикаторы результативности, относящиеся к онлайн-курсам. В то же время традиционная система высшего образования, в том числе и юридического образования, демонстрирует известную инертность к нововведениям.

Статья посвящена анализу состояния «рынка» онлайн-курсов с учетом деятельности образовательных платформ и региональных центров компетенций в сфере онлайн-обучения. В результате проведенного исследования сделано несколько выводов, в том числе о том, что правовое регулирование использования онлайн-курсов в реализации образовательных программ сосредоточено в актах локального регулирования, а это заведомо предполагает существование различных требований, которые препятствуют развитию электронного обучения и академической мобильности студентов.

Ключевые слова: онлайн-курсы; онлайн-обучение; электронное обучение; национальные проекты; образовательные платформы; правовое регулирование онлайн-курсов; локальное регулирование онлайн-курсов; онлайн-курсы в образовательных программах; отношение студентов к онлайн-курсам; зачет результатов освоения онлайн-курсов.

Два года назад мы уже обращались к теме онлайн-курсов в сфере юридического образования¹, однако время вносит свои коррективы: появились национальные проекты², в составе которых предусмотрены мероприятия по цифровизации образования; есть отдельный федеральный проект «Кадры для цифровой экономики»³. В связи с интенсивным развитием цифровых технологий, появлением довольно большого числа массовых открытых онлайн-курсов (далее — МООК, электронный курс) (англ.: massive open online courses — МООС) по правовой тематике возникла потребность в проведении дополнительного анализа и оценки роли онлайн-курсов, их правовой регламентации в условиях 2020 г.

В то же время можно констатировать, что законодательное регулирование не изменилось. Единственным источником, создающим правовую основу для существования онлайн-курсов, по-прежнему являются положения ст. 16 Федерального закона от 27 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон об образовании), отсылающие к новым образовательным технологиям. Не претерпел изменений и приказ Минобрнауки России от 23 августа 2017 г. № 816 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ»⁵ (далее — Приказ Минобрнауки № 816/2017). Такая «стабильность» правового регулирования никак не согласуется с задачами

¹ См.: Шевелева Н. А., Лаврикова М. Ю., Васильев И. А. Юридические онлайн-курсы: ожидания и возможности // Закон. 2018. № 5. С. 176–186.

² Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16), Паспорт национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

³ Паспорт федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» (утв. Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 20.09.2017.

национальных проектов в части цифровизации образования и ожиданиями обучающихся, их родителей и широкого круга общественных институтов, заинтересованных в развитии качественного высшего образования.

В национальном проекте «Образование» прямо говорится о разработке и внедрении онлайн-курсов (федеральные проекты «Цифровая образовательная среда»⁶, «Молодые профессионалы»⁷). Согласно индикаторам федерального проекта «Молодые профессионалы» к 2024 г. не менее 15 % научно-педагогических работников университетов, входящих в топ-500 глобальных институциональных рейтингов, должны участвовать в реализации образовательных программ других организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, в том числе посредством онлайн-курсов. Это должно обеспечить повышение качества преподавания и подготовку кадров как для базовых отраслей экономики и социальной сферы, так и для высокотехнологичных отраслей. К концу 2019 г. должен быть обеспечен свободный доступ (бесплатный для пользователей) по принципу «одного окна» для всех категорий граждан, обучающихся по образовательным программам высшего образования и дополнительным профессиональным программам, к онлайн-курсам, реализуемым различными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и образовательным платформам (федеральный проект «Цифровая образовательная среда»). К 2024 году 20 % обучающихся должны осваивать отдельные курсы, дисциплины (модули), в том числе в формате онлайн-курсов, с использованием ресурсов иных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе университетов, обеспечивающих соответствие качества подготовки обучающихся мировому уровню.

Использование онлайн-курсов предполагается в гораздо более широком диапазоне, нежели только образование. Планируется внедрение целевой модели цифровой образовательной среды, которая позволит:

- создать во всех образовательных организациях профили «цифровых компетенций» для обучающихся, педагогов и административно-управленческого персонала;

⁶ Раздел 4.4 Федерального проекта «Цифровая образовательная среда» Паспорта национального проекта «Образование» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Раздел. 4.6 Федерального проекта «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» Паспорта национального проекта «Образование» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

- конструировать и реализовывать индивидуальные учебные планы (программы), в том числе с правом зачета результатов прохождения онлайн-курсов при прохождении аттестационных мероприятий;

- автоматизировать рутинные административные, управленческие и обеспечивающие процессы;

- проводить процедуры оценки качества образования.

Онлайн-курсы должны найти свою нишу в управленческой деятельности, подборе кадров и других сферах.

Мониторинг действующих образовательных платформ «Открытое образование»⁸ и «Курсера» (Coursera)⁹), предоставляющих сервисы в форме MOOK, показывает наличие 60 юридических (либо тесно связанных с юриспруденцией) онлайн-курсов. На платформе «Открытое образование», созданной несколькими российскими университетами при поддержке Минобрнауки России, представлены электронные курсы по следующим дисциплинам:

- «Теория государства и права»,

- «Налоговое право»,

- «Правовое регулирование налога на прибыль в Российской Федерации»,

- «Юридическая поддержка стартапов»,

- «Основные направления развития охраны труда в современном мире»,

- «Правовое регулирование отношений в Интернете. Российская перспектива»,

- «Всемирная юридическая история. Часть 1»,

- «Всемирная юридическая история. Часть 2»,

- «Трудовое право России»,

- «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных».

Онлайн-курсы подготовлены преподавателями Санкт-Петербургского государственного университета, МГУ им. М. В. Ломоносова, НИУ «Высшая школы экономики» и Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого совместно с преподавателями Северо-Западного института управления – филиала РАНХиГС при поддержке Северо-Западного регионального центра компетенций в области онлайн-обучения, а также преподавателями Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого совместно с преподавателями Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого при поддержке Северо-Западного регионального центра компетенций в области онлайн-обучения.

⁸ URL: www.openedu.ru (дата обращения: 10.03.2020).

⁹ URL: www.ru.coursera.org (дата обращения: 10.03.2020).

Юридические онлайн-курсы, точнее говоря, онлайн-курсы, которые могут быть использованы в юридическом образовании, составляют менее 5 % от общего числа курсов (10 от 493). Наблюдение за процессом появления электронных курсов правового содержания за последние 5 лет показывает очевидное отсутствие активности как со стороны университетов, так и со стороны преподавателей. Такое отношение юридического сообщества к электронному обучению в целом можно назвать сдержанно-скептическим. Скажем так — это осторожная оценка.

Платформа «Курсера» предлагает следующие MOOK: «Введение в американское законодательство», «A Law Student's Toolkit», «Введение в международное уголовное право», «Задачи государственной политики в XXI веке», «Собственность и обязательство: введение в юриспруденцию и экономику», «Переосмысление международного налогового права», «Правовое обеспечение бизнеса в России», «Российское предпринимательское право», «Уголовное право», «Юридическое оформление инвестиционных идей», «Международные финансы», «Интернет-гиганты: юридическая и экономическая подоплека медийных платформ», «Конституционная борьба в мусульманском мире», «Ценные бумаги: правовое регулирование»; специализация «Право интеллектуальной собственности»: курс 1 «Introduction to Intellectual Property», курс 2 «Copyright law», курс 3 «Trademark Law», курс 4 «Patent law, Introduction aux droits de l'homme», «Introduction to English Common Law»; специализация «Regulatory Compliance»: курс 1 «What is Compliance?» курс 2 «Effective Compliance Programs», курс 3 «Privacy Law and Data Protection», курс 4 «What is Corruption: Anti-Corruption and Compliance»; «International Humanitarian Law in Theory and Practice», «Human Rights for Open Societies», «Rédaction de contrats», «International Law in Action»: A Guide to the International Courts and Tribunals in The Hague», «International Law In Action: Investigating and Prosecuting International Crimes», «EU policy and implementation: making Europe work!»; «Hot Topics in Criminal Justice», «Making Successful Decisions through the Strategy, Law & Ethics Model»; специализация «Healthcare Law. American Contract Law II»: «Chemerinsky on Constitutional Law – The Structure of Government», «European Business Law: Competing in Europe»; 刑法学总论, «U.S. Health Law Fundamentals», «Constitutional Reforms in Russia», «Droit International de l'Eau Douce», «La science forensique au tribunal: témoin digne de foi ?», «Legal aspects of conducting business in Russia», «Children's Human Rights – An Interdisciplinary Introduction», «European Business Law: Understanding the Fundamentals».

В разработке онлайн-курсов участвовали американские вузы: Пенсильванский университет (The University of Pennsylvania), Йельский университет (Yale Law School), Западный резервный университет (Кейза Case Western Re-

serve University), Виргинский университет (The University of Virginia), Уэслианский университет (Wesleyan University), Чикагский университет (the University of Chicago), Мичиганский университет (University of Michigan), Калифорнийский университет в Ирвайне, Университет Вандербильта (Vanderbilt University).

Представлена также «продукция» и европейских вузов, в частности: Университета Женевы (the University of Geneva (UNIGE)), Лейденского университета (Leiden University), Копенгагенского университета (The University of Copenhagen), Лундского университета (Lund University), Лондонского университета (The University of London), Утрехтского университета (Utrecht University), Лозаннского университета.

Российское высшее образование представлено Санкт-Петербургским государственным университетом (СПбГУ), НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Московским государственным институтом международных отношений (Университетом) МИД России (МГИМО). Пекинским университетом представлен один онлайн-курс («Уголовное право КНР»). Наиболее активны в производстве онлайн-продукции Пенсильванский и Лейденский университеты. Среди российских вузов большим количеством курсов выделяется НИУ ВШЭ. В целом платформа «Курсера» предлагает онлайн-курсы и в большем количестве, и по более разнообразной тематике.

Российские высшие учебные заведения, представленные на образовательных платформах, несомненно, имеют конкурентное преимущество на рынке онлайн-курсов, несмотря на то, что аудитория специализированных образовательных платформ максимально широка, а конкуренция только нарастает. Технологическая доступность электронных курсов, предлагаемых образовательными платформами студентам любого вуза, в любой точке России, объективно погружает университеты в новые рыночные условия существования в цифровой среде — для российских университетов малознакомые и, как правило, отторгаемые по идейным соображениям.

Обращает на себя внимание и отсутствие законодательного и подзаконного регулирования для освоения основных образовательных программ, полностью состоящих из онлайн-курсов. Перечень образовательных программ высшего образования, освоение которых не допускается только в форме электронного обучения, до настоящего момента не представлен, что позволяет каждому ответить самостоятельно на вопрос о причинах такого «квалифицированного молчания».

Как нам представляется, подобным образом на нормативном уровне позиционируется роль образовательных организаций, самостоятельно определяющих тематику образовательных программ, реализуемых в той или иной степени в формате электронного обучения. Тематическая направленность об-

рашающихся на рынке онлайн-курсов разнообразна, но совершенно очевидно, что собрать из них образовательную программу, «скроенную» по российским образовательным стандартам, невозможно, ни для уровня бакалавриата, ни для магистратуры. Поэтому на данный момент использование онлайн-курсов перспективно в формате дополнительных дисциплин, которые в структуре образовательных стандартов относятся к элективным дисциплинам. Вместе с тем отметим, что это достаточно неплохой ресурс для российских университетов, получающих возможность обогатить образовательную программу курсами, в том числе на английском языке, по актуальным проблемам современности, подготовленными ведущими учеными из университетов с хорошей репутацией.

С точки зрения правового регулирования, правового режима электронных курсов в образовательных отношениях возникает проблема признания (непризнания) права выбора и включения в образовательную программу онлайн-курсов самой образовательной программой и (или) студентом.

Принадлежит ли решение вопроса об использовании онлайн-курсов только университету или студент также является полноправным субъектом отношений? В актах Минобрнауки России нет ответа на данный вопрос, следовательно, он может быть решен в локальных актах образовательной организации, в которых необходимо тщательно проработать правовые процедуры отбора курсов, формы аттестации, обеспечения прав обучающихся на ликвидацию задолженности и др.

Вернемся еще раз к Приказу Минобрнауки № 816/2017, в п. 4 которого предусмотрена обязанность организации по доведению до участников образовательных отношений информации о реализации образовательных программ или их частей с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, обеспечивающей возможность их правильного выбора. Из приведенного можно сделать вывод, что исключительно университет принимает решение об использовании онлайн-курсов в учебном процессе, роль студентов здесь вторична — они выбирают из предложенного им.

В то же время необходимо учитывать положения ст. 34 Закона об образовании, предусматривающие не только право обучающихся на участие в формировании содержания своего профессионального образования при условии соблюдения федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и высшего образования, образовательных стандартов в порядке, установленном локальными нормативными актами, но и право на освоение наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность, в установленном ею порядке,

а также преподаваемых в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) и право на одновременное освоение нескольких основных профессиональных образовательных программ. Реализация названных прав студентов, в том числе в случаях обращения к онлайн-курсам, опирается на локальное регулирование, которое в этом аспекте становится для университета обязательным.

В целом, локальное регулирование образовательной организации может создать нормативную основу для использования онлайн-курсов в качестве одного из компонентов (но не единственного) содержания образовательных программ высшего образования — элективных дисциплин. Такой подход основывается на преимуществе образовательных организаций, обладающих правом на собственные образовательные стандарты, — гибкость усмотрения при повышении требований федеральных государственных стандартов.

Вместе с тем включение онлайн-курсов в образовательную программу опирается на подтверждение юридического факта освоения определенным сертификатом. Большинство курсов на образовательных платформах предоставляют такое подтверждение на возмездной основе, и если образовательная организация установит требование о наличии сертификата по установленному платформой образцу, не будет ли это означать принуждения своих обучающихся к оплате услуги, оказываемой сторонней организацией, то есть де-юре — навязанной услуги? Ответить на этот вопрос сейчас достаточно сложно, поскольку в силу последних Методических рекомендаций Минобрнауки России от 18 марта 2020 г. «Экспертные разъяснения по вопросам, возникающим в связи с использованием онлайн-курсов в целях предупреждения распространения коронавирусной инфекции»¹⁰ (далее — последние Методические рекомендации Минобрнауки России), как минимум на период неблагоприятной эпидемиологической обстановки, образовательные организации должны перейти от процедуры зачета результатов освоения онлайн-курса к использованию такого курса в качестве источника информации в рамках оказания организацией образовательной услуги: преподаватель, чей курс реализуется с использованием онлайн-курса другой организации, проводит текущий контроль и промежуточную аттестацию; осуществляет организационную, учебно-методическую поддержку студента; выполняет другие виды деятельности по усмотрению своей образовательной организации (п. 1.14). По преодолении пандемии, вопрос о правомерности включения в образовательные программы

¹⁰ URL: <https://www.msu.ru/info/virusprevention/docs/expert2.pdf> (дата обращения: 20.03.2020).

онлайн-курсов, предполагающих получение сертификата об освоении на возмездной основе, снова приобретет актуальность.

Сравнение форм и структуры онлайн-курсов, представленных на образовательных платформах «Открытое образование» и «Курсера», показывает наличие общих свойств и характеристик. Во-первых, все онлайн-курсы платформы «Открытое образование» предоставляются обучающимся на бесплатной основе, предполагают итоговую аттестацию с выдачей сертификата. Сертификат выдается с взиманием платы по фиксированной цене — 1800 руб. (февраль 2020 г.). Аналогичная картина наблюдается и на платформе «Курсера», где цена сертификата составляет 1799 руб. (февраль 2020 г.).

Во-вторых, онлайн-курсы на обеих образовательных платформах, несмотря на их юридическое содержание, предназначены для широкой аудитории, и наличия предшествующего юридического образования или юридических знаний не требуется, но в некоторых случаях приветствуется. Исключением является курс «Трудовое право» (НИУ ВШЭ), предполагающий наличие конкретных знаний по соответствующим вопросам. Знание языка (русский, английский) презюмируется, в некоторых случаях уточняется требование к конкретному уровню владения языком. Ориентация онлайн-курсов на широкую аудиторию (студентов-юристов, практикующих юристов, лиц без юридического образования) образует перспективу включения таких курсов в индивидуальные программы непрерывного обучения, программы корпоративного обучения сотрудников, использования их в целях правового просвещения школьников и взрослого населения. Такого рода ресурс может быть весьма полезен в реализации федерального проекта «Кадры для цифровой экономики», а также национальных проектов «Образование» и «Цифровая экономика».

В третьих, во всех случаях юридические отношения возникают в двух направлениях: университет – платформа и платформа – слушатель. В отношениях первого направления решается вопрос авторского права (лицензионный договор об использовании результатов интеллектуальной деятельности), во втором направлении отношения оформляются договором оказания услуг (безвозмездный и возмездный в части выдачи сертификата). Таким образом, используются нормы гражданского законодательства, в том числе российского гражданского права, не отражающего в настоящий момент каких-либо особенностей такого объекта, как онлайн-курсы.

Возникает правомерный вопрос — является ли онлайн-курс образовательной услугой? Отрицательный ответ на этот вопрос можно найти в последних Методических рекомендациях Минобрнауки России, согласно которым во время прослушивания студентом онлайн-курса образовательная организация продолжает оставаться исполнителем образовательных услуг по отношению

к студенту, так как сам по себе открытый онлайн-курс предоставляет студенту возможность получить информацию по предмету, но его просмотр не является образовательной услугой (п. 1.14). Но если онлайн-курс не является образовательной услугой, в таком случае, какова его природа? Действующее гражданское законодательство относит «возможность получить информацию» к категории информационных услуг, что определяет судьбу онлайн-курса в таком качестве. Следовательно, на него распространяется соответствующее регулирование.

Безусловно, между преподавателем – автором онлайн-курса и университетом возникают юридические отношения, но они относятся к применяемой национальной модели авторских прав. В России эти отношения охватываются понятием «служебное задание» (ст.ст. 1295, 1320 ГК РФ¹¹). Между обучающимся и университетом могут возникнуть отношения в связи с включением такого курса в образовательную программу, в этом случае применяться должны нормы образовательного права — нормы локального акта вуза. В частности, в Санкт-Петербургском государственном университете вопросы, связанные с процессом освоения студентами онлайн-курсов, включенных в образовательные программы и являющихся обязательными, регламентированы в рабочих программах¹².

Вместе с тем электронные курсы на образовательных платформах «Открытое образование» и «Курсера» различаются требованиями, предъявляемыми к продолжительности курса, количеству модулей, расписанию занятий и др. Однако эти различия, на наш взгляд, не принципиальны и не препятствуют включению таких электронных курсов в учебный процесс, что опять же является позитивным обстоятельством, расширяющим возможности российского юридического образования за счет включения онлайн-курсов, созданных в зарубежных университетах, научный и образовательный потенциал которых может оказаться весьма полезным для отечественного потребителя образовательных услуг.

Сами онлайн-курсы различаются с точки зрения чисто образовательных технологий. Например, есть курсы, содержащие задания, выполнение которых поставлено в жесткие временные рамки (строгий дедлайн); есть курсы, опирающиеся на мягкий дедлайн; в третьем случае вообще нет ограничений по внутреннему таймингу. Эти особенности электронного курса определяются

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 дек. 2006 г. № 230-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 24 нояб. 2006 г. : по состоянию на 18 июля 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 52 (1 ч.), ст. 5496; 2019. № 29 (ч. 1), ст. 3844.

¹² См., например, РПД «Правовое регулирование налога на прибыль в Российской Федерации».

его автором, однако для слушателя они будут обязательны, в том числе в части юридических последствий, например, в виде возникшей задолженности.

Условия предоставления обучающимся онлайн-курсов на платформах различны при общем бесплатном доступе. На платформе «Курсера» безвозмездные услуги включают в себя предоставление доступа к материалам с использованием веб-сайта или приложений. Программное обеспечение, представляющее собой приложение и разработанный интерфейс с функционалом сайта, принадлежит на исключительном праве Coursera Inc., которая предоставляет использование по «ограниченной, персональной, неисключительной, непередаваемой и отзывной лицензии на использование услуг»¹³. Возмездная услуга связана с предоставлением Coursera Inc. сертификата, подтверждающего успешное прохождение осваиваемого курса пользователем. Оказываемые услуги платформой также сопровождаются обеспечением технического доступа к контенту, обслуживанием, администрированием, регистрацией учетной записи персональных данных пользователя и др. Платформа «Курсера» оставляет за собой право отменить, прервать, перенести или изменить какие-либо предложения контента, а также изменить значение балла или вес любого задания, викторины или другой оценки.

На пользователя платформы «Курсера» возлагаются определенные обязанности: обеспечение достоверности данных, предоставление точной и полной информации, ее обновление; не передавать третьим лицам доступ или доступ к информации для учетной записи; ответственность за пользовательский контент; не нарушать права других на результаты интеллектуальной деятельности и свободу информации; запрещается делиться паролем (предоставлять доступ к учетной записи), вмешиваться в работу другой учетной записи; не нарушать меры аутентификации и безопасности платформы; не допускается использовать сервисы «Курсеры» не по назначению, а для коммерческих целей и др. Пользователи наделяются и некоторыми правами, в том числе создавать, получать доступ и (или) использовать только одну учетную запись пользователя. Они имеют право на гибкие сроки сдачи в соответствии с графиком слушателя, на обучение в удобном темпе (можно устанавливать уведомления (задачи) для своевременного прохождения курса), сохранение прав на пользовательский контент как на интеллектуальную собственность и др. Сама платформа «Курсера» оставляет за собой право на использование пользовательского контента, удаление или редактирование неприемлемого контента или действия, приостановление, отключение или прекращение доступа пользователя к сервису или его частям. К обязанностям платформы относятся: пре-

¹³ URL: <https://www.coursera.org/about/terms> (дата обращения: 10.03.2020).

доставление доступа к материалам; соблюдение прав пользователей на интеллектуальную собственность, конфиденциальность и других прав.

Национальная платформа «Открытое образование», функционирующая как союз нескольких университетов, в качестве целей своей деятельности обозначает публикацию разработанных членами Ассоциации онлайн-курсов; содействие внедрению международных стандартов; установление собственных требований к качеству онлайн-курсов и взаимодействие с вузами, реализующими образовательные программы, которые частично осваиваются с использованием онлайн-курсов платформы. Важной особенностью национальной платформы является разработка собственных требований к онлайн-курсам, опирающихся на требования федеральных государственных стандартов. Поэтому не вызывает сомнений тот факт, что размещаемые на платформе образовательные продукты совместимы с системой образования России. Это «готовый к употреблению» любым российским университетом продукт. На сайте национальной платформы отдельно подчеркивается, что каждый курс прошел экспертизу внутри вуза, а также со стороны Ассоциации на соответствие совместным Требованиям и рекомендациям по разработке онлайн-курсов, которые размещаются на национальной платформе «Открытое образование»¹⁴. Таким образом, возникает еще один заинтересованный субъект, участвующий в разработке и формулировании требований к онлайн-курсам — Ассоциация российских университетов – создателей национальной платформы «Открытое образование».

Вопрос о качестве онлайн-курса и результатов его освоения, решаемый одним из возможных способов в рамках платформы «Открытое образование», в настоящий момент не имеет ни законодательного, ни подзаконного регулирования. То есть, в первую очередь этот вопрос остается на уровне локальных актов разработчика и только во вторую очередь может решаться платформой размещения (при этом необходимо помнить, что платформой является и собственный ресурс образовательной организации-разработчика, что исключает второй уровень проверки качества предлагаемого образовательного продукта). В любом случае, специфики проверки образовательной организацией онлайн-курса в сравнении, к примеру, с элективной дисциплиной, сегодня нормативно не установлено. Проверка онлайн-курса на предмет качества содержания ничем не отличается от стандартной процедуры, реализуемой в образовательной организации в отношении учебных дисциплин. Широкая дискреция разработчика в отношении контента онлайн-курса и отсутствие унифицированной специаль-

¹⁴ URL: https://open.spbstu.ru/wp-content/uploads/2016/02/npoed_treb.pdf (дата обращения: 10.03.2020).

ной процедуры проверки такого контента заставляют задуматься: должна ли образовательная организация, решая вопрос о зачете своим обучающимся результатов освоения, выделять конкретные онлайн-курсы или их разработчиков, влекущие для студента зачет результата, и все остальные — без такового? До появления надлежющего нормативного регулирования Минобрнауки России такой сегрегационный подход представляется нам более чем оправданным, что подтверждается последними Методическими рекомендациями регулятора в сфере образования: «Образовательная организация, где обучается студент, несет перед ним ответственность за качество образования независимо от того, используется ли при реализации образовательной программы онлайн-курс другой образовательной организации или нет» (п. 1.17).

Положения ст. 16 Закона об образовании, в силу их краткости и сжатости, нуждаются в дополнительной регламентации. Минобрнауки России в Приказе № 816/2017 определяет порядок использования дистанционных технологий при реализации образовательных программ целиком или в части. Однако в утвержденном Порядке нет определения онлайн-курса, не устанавливается соотношение понятий «дистанционная технология» и «онлайн-курс», не нашел разрешения и целый ряд других вопросов, о которых ранее в научной литературе уже говорилось как о проблемных¹⁵.

Приходится признать, что имеющее массовое распространение в интернет-среде явление не получило признания от регулятора в сфере образования, что, безусловно, не способствует его беспрепятственному применению в образовательных отношениях. Основным управленческим решением данного акта является определение границ собственных полномочий образовательных организаций в регулировании электронного обучения. При этом перечисленные полномочия следует рассматривать как обязанность, а не как право, поскольку использование в учебном процессе дистанционных технологий, бесспорно, требует уточнения статуса обучающегося.

Опираясь на положения п. 3 Приказа Минобрнауки России № 816/2017, результаты анализа имеющихся на образовательном рынке электронных курсов, а также собственный опыт разработки и применения онлайн-курсов, можно говорить о том, что у электронного курса две ипостаси. Во-первых, это, несомненно, составная часть дистанционной технологии, поскольку предполагает освоение студентами информации в отсутствие непосредственного контакта с преподавателем, соответственно, увеличение самостоятельных усилий

¹⁵ См., например: *Шевелева Н. А., Дивеева Н. И. и др.* Нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих при реализации образовательных программ с применением дистанционных образовательных технологий // Экономика, педагогика и право. 2017. № 3 : эл. версия. Режим доступа: www.ecoedulaw.

обучающегося. Во-вторых, это содержательный аспект, усвоение знаний и проверка уровня их усвоения. Онлайн-курс — это не только коммуникация в новой технологической оболочке, но и обучающий продукт, требующий адекватных форм способов оценивания.

Если придерживаться подхода, согласно которому онлайн-курс представляет собой разновидность услуги, тогда допустимо ли считать его видом учебного занятия, аналогичным лекциям, семинарским и практическим занятиям, самостоятельной работе по определенной основной образовательной программе высшего образования? С нашей точки зрения, онлайн-курс идентичен учебной дисциплине, что обосновывает его статус не в качестве отдельного вида занятия, а как одного из компонентов содержания соответствующей образовательной программы. Возможна ли ситуация, когда онлайн-курс будет приравнен к образовательной программе, а не к ее компоненту? Хотя при утвердительном ответе на последний вопрос, по крайней мере, снимается проблема поиска идентичной онлайн-курсу образовательной программы в целях осуществления зачета результатов освоения, когда курс представлен на какой-либо образовательной платформе как самостоятельный интеллектуальный продукт, нам представляется такой вывод необоснованным. С известной долей условности онлайн-курсы можно рассматривать в качестве современного средства обучения (наряду с традиционными лекциями, семинарами, лабораторными занятиями и т. д.), неразрывно включенного в электронную информационно-образовательную среду, наличие которой является обязательным для образовательных организаций, практикующих электронное обучение.

Мониторинг текущей ситуации в электронном обучении показывает сосуществование двух типов онлайн-курсов, применяемых в сфере высшего образования. Первый тип — внутренние онлайн-курсы, создаваемые образовательной организацией для решения собственных задач и включаемые в ткань образовательного процесса в качестве обязательных. Примерами таких онлайн-курсов может служить дисциплина «Безопасность жизнедеятельности», содержание которой неизменно при реализации различных образовательных программ. Следовательно, такой электронный курс решает целый ряд управленческих задач по организации получения всеми студентами необходимых компетенций, на ином уровне эффективности решаются кадровые, организационные, финансовые вопросы¹⁶. Второй тип — образовательный продукт, предназначенный для внутреннего и внешнего использования, размещаемый на образовательных платформах. Именно с такими онлайн-курсами связаны ожидания по цифровизации образования, которая не является самоцелью, а должна

¹⁶ В СПбГУ данная дисциплина реализуется в формате онлайн-курса.

обеспечить качественное современное образование и подготовку кадров для цифровой экономики. Именно такие электронные образовательные продукты (массовые, в свободном доступе) предусмотрены в национальном проекте «Образование».

Несмотря на скудость правового регулирования онлайн-курсов, процесс формирования необходимой базы для их разработки на уровне образовательных организаций все же идет довольно активно. Повсеместно на базе университетов созданы региональные центры компетенций в области онлайн-обучения (приоритетный проект «Современная цифровая образовательная среда»). К настоящему времени создано 10 региональных центров компетенций в области онлайн-обучения (РЦКОО): Северо-Западный — на базе Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, Балтийский — на базе Балтийского федерального университета им. И. Канта, Сибирский — на базе Сибирского федерального университета, Южный — на базе Южного федерального университета, Дальневосточный — на базе Дальневосточного федерального университета, РЦКОО «Ломоносов» — на базе Филиала МНУ в г. Севастополе, Поволжский — на базе Поволжского государственного технологического университета, Томский — на базе Томского государственного университета, Тульский — на базе Тульского государственного университета и Тюменский — на базе Тюменского государственного университета. Целью деятельности региональных центров в области онлайн-обучения признается формирование инфраструктуры и кадрового потенциала для широкого и эффективного использования онлайн-курсов в образовательных организациях среднего профессионального и высшего образования при реализации основных образовательных программ. В соответствии с заданной целью региональные центры в области онлайн-обучения выполняют две задачи: во-первых, учат преподавателей создавать онлайн-курсы; во-вторых, организуют создание онлайн-курсов. Для этого проводится обучение сотрудников образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования по программам повышения квалификации в области онлайн-обучения; консультирование сотрудников образовательных организаций по вопросам создания условий для реализации виртуальной академической мобильности, внедрения и возможности зачета результатов освоения онлайн-курсов в рамках основных образовательных программ; информационное сопровождение обучающихся, осваивающих онлайн-курсы, и др.

Важной задачей РЦКОО является проведение ежегодного мониторинга онлайн-обучения в образовательных организациях соответствующего региона. В частности, Северо-Западный РЦКОО предлагает шесть программ повышения квалификации педагогических сотрудников: «Организация подготовки мате-

риалов для онлайн-курса» (72 ч.); «Инструменты и сервисы разработки контента и организации электронного обучения» (72 ч.); «Современные технологии проектирования, разработки и внедрения электронных образовательных ресурсов» (72 ч.); «Основы видеопроизводства для образовательной деятельности» (24 ч.); «Работа в электронной информационно-образовательной среде» (36 ч.); «Специализированные инструменты дистанционного обучения в области лингвистики» (36 ч.). Обучение производится на платной основе с выдачей документа о повышении квалификации. Деятельность самих центров финансируется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субсидии соответствующему университету в порядке ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ¹⁷. Средства федерального бюджета предоставляются на реализацию мероприятия «Создание системы повышения квалификации преподавателей и специалистов в области онлайн-обучения» приоритетного проекта «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации». В числе показателей результативности использования средств федеральной субсидии устанавливаются, в частности, число сотрудников образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, обучившихся по программам повышения квалификации в области онлайн-обучения на базе регионального центра компетенций (не менее 750 человек за 3 года); число обучающихся образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования, прошедших обучение на онлайн-курсах, доступных для освоения на ресурсе, обеспечивающем использование онлайн-курсов по принципу «одного окна», с подтверждением результатов обучения (не менее 17 500 человек за 3 года)¹⁸. Оценка управляющего воздействия, заключенного в такого рода соглашениях, в совокупности с другими документами позволяет сделать вывод о том, что период «дозволенной» деятельности университетов в сфере онлайн-образования меняется на период «обязательной» деятельности с юридическими последствиями в случае отклонения, в том числе в финансовом аспекте (обязательность возврата субсидии при определенных обстоятельствах).

Использование онлайн-курсов в реализации основных образовательных программ высшего образования (высшего юридического в том числе) имеет как

¹⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : [федер. закон. : принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. : по состоянию на 12 нояб. 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2019. № 46, ст. 6413.

¹⁸ Соглашение «О предоставлении из федерального бюджета федеральному государственному автономному образовательному учреждению высшего образования "Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого" субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ». URL: <https://rccedu.spbstu.ru> (дата обращения: 10.03.2020).

положительные, так и отрицательные стороны¹⁹. Неудивительно, что на первоначальном этапе этого движения преподавательский состав склонен к скептической оценке, преувеличению негативных моментов²⁰. Что касается отношения студентов к онлайн-обучению, то вырисовывается следующая картина.

В 2019 году в рамках анкетирования нами было опрошено 97 студентов-бакалавров 1 и 2 курсов трех различных университетов. Им было задано 14 вопросов, прямо или косвенно касающихся их отношения к использованию онлайн-курсов (и иных форм дистанционного обучения) в учебном процессе. Анкетирование производилось в анонимном формате, варианты ответов допускали иные, собственные оценки, сама анкета содержала обращение-просьбу дать ответы с целью получения данных для экспертной, научной оценки состояния высшего образования в области электронного обучения. Полагаем, что полученные данные носят объективный характер и позволяют сделать достоверные выводы и предположения.

Один из вопросов был сформулирован прямо — «Как Вам кажется, нужно или нет электронное обучение в школе?». Однозначно положительно на него ответили 75 студентов (77 %); абсолютно ненужным электронное обучение в школе считают только 4 респондента, еще 15 склоняются к ненужности таких новых технологий (в целом — 19 %); остальные затруднились с оценкой. На вопрос о том, нужно ли электронное обучение в университете, однозначно «да» ответили 76 студентов (78 %); 4 респондента также категорически против, еще 12 человек не видят особой необходимости в электронном обучении (в целом — 16 %); остальные затруднились с ответом. Обратим внимание на то, что респонденты — это лица 17–18 лет, еще недавно обучавшиеся в школе, и свою оценку дистанционных технологий делают на совокупном опыте обучения в школе и университете. Важным, на наш взгляд, является то обстоятельство, что в процентном отношении одинаково отвечают на эти два вопроса как студенты московского вуза — Российского университета дружбы народов, так и студенты университетов из других субъектов Российской Федерации — Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского и Тверского государственного университета.

Как выяснилось, практически во всех школах, в которых получали общее среднее образование наши респонденты, то есть вчерашние школьники, использовались те или иные элементы электронного обучения — онлайн-

¹⁹ Подробнее см.: *Ершова И. В.* Цифровизация образования: pro et contra // *Предпринимательское право.* 2019. № 3. С. 61–68.

²⁰ См. об этом: *Енькова Е. Е.* Трудности цифровизации юридического бизнес-образования // *Предпринимательское право.* 2019. № 3. С. 69–74.

курсы, вебинары, онлайн-конференции, электронные тесты. Из чего следует, что положительное отношение к электронному обучению в университете сформировано у студентов с учетом школьного опыта, получившего одобрение детей. Вместе с тем, как следует из ответов, чаще всего в школьном обучении применяется электронное тестирование — 41 случай, тогда как на использование онлайн-курсов указали только 12 респондентов. Любопытно также и то, что личный опыт использования онлайн-курсов не так велик, как доля одобрительно оценивающих электронное обучение. Только 64 студента осваивали онлайн-курсы, но прошли до конца лишь 48 из них, остальные не завершили обучение в таком формате, в то время как 75–76 из 97 опрошенных в целом поддерживают внедрение электронного обучения, как в школе, так и в университете. Очевидно, именно собственный опыт создает позитивное отношение к дистанционным формам обучения.

Стоит обратить внимание также и на позитивную оценку молодых людей электронного тестирования, что, в свою очередь, заставляет задуматься о необходимости сохранения традиционных форм аттестации (экзамена и зачета) в их классическом устном или письменном формате.

Результаты ответов на вопросы об использовании ими различных электронных ресурсов также заставляют задуматься. Если в поиске информации все респонденты (100 %) обращаются к социальным сетям, то к правовым поисковым системам — меньше (около 80 %), а к ресурсам образовательных платформ обращаются единицы. Косвенным образом это указывает на замкнутость студентов только на те предложения по электронному обучению, которые формирует для них собственный университет. Следовательно, возможности образовательных платформ, и прежде всего образовательной платформы «Открытое образование», в полной мере не задействованы.

На данном этапе развития российского юридического образования онлайн-курсы представляются имеющими потенциальную ценность для выстраивания студентами индивидуальных образовательных траекторий. При сохранении со стороны университетов консервативного подхода в подготовке юристов студенты сами могут использовать имеющиеся в открытом доступе электронные курсы для формирования собственной специализации, и не только с целью саморазвития, но и повышения своей востребованности на рынке юридических услуг. Такое направление согласуется с подходами, заложенными в концепции цифровой экономики. Федеральный проект «Кадры для цифровой экономики» предполагает создание для всех граждан России персонального профиля компетенций и формат персональной траектории развития. Персональный профиль компетенций определяется как своеобразный «паспорт» знаний, умений, навыков, компетенций, накопленного опыта и различных дос-

тижений человека, который позволит анализировать свою личную конкурентоспособность на рынке труда, определять недостающие компетенции, а также планировать меры по их приобретению или развитию. Персональная траектория развития представляет собой непрерывный «оцифрованный путь» развития человека в образовательной и трудовой деятельности и является заключительным, критически значимым элементом общей системы построения человеческого капитала в цифровой экономике²¹.

Мы по-прежнему убеждены, что отдельные учебные занятия в виде курсовых проектов, выпускных квалификационных работ, научно-исследовательских работ (для обучающихся магистратуры), особенно по направлению подготовки «Юриспруденция», не могут реализовываться вне личного контакта студента с преподавателем, тогда как аттестация (текущая и промежуточная) как вид учебной деятельности может быть представлена в учебном процессе в виде отдельного онлайн-курса либо его части²². Однако Минобрнауки России занимает формально более либеральную позицию, отвечая утвердительно на вопрос о возможности реализации образовательной программы с использованием исключительно онлайн-курсов, ссылаясь на п. 7 Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ, утвержденного Приказом Минобрнауки России № 816/2017: «... организации вправе осуществлять реализацию образовательных программ или их частей, организуя учебные занятия в виде онлайн-курсов, обеспечивающих для обучающихся независимо от их места нахождения и организации, в которой они осваивают образовательную программу, достижение и оценку результатов обучения путем организации образовательной деятельности в электронной информационно-образовательной среде, к которой предоставляется открытый доступ через информационно-телекоммуникационную сеть "Интернет"» (п. 1.1 Методических рекомендаций). Однако мы не видим критических расхождений между нашей позицией и позицией регулятора в сфере образования: Минобрнауки включил вопрос качества в сферу ответственности образовательной организации, и последняя

²¹ Дополнительные и обосновывающие материалы федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» Направление 1. «Обеспечение цифровой экономики компетентными кадрами» (1.1 Разработка модели компетенций цифровой экономики, профиля компетенций и персональной траектории развития) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2020).

²² Подробнее см.: *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. 75–77.

должна нести риски реализации отдельных учебных занятий в формате онлайн-курсов, пытаясь найти надлежащую форму, демонстрирующую паритет результата и аналогичного очного учебного занятия. В настоящий момент такой формы, как представляется, не существует.

Проведенное в рамках настоящей статьи исследование дает основание сформулировать следующие **выводы**.

1. Правовое регулирование использования онлайн-курсов в реализации образовательных программ сосредоточено в актах локального регулирования, что заведомо предполагает существование различных требований, препятствующих развитию электронного обучения и академической мобильности студентов.

2. Национальная платформа «Открытое образование» является необходимым механизмом реализации национальных проектов «Цифровая экономика» и «Образование». При этом правовые основы ее деятельности в настоящее время просматриваются только с позиции гражданского права.

3. Вопрос о наличии права студента на выбор онлайн-курса, находящегося в свободном доступе, связан с его правом на формирование собственной образовательной траектории и опирается исключительно на локальное регулирование.

Авторы выражают благодарность за сбор статистических данных по МООК исполнителям научного проекта РФФИ № 19-011-00687 П. Ю. Василишину, А. А. Кашаеву, Р. И. Халатову.

Литература

1. Енькова, Е. Е. Трудности цифровизации юридического бизнес-образования / Е. Е. Енькова // Предпринимательское право. — 2019. — № 3. — С. 69–74.
2. Ершова, И. В. Цифровизация образования: pro et contra / И. В. Ершова // Предпринимательское право. — 2019. — № 3. — С. 61–68.
3. Шевелева, Н. А. Юридические онлайн-курсы: ожидания и возможности / Н. А. Шевелева, М. Ю. Лаврикова, И. А. Васильев // Закон. — 2018. — № 5. — С. 176–186.
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 : эл. версия. Режим доступа: www.ecoedulaw

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. — С. 60–77.

Постыляков С. П.

Эволюция сетевой формы реализации образовательных программ

Аннотация. Процесс нормативного закрепления и развития сетевой формы реализации образовательных программ рассматривается в статье в качестве отдельного института действующего законодательства об образовании — с начала действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и до принятия Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 403-ФЗ. Автором предпринята попытка разграничения понятий «сетевое взаимодействие» и «сетевая форма реализации образовательных программ». В результате анализа правовой природы договора о сетевой форме образовательных программ автором выделены актуальные проблемы в правоприменительной практике.

Ключевые слова: сетевое взаимодействие; сетевая форма; лицензирование; договор о сетевой форме реализации образовательных программ; договор о совместной деятельности; типы сетевой формы.

Процесс нормативного закрепления порядка совместной реализации образовательной программы несколькими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, происходил постепенно. Само по себе сетевое взаимодействие в сфере образования известно давно, однако долгое время не было регламентировано нормативными правовыми актами, не имело четкой терминологии.

С определенной условностью началом процесса регламентации в указанной сфере можно считать издание Министерством образования Российской Федерации письма от 13 ноября 2003 г. № 14-51-277/13 «О направлении информационного письма об элективных курсах в системе на старшей ступени общего образования»¹. В нем акцентировалось внимание на том, что широкая дифференциация элективных курсов может создавать в отдельных образовательных учреждениях нехватку педагогических кадров, отсутствие соответствующего учебно-методического обеспечения, в связи с чем особую роль приобретают сетевые формы взаимодействия образовательных профильного обучения учреждений. Согласно данному письму «сетевые формы предусмат-

¹ Овд. Межведомственный информационный бюллетень. 2004. № 11.

ривают объединение, кооперацию образовательного потенциала нескольких образовательных учреждений, включая учреждения начального, среднего, высшего профессионального и дополнительного образования».

С 2009 года указание на внедрение сетевой формы реализации образовательных программ активно включается в программы развития университетов².

4 марта 2010 г. Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) издает письмо № 03-412 «О методических рекомендациях по вопросам организации профильного обучения»³, в котором уже очерчены формы гражданско-правового регулирования правоотношений участников сетевого взаимодействия, модели вертикального и горизонтального сетевого взаимодействия и т. д.

Нормативное закрепление сетевого взаимодействия именно как сетевой формы реализации образовательных программ происходит с принятием и началом действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон об образовании) и сохраняется в неизменном виде до вступления в силу с 1 июля 2020 г. Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 403-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ (далее — Закон № 403-ФЗ).

В связи с изложенным представляется целесообразной следующая периодизация правового регулирования сетевой формы реализации образовательных программ: с начала действия Закона об образовании и с начала действия Закона № 403-ФЗ.

² См. подробнее: Приказ Минобрнауки России от 10 нояб. 2009 г. № 580 «Об утверждении Программы развития федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования "Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева" на 2009–2018 годы». Текст приказа официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 сент. 2010 г. № 1617-р «Об одобрении программы развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования "Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова" до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 44, ст. 5701; распоряжение Правительства Рос. Федерации от 7 окт. 2010 г. № 1693-р «О программе развития федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина" на 2010–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 42, ст. 5412.

³ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

⁵ Рос. газ. 2019. 05 дек. Документ вступает в силу с 01.07.2020 (за исключением отдельных положений).

1. Правовое регулирование сетевой формы реализации образовательных программ с начала действия Закона об образовании

В соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона об образовании организация, осуществляющая образовательную деятельность, может реализовывать образовательные программы, в том числе посредством использования сетевых форм. Приведенная норма в совокупности с положениями ст. 15 этого же закона свидетельствует о закреплении сетевой формы реализации образовательных программ в качестве отдельного института в законодательстве об образовании, что также отмечается и в науке образовательного права⁶.

По мнению отдельных специалистов, реализация сетевых образовательных программ призвана обеспечить образовательным учреждениям качественный переход на новый уровень развития благодаря использованию лучших практик образования, включению образовательных учреждений в единое информационное пространство, обмену передовым опытом в образовании. Таким образом, процессу образования придаются качественно новые свойства. При этом такое сотрудничество должно способствовать как сохранению контингента, так и академической мобильности, а в случае реализации сетевых форм обучения на платной основе — привлечению дополнительных внебюджетных средств⁷.

Дегтярева Л. Р. полагает, что сетевая форма реализации образовательных программ призвана оптимизировать различные ресурсы образовательных организаций для достижения высокого качества образования⁸. Например, обеспечивается возможность экономии денежных средств, когда образовательные организации совместными усилиями решают поставленные задачи.

Методические рекомендации по организации образовательной деятельности с использованием сетевых форм реализации образовательных программ, направленные письмом Минобрнауки России от 28 августа 2015 г. № АК-2563/05⁹ (далее — Методические рекомендации от 28 августа 2015 г.), содер-

⁶ См., например: *Шевелева Н. А. и др.* Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития / Н. А. Шевелева, М. Ю. Лаврикова, И. А. Васильев // Закон. 2016. № 5. С. 161–170.

⁷ См. об этом: *Голушко Т. К.* Сетевая форма реализации образовательных программ профессионального образования: особенности внедрения // Материалы XIII Международной научно-практической Internet-конференции «Личностное и профессиональное развитие будущего специалиста» (27.05.2019). URL: <http://www.tsutmb.ru/nauka/internet-konferencii/2017/13-lprs/7/golushko.pdf> (дата обращения: 08.03.2020).

⁸ См.: *Дегтярева Л. Р.* Трансформация финансово-правовых институтов как основа модернизации российского образования // Юридический мир. 2013. № 11. С. 53.

⁹ Вестник образования. 2015. № 20.

жат информацию о ряде преимуществ рассматриваемой практики, которые заключаются в том, что образовательные программы актуализируются с учетом потребностей реальной профессиональной деятельности, обучающиеся развивают ряд личностных качеств и компетенций, в том числе способность адаптироваться к новым педагогическим подходам, другой образовательной среде.

Сетевая форма реализации образовательных программ, согласно названным Методическим рекомендациям, позволяет сделать обучающимся более осознанный выбор образовательной траектории ввиду большей информированности об имеющихся ресурсах. Определенные инновационные образовательные программы, обеспечивающие подготовку к качественно новым специальностям, не могут быть реализованы без привлечения ресурсов либо профессиональной, либо научной организации. Примечательно, что есть возможность углубленного изучения отдельных образовательных программ прикладного или межотраслевого характера или приобретения важных практических навыков, в том числе с использованием современной методологической и материально-технической базы.

Закон об образовании не устанавливает в качестве обязательного требования использование сетевой формы и предоставляет право на решение этого вопроса организациям, осуществляющим образовательную деятельность. Добровольность заключения договора о сетевой форме реализации образовательных программ подтверждается судебной практикой¹⁰.

Согласно ч. 1 ст. 15 Закона об образовании сетевая форма реализации образовательных программ обеспечивает возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций. При этом перечень иных организаций в действующем законодательстве об образовании не ограничивается только научными, медицинскими организациями, организациями культуры и физкультурно-спортивными организациями, а потому является открытым. Указанный подход сохранится и после вступления в силу Закона № 403-ФЗ.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Закона об образовании (до вступления в силу Закона № 403-ФЗ):

¹⁰ См., например: Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 29 окт. 2014 г. по делу № 33-865. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- использование сетевой формы реализации образовательных программ осуществляется на основании договора между организациями, указанными в ч. 1 ст. 15 Закона об образовании;

- для организации реализации образовательных программ с использованием сетевой формы несколькими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, такие организации также совместно разрабатывают и утверждают образовательные программы.

Указанная законодательная регламентация позволяет условно выделить два типа сетевой формы:

1) между организациями, осуществляющими образовательную деятельность;

2) между организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и иной организацией.

Для разграничения указанных типов сетевой формы выделяют два основных признака:

1) наличие (отсутствие) совместно разработанной и утвержденной образовательными организациями, участвующими во взаимодействии, образовательной программы в сетевой форме;

2) наличие (отсутствие) заключенного между образовательными организациями, участвующими во взаимодействии, договора о сетевой форме реализации образовательных программ.

Представляется, что для определения правового положения того или иного типа сетевой формы реализации образовательных программ необходимо разграничить понятия «сетевое взаимодействие» и «сетевая форма реализации образовательных программ», а также обозначить проблемы правового регулирования.

Сетевое взаимодействие

Понятие «сетевое взаимодействие» не имеет правовой регламентации в действующем законодательстве об образовании, однако активно используется в инструктивных письмах как противопоставление сетевой форме реализации образовательных программ, а также организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и в гражданско-правовых отношениях на практике.

Данный тезис подтверждается Методическими рекомендациями для субъектов Российской Федерации по вопросам реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ в сетевой форме (утв. Минпросвещения России от 28 июня 2019 г. № МР-81/02вн)¹¹ (далее — Методические рекомендации от 28 июня 2019 г.), согласно которым:

¹¹ Официальные документы в образовании. 2019. № 33–34.

1) правоотношения организаций – участников *сетевого взаимодействия* при использовании ресурсов (инфраструктурных, материально-технических, кадровых и интеллектуальных) оформляются путем заключения договоров, соглашений, контрактов, трудовых договоров в соответствии с Гражданским кодексом РФ¹² (далее — ГК РФ), Трудовым кодексом РФ¹³ (далее — ТК РФ);

2) организационное обеспечение *сетевого взаимодействия* включает следующие процессы: заключение договора о сетевой форме реализации образовательной программы или иного договора (*договора о сотрудничестве и совместной деятельности, договора возмездного оказания услуг и др.*).

Названные рекомендации, во-первых, косвенно указывают на включение сетевой формы реализации образовательных программ внутрь сетевого взаимодействия, что требует более внимательного анализа.

В Современном экономическом словаре¹⁴ под сетевой структурой понимается организационная форма управления компанией, предполагающая отсутствие вертикальной иерархии, опирается на самоуправление, самоорганизацию исполнителей и автономность в принятии решений; рассчитана на горизонтальное взаимодействие и использование коллективных групповых возможностей нескольких фирм, находящихся на разных этапах технологической цепочки; характерна для глобальных изменяющихся рынков. При этом взаимодействие определяется как участие в общей работе, деятельности, сотрудничестве, совместное осуществление операций, сделок.

Обращение к научной литературе позволяет констатировать социологическую природу сетевого взаимодействия¹⁵, в связи с чем понятия «сетевая

¹² 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 16 дек. 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2019. № 51 (ч. 1), ст. 7482; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 22 дек. 1995 г. : по состоянию на 18 марта 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410; 2019. № 12, ст. 1224.

¹³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 21 дек. 2001 г. : по состоянию на 16 дек. 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3; 2019. № 51 (ч. 1), ст. 7491.

¹⁴ Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2011 : эл. версия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Подробнее см.: *Рождественская М. Г.* Теоретический анализ понятия «сетевое взаимодействие» в сфере образования // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 2 (45). С. 116–119; *Зайцева Г. А.* Теоретический анализ понятия «сетевое взаимодействие» в образовательной сфере // Вестник ТОГИРРО. 2014. № 3 (30). С. 54–57.

форма реализации образовательных программ» и «сетевое взаимодействие» не тождественны друг другу.

Во-вторых, Методические рекомендации от 28 июня 2019 г. указывают на актуальность определения правовой природы договора о сетевой форме реализации образовательных программ и его отраслевой принадлежности, относительно которых, как и по вопросу отраслевой природы образовательных отношений, нет единого мнения среди исследователей образовательного законодательства.

По мнению одних ученых, природа образовательных отношений носит административно-правовой характер¹⁶, другие настаивают на гражданско-правовой природе таких отношений¹⁷, третьи считают их самостоятельными¹⁸.

В пользу административно-правовой природы договора о сетевой форме реализации образовательных программ приводится аргумент о регулировании таким договором образовательных отношений¹⁹.

Мнение об административно-правовой природе договора о сетевой форме реализации образовательных программ, как и образовательных отношений, сопоставляется в литературе²⁰ по ряду причин:

- 1) государственно-властные субъекты не могут быть участниками такого договора, который к тому же направлен на удовлетворение частных интересов;
- 2) стороны по такому договору не имеют властных полномочий по отношению друг к другу;
- 3) договор о сетевой форме реализации образовательных программ не устанавливает новых ограничений либо обязанностей в отношении обучающихся.

Договор о сетевой форме реализации образовательных программ, по мнению ряда специалистов, имеет гражданско-правовую природу²¹. В пользу данно-

¹⁶ См., например: *Суханов Е. А.* Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство. 2003. № 9. С. 62.

¹⁷ См., например: *Кванина В. В.* Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : монография. М., 2005. С. 273.

¹⁸ См.: *Сырых В. М.* Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 70.

¹⁹ См.: *Шевелева Н. А. и др.* Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития / Н. А. Шевелева, М. Ю. Лаврикова, И. А. Васильев // Закон. 2016. № 5. С. 161.

²⁰ См., например: *Матвеев В. Ю.* Правовая природа договора о сетевой форме реализации образовательных программ // Юрист. 2018. № 4. С. 18–24; *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник для вузов. М. : Норма; Инфра-М, 2000. С. 185.

го суждения можно отнести свободу и автономию воли сторон договора, добровольность его заключения, объединение денежных средств. При этом в научных статьях по данному вопросу встречается мнение о сходстве договора о сетевой форме реализации образовательных программ и договора простого товарищества²². Однако следует отметить различия в субъектном составе данных договоров, положениях о владении имуществом и о гражданско-правовой ответственности участников. Важно учесть, что перечень сведений, которые должны быть указаны в договоре о сетевой форме реализации образовательных программ, не является закрытым, поэтому организации зачастую вносят в договор дополнительные условия, присущие другим гражданско-правовым договорам.

В. Ю. Матвеев, анализируя правовую природу договора о сетевой форме реализации образовательных программ, приходит к выводу, что рассматриваемый договор следует относить к непоименованным договорам, либо признать его договором *suī generis*. Автор отмечает, что в законодательстве закреплены только требования к содержанию договора о реализации образовательных программ в сетевой форме. Отношения, связанные с заключением такого договора, его исполнением, по его мнению, отдельно не урегулированы²³.

При этом другие исследователи отмечают, что законодатель сделал акцент на договорной основе реализации образовательных программ в сетевой форме²⁴.

До вступления в силу Закона № 403-ФЗ в договоре о сетевой форме реализации образовательных программ должны быть следующие сведения (ч. 3 ст. 15 Закона об образовании):

- 1) вид, уровень, направленность образовательной программы, либо ее части, которая будет реализована с использованием сетевой формы;
- 2) статус обучающихся, правила приема на обучение, порядок организации академической мобильности обучающихся;
- 3) условия и порядок осуществления образовательной деятельности в рамках образовательной программы, реализуемой с использованием сетевой формы, в том числе распределение обязанностей, порядок реализации образовательной программы, характер и объем ресурсов, используемых каждой организацией;

²¹ См., например: *Малеина М. Н.* Договор о сетевой форме реализации образовательных программ // *Lex Russica*. 2016. № 7. С. 181.

²² См., в частности: *Коршунова Н. В.* Сетевые формы взаимодействия образовательных организаций: проблемы реализации образовательного законодательства // *Вестник Челябинского государственного педагогического университета*. 2016. № 7. С. 67.

²³ Подробнее см.: *Матвеев В. Ю.* Правовая природа договора о сетевой форме реализации образовательных программ // *Юрист*. 2018. № 4. С. 22.

²⁴ См., например: *Шевелева Н. А. и др.* Указ. соч.

4) выдаваемые документ либо документы об образовании, о квалификации, документ либо документы об обучении, а также организациях, которыми выдаются указанные документы;

5) срок действия договора, порядок его изменения и прекращения.

Исходя из изложенного, представляется, что понятие «сетевое взаимодействие» по своему значению является родовым по отношению к понятию «сетевая форма реализации образовательных программ» и может обозначать различные формы взаимодействия и сотрудничества между организациями. Сетевое взаимодействие может сопровождаться обменом информацией, методическими наработками, а также способствовать развитию кадрового потенциала, обеспечению материально-технической составляющей образовательного процесса, может быть направлено на повышение качества образовательной деятельности. При этом такое взаимодействие не всегда может быть связано с реализацией конкретной образовательной программы с использованием ресурсов других организаций и, как правило, на практике оформляется заключением договоров о сотрудничестве и совместной деятельности, договоров возмездного оказания услуг и др.

Сетевая форма реализации образовательных программ

До 1 июля 2020 г. сетевая форма реализации образовательных программ регламентируется ст. 15 Закона об образовании, и потому для ее применения необходимо соблюдение следующих условий.

Во-первых, должна существовать образовательная программа, которая реализуется либо несколькими организациями, либо одной образовательной организацией с привлечением ресурсов иных организаций.

Во-вторых, необходимо заключение договора о сетевой форме реализации образовательной программы в соответствии с требованиями Закона об образовании.

В-третьих, необходимо наличие возможности образовательных организаций реализовывать образовательную программу в сетевой форме и потребности в таком взаимодействии, так как посредством сетевой формы может нивелироваться ряд несущественных недостатков образовательной организации в случаях нехватки финансовых или материальных ресурсов.

При этом возможность образовательных организаций по реализации образовательных программ в сетевой форме может быть ограничена законодательством об образовании либо уставами образовательных организаций. Например, профессиональная образовательная организация не вправе участвовать в реализации образовательных программ бакалавриата в сетевой форме.

С эмпирической стороны при проведении исследования были проанализированы официальные интернет-порталы общеобразовательных организаций,

организаций высшего образования и науки, участвующих в проектах сетевого взаимодействия на территории г. Москвы, в частности открытые данные официальных интернет-порталов более 150 общеобразовательных организаций.

В результате проведенного исследования выявлено, что в основном сетевое взаимодействие оформляется различными гражданско-правовыми договорами без заключения предусмотренного Законом об образовании договора о сетевой форме реализации образовательных программ (например, соглашения о сотрудничестве, совместной деятельности и др.). Такой подход согласуется с Методическими рекомендациями от 28 июня 2019 г., согласно которым сетевое взаимодействие обеспечивается как заключением договора о сетевой форме реализации образовательной программы, так и иными договорами (о сотрудничестве и совместной деятельности, возмездного оказания услуг и др.).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в практической деятельности образовательных организаций понятия «сетевое взаимодействие» и «сетевая форма реализации образовательных программ» отождествляются, что не соответствует действующему законодательству об образовании.

Из совокупности приведенных выше норм следует, что договор о сетевой форме реализации образовательных программ заключается при любом типе сетевой формы.

Вместе с тем реализация сетевой формы между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, происходит по совместно разработанной и утвержденной образовательной программе, то есть организациями, имеющими лицензию на осуществление образовательной деятельности.

Такое регулирование способствует правовой неопределенности при реализации образовательных программ между организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и иной организацией как с точки зрения соблюдения лицензионных требований, так и с точки зрения оформления таких договорных правоотношений между сторонами.

Проблемы правового регулирования

Говоря о проблемах правового регулирования в рассматриваемой сфере, стоит согласиться с мнением А. Б. Соболева, который считает, что основная проблема заключается в том, что «закон напрямую не предусматривает разработку особого порядка при реализации образовательных программ в сетевой форме. Это нормативная ниша, но фактически она на данный момент запрещает прямое нормирование данной деятельности»²⁵.

²⁵ Соболев А. Б. Сетевая форма реализации образовательных программ: различия и типология // *Universum. Вестник Герценовского университета*. 2014. № 3–4. С. 4.

Отсутствие в нормативных правовых актах четко определенного регламента и соответствующего ему порядка действий, типовой формы договора о сетевой форме реализации образовательных программ приводило к тому, что в своей практической деятельности организации, осуществляющие образовательную деятельность, долгое время ориентировались на различные методические рекомендации и иные инструктивные материалы.

Буквальное толкование ч. 1 ст. 13 и ст. 15 Закона об образовании позволяет заключить, что явным признаком реализации образовательных программ именно в сетевой форме является наличие заключенного договора о сетевой форме реализации образовательных программ. Существенные условия такого договора до вступления в силу Закона № 403-ФЗ регламентированы ч. 3 ст. 15 Закона об образовании.

Вместе с тем и правоприменительная практика, и Методические рекомендации от 28 июня 2019 г. свидетельствуют о том, что при оформлении сетевого взаимодействия между сторонами:

- применяется ГК РФ и ТК РФ;
- заключаются договоры о сотрудничестве и совместной деятельности, договоры возмездного оказания услуг и др.

Имеющееся отклонение от положений ст. 15 Закона об образовании может приводить к нарушению лицензионных требований при реализации образовательных программ в сетевой форме между организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и иной организацией, что обусловлено наличием следующих норм:

1) пунктом 40 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁶ и ст. 91 Закона об образовании образовательная деятельность подлежит лицензированию;

2) Положением о лицензировании образовательной деятельности (утв. постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966)²⁷ (далее — Положение) регламентирован порядок лицензирования образовательной деятельности;

3) согласно п. 17 ст. 2 Закона об образовании под образовательной деятельностью понимается деятельность по реализации образовательных программ;

4) в соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона об образовании образовательные программы реализуются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, как самостоятельно, так и посредством сетевых форм;

²⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44, ст. 5764.

5) часть 2 ст. 15 Закона об образовании устанавливает, что использование сетевой формы реализации образовательных программ осуществляется на основании договора между организациями;

6) часть 3 ст. 15 Закона об образовании закрепляет существенные условия договора о сетевой форме реализации образовательных программ;

7) согласно подп. «л» п. 17 Положения при намерении лицензиата оказывать образовательные услуги по реализации новых образовательных программ, не указанных в лицензии, в лицензирующий орган представляется копия договора между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, участвующими в сетевой форме реализации образовательных программ (при наличии образовательных программ).

Из совокупности приведенных норм следует, что договор о сетевой форме реализации образовательных программ заключается между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, то есть организациями, имеющими лицензию на осуществление образовательной деятельности.

В связи с этим в настоящее время предусмотрены следующие алгоритмы действий в зависимости от типа сетевой формы.

При использовании сетевой формы реализации образовательных программ между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, справка о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности по образовательным программам (подп. «б» п. 17 Положения) оформляется в соответствии с приложением № 2 к Административному регламенту Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) по предоставлению государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности (утв. приказом Рособрнадзора от 29 июля 2019 г. № 1109)²⁸, без указания адреса места осуществления образовательной деятельности организации-партнера. Наряду со справкой в лицензирующий орган представляется копия договора о сетевой форме реализации образовательных программ.

В случае сетевой формы между организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и иной организацией (научной, медицинской, организацией культуры, физкультурно-спортивной и иной организацией), между указанными организациями заключается гражданско-правовой договор (договор о сотрудничестве и совместной деятельности, договор возмездного оказания услуг и др.). Тогда в справку о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности по образовательным программам включается адрес места осуществления образовательной деятельности организации-

²⁸ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 09.10.2019.

партнера. Наряду с этими сведениями в лицензирующий орган нужно представить:

- реквизиты санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, необходимых для осуществления образовательной деятельности;

- реквизиты заключения о соответствии объекта защиты обязательным требованиям пожарной безопасности при осуществлении образовательной деятельности.

Представляется, что до вступления в силу Закона № 403-ФЗ нарушение рассмотренных алгоритмов является нарушением законодательства об образовании, что, безусловно, является существенным ограничением для широкого применения такого института законодательства об образовании, как сетевая форма реализации образовательных программ.

2. Правовое регулирование сетевой формы реализации образовательных программ с начала действия Закона № 403-ФЗ

Федеральным законом № 403-ФЗ внесены существенные изменения в ст. 15 и ч. 4 ст. 91 Закона об образовании.

Суть указанных изменений сводится к тому, что с 1 июля 2020 г. при сетевой форме реализации образовательных программ:

1) обеспечивается возможность освоения обучающимся не только образовательной программы, но и (или) отдельных учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, иных компонентов, предусмотренных образовательными программами (в том числе различных вида, уровня и (или) направленности);

2) допускается участие иностранных организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

3) в договоре о сетевой форме реализации образовательных программ указываются существенные условия, предусмотренные ч. 2 ст. 15 Закона об образовании;

4) порядок организации и осуществления образовательной деятельности и примерная форма договора о сетевой форме реализации образовательных программ утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования (в настоящее время — Минобрнауки России, совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реали-

зации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования (в настоящее время — Минпросвещения России);

5) в приложении к лицензии не указываются места осуществления образовательной деятельности;

6) обеспечивается открытость и доступность информации о местах осуществления образовательной деятельности, в том числе не указываемых в соответствии с Законом № 403-ФЗ в приложении к лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Во исполнение Закона № 403-ФЗ в части совершенствования сетевой формы реализации образовательных программ разработаны проекты следующих подзаконных актов:

- проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в подпункт «а» пункта 3 Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и обновления информации об образовательной организации»²⁹;

- проект приказа Рособрнадзора «О внесении изменений в требования к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и формату представления на нем информации (утв. приказом Рособрнадзора от 29 мая 2014 г. № 785)»³⁰.

За счет закрепления Законом № 403-ФЗ и проектируемыми подзаконными актами необходимости указания места осуществления образовательной деятельности при использовании сетевой формы реализации образовательных программ на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» существенно расширены возможности сетевого взаимодействия. С 1 июля 2020 г. договор о сетевой форме реализации образовательных программ одновременно может быть законным основанием для использования строений, сооружений, помещений лицензиатом при осуществлении образовательной деятельности и указания адресов осуществления образовательной деятельности при реализации программ в сетевой форме на официальном сайте без внесения в приложение к лицензии (подп. «л» п. 17 Положения).

Однако Закон № 403-ФЗ и проектируемые подзаконные акты не предлагают однозначного решения в части необходимости наличия или отсутствия лицензии на осуществление образовательной деятельности у иной организации (научной, медицинской, организации культуры, физкультурно-спортивной

²⁹ URL: <https://regulation.gov.ru>. ID проекта: 01/01/04-20/00101192 (дата обращения: 28.04.2020).

³⁰ URL: <https://regulation.gov.ru>. ID проекта: 01/02/03-20/00100479 (дата обращения: 28.04.2020).

и иной организации), участвующей в сетевом взаимодействии. Представляется, что обозначенная проблема может быть разрешена в ходе реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6)³¹.

Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс»

Литература

1. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : Норма; Инфра-М, 2000. — 640 с.
2. Голушко, Т. К. Сетевая форма реализации образовательных программ профессионального образования: особенности внедрения / Т. К. Голушко // Материалы XIII Международной научно-практической Internet-конференции «Личностное и профессиональное развитие будущего специалиста» (27.05.2019). — URL: <http://www.tsutmb.ru/nauka/internet-konferencii/2017/13-lprs/7/golushko.pdf> (дата обращения: 08.03.2020).
3. Дегтярева, Л. Р. Трансформация финансово-правовых институтов как основа модернизации российского образования / Л. Р. Дегтярева // Юридический мир. — 2013. — № 11. — 52–61.
4. Зайцева, Г. А. Теоретический анализ понятия «сетевое взаимодействие» в образовательной сфере / Г. А. Зайцева // Вестник ТОГИРРО. — 2014. — № 3 (30). — С. 54–57.
5. Кванина, В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : монография / В. В. Кванина. — М. : Готика, 2005. — 368 с.
6. Коршунова, Н. В. Сетевые формы взаимодействия образовательных организаций: проблемы реализации образовательного законодательства / Н. В. Коршунова // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. — 2016. — № 7. — С. 63–68.
7. Малеина, М. Н. Договор о сетевой форме реализации образовательных программ / М. Н. Малеина // Lex Russica. — 2016. — № 7. — С. 177–183.
8. Матвеев, В. Ю. Правовая природа договора о сетевой форме реализации образовательных программ / В. Ю. Матвеев // Юрист. — 2018. — № 4. — С. 18–24.

³¹ План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Рождественская, М. Г.* Теоретический анализ понятия «сетевое взаимодействие» в сфере образования / М. Г. Рождественская // Мир науки, культуры, образования. — 2014. — № 2 (45). — С. 116–119.
10. *Соболев, А. Б.* Сетевая форма реализации образовательных программ: различия и типология / А. Б. Соболев // Universum. Вестник Герценовского университета. — 2014. — № 3–4. — С. 3–10.
11. Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2011 : эл. версия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. *Суханов, Е. А.* Осторожно: гражданско-правовые конструкции / Е. А. Суханов // Законодательство. — 2003. — № 9. — С. 60–65.
13. *Сырых, В. М.* Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание / В. М. Сырых // Журнал российского права. — 2010. — № 4. — С. 69–79.
14. *Шевелева, Н. А. и др.* Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития / Н. А. Шевелева, М. Ю. Лаврикова, И. А. Васильев // Закон. — 2016. — № 5. — С. 161–170.

Волкова Н. С., Еремина О. Ю.

Механизмы саморегулирования в сфере общего образования: проблемы и решения

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию вопросов саморегулирования в сфере образования в целом и общего образования в частности. Исследуя установленные законодательные основы саморегулирования в сфере общего образования, авторы анализируют сложившуюся практику функционирования институтов, традиционно относимых к самоуправлению в образовании, и возможности влияния общественности и профессионального сообщества на содержание общего образования, выявляют проблемы и предлагают варианты их решения.

Ключевые слова: общее образование; саморегулирование; самоуправление в образовании; управляющий совет общеобразовательной организации; образовательная программа.

Современные требования к сфере общего образования, создание современной цифровой образовательной среды, воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей, исторических и национально-культурных традиций обуславливают потребность в более активном участии всех участников образовательных отношений в реализации образовательной политики.

Несмотря на то что сфера образования исторически тяготеет к административно-правовым способам воздействия на общественные отношения, в последнее время отчетливо проявляется тенденция все большего заимствования частноправовых инструментов регулирования и распространения саморегуляционных механизмов. Особенно ярко это демонстрирует сфера профессионального образования, где происходит внедрение института профессионально-общественной аккредитации программ, а соответствующие образовательные программы разрабатываются с учетом профессиональных стандартов. В то же время сектор общего образования в меньшей степени испытывает на себе влияние иных регуляторов, в том числе саморегуляционных инструментов. Поэтому представляется важным исследование возможностей и границ их воздействия на образовательную среду. При этом саморегулирование в образовании, на наш взгляд, проявляется в двух ипостасях: участие общественности в управлении образовательной организацией и непосредственное воздействие

профессионального сообщества, родительской общественности и ученичества на содержание образования.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании), определяя основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, закрепляет демократический характер управления образованием (ст. 3). Опосредование данного принципа осуществлено нормами ст. 26 данного закона, предусматривающими создание как коллегиальных органов управления образовательной организации, в том числе с представительством педагогической, родительской и ученической общественности, так и иных органов, призванных отражать мнение обучающихся, родителей и педагогов при принятии управленческих решений.

Учитывая отнесение общих вопросов образования к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ²), отдельные субъекты Российской Федерации осуществляют конкретизацию механизмов государственно-общественного управления образованием. Так, например, в Республике Бурятия действует Закон от 4 июля 2014 г. № 565-V «Об обеспечении государственно-общественного характера управления образованием в Республике Бурятия»³. Данный закон предусматривает формирование государственно-общественных органов на разных уровнях в целях создания эффективного механизма взаимодействия власти и общественности в сфере управления образованием. Впрочем, этот закон создает лишь организационные основы формирования системы государственно-общественного взаимодействия.

Кроме того, в Бурятии утверждена Концепция развития государственно-общественного управления образованием в Республике Бурятия на период 2014–2020 гг.⁴. Данная Концепция, являясь документом стратегического характера, формулирует исходные, базовые начала и целевые установки формирова-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

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, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

³ Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 07.07.2014.

⁴ Об утверждении Концепции развития государственно-общественного управления образованием в Республике Бурятия на период 2014–2020 гг. : постановление Правительства Республики Бурятия от 05 марта 2014 г. № 84 // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 05.03.2014.

ния условий для эффективного взаимодействия субъектов государственных, образовательных и общественных структур, обеспечивающих соблюдение интересов человека, общества и государства в сфере образования. В число задач Концепции включены: разработка рекомендательных документов, способствующих созданию и функционированию органов государственно-общественного управления образованием; вовлечение общественности в реализацию образовательной политики; повышение информационной открытости образовательных организаций и др.

Ключевые аспекты саморегулирования все же заложены на федеральном уровне. Законом об образовании в образовательную среду введены отдельные инструменты саморегулирования. К ним могут быть отнесены: общественная аккредитация образовательных организаций и профессионально-общественная аккредитация образовательных программ. Общественная аккредитация, согласно Закону, осуществляется российскими, иностранными и международными организациями и подразумевает признание ими деятельности образовательной организации соответствующей установленным критериям. Общественная аккредитация в целом не влияет на финансово-экономическое положение образовательной организации. Для сферы общего образования это скорее имиджевый показатель, хотя за рубежом такого рода аккредитация является мощным инструментом, влияющим на положение того или иного учебного заведения в образовательном рейтинге. Между тем в современных условиях развития российского общего образования и сложившейся системы регулирования образовательных отношений общественная аккредитация вряд ли может составить конкуренцию государственной.

Иное значение имеет профессионально-общественная аккредитация образовательных программ в профессиональном образовании. Профессионально-общественная аккредитация представляет собой признание таких программ отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля (ст. 96 Закона об образовании), является значимым инструментом саморегулирования в сфере профессионального образования. Основные параметры такой аккредитации задаются специальным органом — Национальным советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям⁵, которым утверждены организационно-методические документы, касающиеся механизма

⁵ О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям : Указ Президента Рос. Федерации от 16 апр. 2014 г. № 249 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 16, ст. 1882.

организации и проведения профессионально-общественной аккредитации⁶. Такая аккредитация опосредует влияние профессионального сообщества на содержание профессионального образования, способствуя его адаптации к потребностям рынка труда и повышению востребованности выпускников образовательных заведений высшего и среднего профессионального образования.

Одним из важнейших «каналов» реализации принципа демократического управления образованием является функционирование в образовательной организации органов, создаваемых на основах общественно-профессионального представительства. Согласно ст. 26 Закона об образовании в образовательной организации формируются коллегиальные органы управления: обязательные (общее собрание работников, педагогический совет) и предусмотренные уставом (попечительский, управляющий, наблюдательный советы и др.). Создание последних зависит от наличия соответствующих норм в уставе. Им должны быть определены: структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция соответствующих органов; порядок принятия решений. Как правило, регламент деятельности такого органа закрепляется в соответствующем локальном акте — положении о том или ином совете. Процедурные вопросы деятельности отражаются в регламенте совета.

Кроме того, Закон об образовании предусматривает функционирование в образовательной организации ряда органов, создаваемых со специальной целью — учет мнения соответствующих групп субъектов образовательных отношений при принятии управленческих решений, затрагивающих их интересы (советы обучающихся, советы родителей, представительные органы работников и т. д.). Закон об образовании воздерживается от указания на обязательность их формирования в образовательной организации и обособляет их от коллегиальных органов управления (ч. 4 ст. 26). Однако такое обособление не должно трактоваться как исключение советов обучающихся и советов родителей из числа коллегиальных органов управления. Это обусловлено необходимостью применения системного подхода в толковании положений Закона об образовании — ряд иных статей Закона (ст.ст. 30, 36, 38 и др.)

⁶ См., например: Общие требования к проведению профессионально-общественной аккредитации профессиональных образовательных программ, основных профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, дополнительных профессиональных программ [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Рекомендации по организации и проведению профессионально-общественной аккредитации профессиональных образовательных программ, основных профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, дополнительных профессиональных программ : утв. АНО НАРК 11 июля 2018 г. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

связывают принятие управленческих решений и локальных актов с обязательным учетом мнения данных органов. Это означает, что отсутствие согласования локального акта с указанными органами делает такой акт нелегитимным. Таким образом, несмотря на то что данные органы напрямую не принимают управленческих решений, они являются важным звеном управления образовательной организации.

В целях унификации вопросов развития государственно-общественного управления Минобрнауки России были разработаны Методические рекомендации по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования⁷. В этом документе даны ориентиры правоприменителю в части определения статуса органов управления образовательной организации, а также управляющего совета, совета обучающихся, совета родителей и др.

Изучению особенностей статуса названных органов, их роли в реализации механизма общественно-государственного управления образованием и перспектив дальнейшего развития посвящено немало работ⁸. Между тем нам представляется интересным исследовать предусмотренные законодательством возможности воздействия таких общественных институциональных элементов на содержание образования.

Нормы ст. 12 Закона об образовании устанавливают, что образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Это положение справедливо и в отношении основных общеобразовательных программ. Согласно этому же Закону аккредитованные образовательные организации разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными обра-

⁷ О направлении методических рекомендаций : письмо Минобрнауки России от 22 окт. 2015 г. № 08-1729 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.legalacts.ru.

⁸ См., например: *Будаева Т. Ч., Намсараев С. Д.* Расширение общественного участия в управлении региональной системой общего образования // Вестник Бурятского государственного университета. 2017. Вып. 1. С. 74–84; *Ильясов Д. Ф и др.* Закономерности государственно-общественного управления качеством общего образования на различных уровнях принятия управленческих решений / Д. Ф., Ильясов, В. Н. Кеспииков, М. И. Солодкова // Педагогические науки. 2016. № 2. С. 74–78; *Путило Н. В.* К вопросу о механизме участия родителей в управлении образовательной организацией: практика локального регулирования // Ежегодник Российского образовательного законодательства. 2015. Т. 10. С. 68–81; *Образовательное право: вопросы теории и практики : монография / Н. М. Ладнушкина, Д. А. Пашенцев, С. И. Фёклин.* Рязань : Концепция, 2017. С. 88–95 и др.

зовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Примерные основные образовательные программы, которые берутся за основу в большинстве общеобразовательных организаций, содержат положения об участии органа государственного-общественного управления в разработке основной образовательной программы. Так, в примерной основной образовательной программе начального общего образования, одобренной решением Федерального учебно-методического объединения по общему образованию (протокол от 08.04.2015 № 1/15), в разделе «Общие положения» говорится о том, что разработка основной образовательной программы начального общего образования осуществляется самостоятельно с привлечением органов самоуправления, обеспечивающих государственно-общественный характер управления образовательной организацией. В данном документе не уточняется форма участия таких органов в деятельности по разработке основной образовательной программы, однако отмечается, что такое участие является неотъемлемым этапом процесса формирования основной образовательной программы в общеобразовательной организации. Это касается в первую очередь педагогического совета — обязательного элемента в структуре образовательной организации, к полномочиям которого относится как определение основных направлений развития такой организации, так и нормативное регулирование основных видов ее деятельности. Пределы влияния педагогического совета на принятие управленческих решений по указанным вопросам определяются уставом образовательной организации и ее локальными актами.

Применительно к степени вовлеченности управляющего совета, совета родителей и совета обучающихся в формирование образовательных программ анализ законодательства показывает следующее.

Деятельность управляющего совета сконцентрирована преимущественно в организационном и экономико-организационном поле. Как правило, его полномочия заключаются в финансово-экономическом содействии деятельности образовательной организации в целях обеспечения прозрачности ее финансово-хозяйственной деятельности, привлечения внебюджетных источников. Вместе с тем отдельные полномочия управляющего совета могут включать содержательные аспекты деятельности образовательной организации и непосредственным образом влиять на содержание образования такой организации.

В частности, вышеупомянутые Методические рекомендации предусматривают полномочия управляющего совета: 1) по утверждению стратегических целей, направлений и приоритетов развития образовательной организации, программы развития образовательной организации (по согласованию с учредителем), включая стратегию развития образовательных программ

и технологий; 2) согласованию образовательных программ и технологий по представлению педагогического совета. Последнее означает, что управляющий совет может быть активно включен в процессы определения содержания образования соответствующей образовательной организации — таким образом, закладываются предпосылки для конструирования новой образовательной среды, нового образовательного пространства, отражающего консенсус государства и общества в понимании социокультурных, духовно-нравственных ценностей, принятых в обществе норм и правил поведения.

Между тем следует обратить внимание на разницу в терминологии «утверждает» и «согласовывает». В том случае, когда речь идет об образовательных программах и образовательных технологиях, используется термин «согласовывает» — это свидетельствует о том, что управляющий совет здесь не является окончательным субъектом управленческого решения, он включен в процессы согласования и играет скорее роль консультативно-совещательного органа.

Представляется, что это отчасти обусловлено составом управляющего совета, который, как правило, включает в себя в разных пропорциях представителей родительской общественности, представителей педагогического сообщества образовательной организации, представителей обучающихся, а также некоторое количество кооптированных членов. Подобные пропорции не всегда позволяют обеспечить профессиональное представительство в управляющем совете, обладающее достаточной компетентностью для принятия решения о содержании образования, определяемом образовательными программами. Поэтому опосредованное участие членов управляющего совета в принятии образовательных программ путем их согласования представляется целесообразным.

Таким образом, первостепенной задачей управляющего совета является определение общестратегического формата деятельности организации. Это в известной мере рычаг воздействия общественных структур и общественного сознания на систему образования, поскольку такие программы определяют целевые установки развития той или иной образовательной организации, формируя архитектуру образования в организации при непосредственном участии представителей родительской и педагогической общественности, обучающихся.

Что же касается непосредственного участия в генерировании основных образовательных программ, то, по нашему мнению, сформировавшийся формат участия (степень участия) управляющих советов в согласовании (а не утверждении) уже разработанной основной образовательной программы в достаточной мере позволяет общественным структурам быть задействованными в процессе определения содержания образования, то есть быть вовлечен-

ными в формирование образовательного пространства. Такой формат исключает излишнее воздействие данного органа при принятии образовательных программ, а значит, не допускает возможности стагнировать процесс оформления содержания образования.

Значимым инструментом механизма саморегулирования в сфере общего образования являются советы обучающихся и советы родителей. Федеральный законодатель оставил право установления основных элементов правового статуса этих советов за рамками законодательства федерального уровня⁹ и определяет только вопросы, по которым мнение таких советов является обязательным, и это преимущественно вопросы организационно-управленческого характера.

На уровне субъектов Российской Федерации формы участия советов могут быть расширены. Например, Законом г. Москвы от 20 июня 2001 г. № 25 «О развитии образования в городе Москве»¹⁰ в качестве принципа политики в области образования закреплено право родительских и ученических советов на участие в разработке и реализации политики г. Москвы в области образования совместно с органами исполнительной власти г. Москвы и органами местного самоуправления городских округов (ст. 3). Вместе с тем правореализационный механизм установленного права не разработан. Более того, сложно говорить о действенности данного права, так как самостоятельно такие советы участвовать в разработке политики г. Москвы без разрешения (приглашения) органов исполнительной власти г. Москвы или органов местного самоуправления не могут. Следовательно, де-юре указанное полномочие у советов есть, де-факто — отсутствует механизм его реализации. Поэтому можно утверждать, что непосредственное влияние ученической и родительской общественности на содержание образования в настоящее время минимизировано.

В то же время следует обратить внимание на сложившиеся особенности формирования и функционирования советов обучающихся и советов родителей. Например, существует практика создания единого коллегиального органа, объединяющего педагогическую, родительскую и ученическую общественность. При этом функции такого органа не идентичны функциям управляющего совета¹¹.

⁹ См.: письмо Минобрнауки России от 14 фев. 2014 г. № ВК-262/09 «О методических рекомендациях о создании и деятельности советов обучающихся в образовательных организациях» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.legalacts.ru.

¹⁰ Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 7, ст. 95.

¹¹ См.: Постановление Руководителя Исполкома муниципального образования «Алексеевский муниципальный район» от 25 нояб. 2010 г. № 881 «Об Уставе Муниципального образовательного учреждения "Алексеевская средняя общеобразовательная школа № 1 Алексеевского

Своеобразная модель саморегулирования сложилась в образовательных организациях Карачаево-Черкесской Республики. В отдельных муниципалитетах в целях учета мнения учащихся и родителей (законных представителей) по вопросам управления образовательной организацией и при принятии соответствующих локальных нормативных актов создается совет родителей. При этом совет родителей является представительным органом учащихся и может представлять интересы учащихся в других органах самоуправления. Как видим, налицо слияние двух самостоятельных структур самоуправления в образовательной организации. Одновременно в уставе определяются правовые последствия решений, принятых таким советом: по общему правилу все его решения являются рекомендательными для участников образовательного процесса. Обязательными являются только те, в целях реализации которых издается приказ по образовательной организации¹².

На наш взгляд, придание общеобязательности решениям совета родителей только через приказ образовательной организации нивелирует заложенный федеральным законодателем демократический контент в управлении образованием. Как справедливо отмечается в литературе, правовой статус общественных организаций, к которым относятся и совет обучающихся, и совет родителей, должен определяться этими органами самостоятельно¹³. Задуманные законодателем как элемент самоуправленческой деятельности, включенности общественного фактора в сферу образования названные советы не могут быть полностью подчинены регламентным процедурам, устанавливаемым законодательством, и должны обладать известной автономией в определении собственного статуса.

Анализ нормативно-правовой базы по вопросам создания и функционирования перечисленных институциональных элементов образовательной среды, а также анализ практики их деятельности показывает наличие существенного массива практических проблем.

В первую очередь обращает на себя внимание то, что деятельность их зачастую носит формальный характер и не оказывает какого-либо влияющего воздействия на управленческие решения. Это обусловлено, на наш взгляд, несколькими причинами.

муниципального района Республики Татарстан"» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.zakonregion3.ru.

¹² См.: постановление Администрации Прикубанского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики от 09 янв. 2018 г. № 5 «Об утверждении Устава муниципального бюджетного учреждения дополнительного образования "Детская музыкальная школа пос. "Ударный" в новой редакции» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.admprik.ru.

¹³ См.: *Путило Н. В.* Указ. соч. С. 68–81.

Во-первых, отсутствует доступная информация о предназначении таких советов, их компетенции и управленческих (самоуправленческих) характеристиках. Такой информационный вакуум влияет на правосознание участников образовательных правоотношений в негативном ключе.

Во-вторых, в обществе, в том числе в среде родительской общественности, не сложилось полноценного понимания механизмов влияния общественных институтов на процессы администрирования образовательной организации; большинством отвергается мысль о возможности воздействовать на содержание решений образовательной организации.

В-третьих, зачастую присутствуют авторитарный стиль руководства школой, низкий уровень управленческой культуры, отвергающий какое-либо вмешательство в административные решения со стороны педагогического персонала и родительской общественности. В конечном итоге наблюдается определенная формализация деятельности упомянутых советов, не позволяющая говорить о подлинной включенности общественных элементов в управление образованием.

Как нам представляется, преодоление подобных негативных явлений может быть обеспечено несколькими способами, в числе которых:

1) устранение информационного вакуума о способах участия общественности в управлении образованием: должна последовательно проводиться информационно-разъяснительная работа по данному вопросу (с использованием информационных технологий, стендов, родительских собраний, встреч с родителями и педагогами и т. п.);

2) повышение управленческих компетенций членов институций образовательной организации (управляющих советов, родительских комитетов, родительских советов, советов обучающихся и др.). Это могут быть, к примеру, краткосрочные курсы, организованные на базе органов управления образованием;

3) разработка методической базы и обеспечение ее доступности для широкого круга лиц. Такая база ориентировала бы лиц, участвующих в деятельности упомянутых советов, в массиве нормативных актов и рекомендательных документов, касающихся функционирования образовательной организации. Создание специального портала в сети «Интернет», где размещались бы необходимые материалы и отражался опыт деятельности советов, также могло бы способствовать повышению уровня информированности участников образовательных отношений.

Резюмируя сказанное, отметим, что отход от монопольного управления образованием со стороны государства, установление равноправия государства и общества в разработке и реализации образовательной политики — это наибо-

лее значимые способы развития современной российской системы образования. При этом применение новых методов управления должно быть последовательным и разумным. Однако определенные рычаги воздействия на управленческие процессы нужно сохранить за государством.

В целом активное встраивание институциональных элементов в систему управления создает условия для:

- учета мнения общественных структур в образовательном процессе;
- удовлетворения образовательных потребностей и интересов всех категорий субъектов образовательных правоотношений;
- формирования реальной возможности обеспечивать соблюдение прав лиц, участвующих в отношениях в сфере образования.

Литература

1. Будаева, Т. Ч. Расширение общественного участия в управлении региональной системой общего образования / Т. Ч. Будаева, С. Д. Намсараев // Вестник Бурятского государственного университета. — 2017. — Вып. 1. — С. 74–84.

2. Ильясов, Д. Ф. Закономерности государственно-общественного управления качеством общего образования на различных уровнях принятия управленческих решений / Д. Ф. Ильясов, В. Н. Кеспиков, М. И. Солодкова // Педагогические науки. — 2016. — № 2. — С. 74–78.

3. Образовательное право: вопросы теории и практики : монография / Н. М. Ладнушкина, Д. А. Пашенцев, С. И. Фёклин. — Рязань : Концепция, 2017. — 240 с.

4. Путило, Н. В. К вопросу о механизме участия родителей в управлении образовательной организацией: практика локального регулирования / Н. В. Путило // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2015. — Т. 10. — С. 68–81.

Селиверстова О. И.

**Проблемы нормативного обеспечения обучения в центрах
временного содержания для несовершеннолетних
правонарушителей**

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы действующего законодательства Российской Федерации по вопросам обучения несовершеннолетних правонарушителей в центрах временного содержания органов внутренних дел. Анализируются федеральная и региональная нормативно-правовая базы в части осуществления образовательной деятельности в центрах временного содержания, определения механизмов финансирования, назначения ответственных субъектов за организацию учебного процесса в таких центрах.

По итогам анализа определены недостатки и особенности правового регулирования, которые сказываются на полноте и эффективности реализации права граждан на образование. Сформулированы выводы о необходимости принятия приказа на уровне Министерства просвещения Российской Федерации, содержащего нормы относительно особенностей организации образовательной деятельности обучающихся, нуждающихся в обучении вне места постоянного проживания в связи с размещением в центрах временного содержания.

Ключевые слова: административное правонарушение; закреплённая образовательная организация; дистанционные технологии; несовершеннолетний правонарушитель; недостатки правового регулирования; обучение в центре временного содержания; профилактика правонарушений; сетевая форма реализации общеобразовательных программ; центры временного содержания органов внутренних дел; электронное обучение.

В период реформирования общественных отношений, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, особое внимание привлекают проблемы правового оформления образовательной деятельности в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее — ЦВСНП, Центры). На сегодняшний день не существует единообразного правового регулирования указанной области; действующие нормы характеризуются рядом недостатков и противоречий, что в конечном итоге негативным образом отражается на полноте реализации права граждан на обучение.

Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об основах системы профилактики безнадзорности и пра-

вонарушений несовершеннолетних»¹ (далее — Закон о профилактике безнадзорности) в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних включены:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав,
- органы управления социальной защитой населения,
- федеральные органы государственной власти,
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования,
- органы опеки и попечительства,
- органы по делам молодежи,
- органы управления здравоохранением,
- органы службы занятости,
- органы внутренних дел,
- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

При этом ЦВСНП как таковые в рассматриваемой статье не указаны, хотя очевидно, что Центры не только входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, но и обладают особым статусом. Данное обстоятельство подтверждается, в частности, наличием отдельной статьи в Законе о профилактике безнадзорности — ст. 22, где перечислены задачи, выполняемые Центрами, категории несовершеннолетних, основания и сроки их помещения в ЦВСНП.

Как справедливо указывают исследователи², «организация деятельности ЦВСНП обладает определенной спецификой, что обусловлено работой с несовершеннолетними гражданами, права, свободы и интересы которых находятся под особым контролем со стороны государства и общественности».

Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей»³ (далее — приказ МВД России № 839/2012) ЦВСНП определены как структурные подразделения территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по приему и временному содержанию несовершеннолетних правонарушителей, проведению индивидуальной профилактической работы

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177; 2019. № 30, 4134.

² См., например: *Дубровин А. К.* Особенности организации деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей по предупреждению повторных преступлений со стороны несовершеннолетних // *Криминалистика: вчера, сегодня, завтра.* 2018. № 1 (5). С. 21.

³ Рос. газ. 2012. 17 дек.

и дальнейшему их устройству. ЦВСНП территориального органа МВД России на районном уровне образуется при наличии существующего на региональном уровне ЦВСНП⁴ и удалении их друг от друга на расстоянии от 200 км.

Правовую основу деятельности ЦВСНП составляют Конституция РФ⁵, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁶, Закон о профилактике безнадзорности, другие федеральные законы и нормативные правовые акты РФ, законы субъектов РФ по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданные в пределах их компетенции, нормативные правовые акты МВД России.

Согласно нормам ст. 22 Закона о профилактике безнадзорности в ЦВСНП могут быть помещены шесть категорий несовершеннолетних:

1) направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

2) временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в определенных законом случаях;

3) самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

4) совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, в случаях, когда необходимо обеспечить защиту жизни или здоровья несовершеннолетних или предупредить совершение ими повторного общественно опасного деяния, а также в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям;

⁴ См. подробнее: *Шестакова Е. В.* Роль центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа в системе профилактики правонарушений // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4 (42). С. 201.

⁵ 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) // Рос. газ. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

5) совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, в случаях, если личности несовершеннолетних не установлены, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного законом;

6) совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта РФ, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удаленности места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение определенного законом срока.

В качестве оснований помещения несовершеннолетних в ЦВСНП выступают приговор суда или постановление судьи. Максимальный срок, в течение которого несовершеннолетние могут содержаться в ЦВСНП, варьируется в зависимости от категории совершенных ими правонарушений.

Несовершеннолетние, указанные выше в п.п. 3–6, помещаются в ЦВСНП на срок не более 48 часов. Остальные категории несовершеннолетних могут находиться в ЦВСНП в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более 30 суток. В исключительных случаях это время может быть продлено на основании постановления судьи на срок до 15 суток.

В силу непродолжительности содержания несовершеннолетних в ЦВСНП, возможной малой численности детей, находящихся в одно и то же время в Центре, их разного возраста, а также степени подготовленности по отдельным предметам⁷, вопрос организации образовательного процесса для таких детей стоит достаточно остро. Так, в настоящее время по данным статистики МВД России⁸

⁷ В ЦВСНП содержатся несовершеннолетние правонарушители в возрасте от 7 до 18 лет. В среднем ежедневно в центре находятся от 3 до 10 подростков. Подробнее об этом см.: Подколзина А. Ю. Проблемы правового обеспечения деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 8. С. 89.

⁸ URL: www.fedstat.ru (дата обращения: 15.01.2010).

можно отследить количество несовершеннолетних, содержащихся в ЦВСНП, однако по контингенту обучающихся в ЦВСНП такой статистики нет.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Закона о профилактике безнадзорности основной задачей деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Нахождение в ЦВСНП не лишает граждан права на получение образования, гарантированного Конституцией РФ⁹ и Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰ (далее — Закон об образовании).

Факт содержания в ЦВСНП не может и не должен влиять на непрерывность образовательного процесса еще и потому, что основной задачей обучения в Центрах является «реабилитационная поддержка несовершеннолетних правонарушителей, стимулирование у них положительного отношения к обучению, улучшение психического и интеллектуального развития исходя из реальных способностей ребенка»¹¹.

На сегодняшний день в отдельных субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, регулирующие особенности организации образовательной деятельности для обучающихся в связи с их временным размещением в ЦВСНП.

Так, в Иркутской области действует приказ Министерства образования Иркутской области от 3 сентября 2014 г. № 100-мпр «Об установлении Порядка организации предоставления начального общего, основного общего, среднего общего образования в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, расположенных на территории Иркутской области»¹² (далее — приказ Министерства образования Иркутской области № 100-мпр/2014). Соответствующий Порядок установлен исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим государственное управление в сфере образования, согласно ч. 2 ст. 6 Закона Иркутской области от 10 июля 2014 г. № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области»¹³.

⁹ См. подробнее: Курочкин А. Д. О помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в качестве меры пресечения // Вестник ЮУрГУ. Серия : Право. 2018. № 1. С. 46.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

¹¹ Беженцев А. А. Вопросы организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей ОВД // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 103.

¹² Областная. 2014. 19 сент.; Официальный сайт Министерства образования Иркутской области www.irkobl.ru.

¹³ Ведомости ЗС Иркутской области. 2014. № 13 (т. 1).

Образовательный процесс в ЦВСНП, расположенных на территории Иркутской области, осуществляется исключительно государственными общеобразовательными организациями субъекта. Последние должны быть определены правовым актом Министерства образования Иркутской области.

Необходимые условия для организации образовательного процесса создают начальники ЦВСНП. Государственные образовательные организации и ЦВСНП вправе заключать совместные договоры о регулировании отдельных вопросов, возникающих в ходе осуществления образовательного процесса.

В качестве форм организации образовательной деятельности названы групповая (при наличии от 4 до 15 обучающихся одного уровня общего образования) либо индивидуальная форма. В частности, при наличии от 4 до 15 обучающихся 1–4 классов для учебных занятий допускается формирование одного класса-комплекта (1–4 классы) или двух классов-комплектов, состоящих из 1 и 3 классов, 2 и 4 классов; при наличии от 4 до 15 обучающихся 5–9 классов, 10–11 классов допускается формирование классов-комплектов, состоящих из 5 и 6 классов, а также 7, 8 и 9 классов, 10 и 11 классов.

При этом следует учитывать, что, во-первых, Законом об образовании среди форм получения образования и форм обучения не предусмотрены такие формы, как групповая и индивидуальная. Во-вторых, термин «класс-комплект» в федеральном законодательстве используется только в отношении малокомплектной муниципальной общеобразовательной организации и муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском населенном пункте. В частности, в п. 10.15 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 2010 г. № 189 (ред. от 22.05.2019) «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 "Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях"» (вместе с СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы») ¹⁴ указано, что в малокомплектных сельских организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в зависимости от конкретных условий, числа обучающихся, их возрастных особенностей допускается формирование классов-комплектов из обучающихся начального общего образования.

Согласно приказу Министерства образования Иркутской области № 100-мпр/2014 определение на обучение в соответствующий класс осуществляется на основании школьного дневника или справки образовательной организации,

¹⁴ Рос. газ. 2011. 16 марта; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.05.2019.

в которой ребенок обучается постоянно (при наличии). При отсутствии указанных документов или невозможности на их основании установить уровень образования обучающегося государственная образовательная организация определяет уровень подготовки обучающегося с помощью диагностической аттестации. Здесь необходимо обратить внимание на тот факт, что понятие диагностической аттестации не предусмотрено федеральным законодательством. В нормативных правовых актах отдельных субъектов РФ, действовавших ранее¹⁵, можно встретить использование данного термина как синонима промежуточной аттестации. Однако, во избежание смешения понятий, представляется целесообразным использовать иной термин.

Государственным образовательным организациям вменяется обеспечивать индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранение информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях. При этом контингент, проходящий обучение в ЦВСНП, должен учитываться в статистических отчетах тех образовательных организаций, в которых они обучаются постоянно. Представляется, что на практике в силу причин, обозначенных ранее, данная норма надлежащим образом не исполняется.

Финансирование расходов по организации образовательного процесса осуществляется за счет средств, предусмотренных законом Иркутской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

В Тюменской области в рассматриваемой сфере правоотношений был принят нормативный правовой акт в соответствии с Законом Тюменской области от 5 июля 2013 г. № 63 «О регулировании отдельных отношений в сфере образования в Тюменской области»¹⁶. Вместе с тем уровень акта, устанавливающего порядок организации обучения по основным общеобразовательным программам несовершеннолетних обучающихся, которые не могут посещать образовательные организации в связи с нахождением в ЦВСНП, по сравнению с Иркутской областью, иной. В Иркутской области это приказ Министерства образования Иркутской области № 100-мпр/2014, в Тюменской области — постановление Правительства Тюменской области.

Кроме того, существуют отличия в правовых основаниях определения уполномоченной общеобразовательной организации, которая осуществляет организацию обучения в ЦВСНП. В Тюменской области таким правовым осно-

¹⁵ См., например: Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Зачисление в общеобразовательное учреждение»: постановление администрации городского округа Рошаль МО от 24 янв. 2011 г. № 16 // Рошальский вестник. 2011. № 8. Документ утратил силу.

¹⁶ Вестник Тюменской областной Думы. 2013. № 5.

ванием является решение органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования. В Иркутской области — правовой акт Министерства образования Иркутской области.

Также о местном, а не областном уровне идет речь при определении вопросов финансового обеспечения организации обучения в ЦВСНП. Постановлением Правительства Тюменской области от 22 июня 2015 г. № 279-п «Об определении порядка организации обучения по основным общеобразовательным программам несовершеннолетних обучающихся, которые не могут посещать образовательные организации в связи с нахождением в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей»¹⁷ (далее — постановление Правительства Тюменской области № 279-п/2015) установлено, что финансирование осуществляется в рамках средств субвенции местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях.

Главная роль по организации учебного процесса закреплена за образовательной организацией. Во-первых, прием в уполномоченную образовательную организацию несовершеннолетних обучающихся, находящихся в ЦВСНП, осуществляется в соответствии с утвержденными в ней правилами приема.

Во-вторых, решение о формах обучения и начале занятий принимается должностным лицом уполномоченной образовательной организации, ответственным за координацию взаимоотношений с ЦВСНП.

В-третьих, организация обучения в ЦВСНП, обеспечивается руководителем уполномоченной образовательной организации в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и требованиями, а также с примерными учебными планами для реализации основных общеобразовательных программ, в том числе адаптированных с учетом фактического уровня знаний обучающегося, включая возможность формирования индивидуального учебного плана.

В-четвертых, ведение учебной документации (в том числе ведение учета контингента несовершеннолетних обучающихся, находящихся в ЦВСНП) обеспечивается ответственным должностным лицом уполномоченной образовательной организации.

В-пятых, учет посещаемости (персональный учет) осуществляется педагогическими работниками на всех учебных занятиях посредством фиксирования в классном журнале следующих сведений: фамилия, имя, отчество, год

¹⁷ Тюменская область сегодня. 2015. 01 июля.

рождения, класс, дата поступления и дата выбытия из уполномоченной образовательной организации. Записи об изучении учебного материала и учете знаний обучающихся оформляются педагогическими работниками в соответствии с утвержденными в ней требованиями к ведению классного журнала.

Таким образом, в ЦВСНП установлены правила и условия организации образовательного процесса, максимально приближенные к соответствующим правилам и условиям в обычной общеобразовательной организации. Подобную регламентацию, с одной стороны, можно расценивать как позитивную практику, в том числе ввиду назначения специального ответственного лица образовательной организации за координацию действий образовательной организации и ЦВСНП. С другой стороны, тотальное приравнивание обучения в образовательной организации и обучения в ЦВСНП, например, в отношении правил приема, представляется спорным, поскольку не позволяет учитывать особенности пребывания несовершеннолетних в ЦВСНП.

Одним из последних в ряду принятых нормативных правовых актов, регулирующих обучение в ЦВСНП, стало постановление Правительства Курганской области от 14 ноября 2017 г. № 386 «О Порядке организации обучения на территории Курганской области по основным общеобразовательным программам несовершеннолетних обучающихся, которые не могут посещать образовательные организации в связи с нахождением в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей»¹⁸ (далее — постановление Правительства Курганской области № 386/2017). В названном постановлении говорится, что соответствующий порядок был разработан «в целях обеспечения прав несовершеннолетних, помещенных на основании судебного акта в ЦВСНП УМВД России по Курганской области, на получение начального общего, основного общего и среднего общего образования» (п. 1). Таким образом, данным постановлением сужено действие правовых норм по кругу лиц по сравнению с федеральным законодательством, так как не учтена такая категория несовершеннолетних, как временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (п. 2 ст. 22 Закона о профилактике безнадзорности).

Организация обучения в ЦВСНП осуществляется государственной общеобразовательной организацией Курганской области, которая должна быть определена решением органа исполнительной власти Курганской области, осуществляющего управление в сфере образования, молодежной политики, отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей

¹⁸ URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 17.01.2020).

в каникулярное время), в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Критерием выбора образовательной организации служит сочетание следующих условий:

1) наличие у организации права на осуществление образовательной деятельности по общеобразовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования и адаптированным основным общеобразовательным программам,

2) возможность организации процесса обучения с использованием дистанционных образовательных технологий,

3) расположение уполномоченной организации в одном населенном пункте с Центром.

Таким образом, постановление Правительства Курганской области № 386/2017, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливает особые требования к уполномоченным образовательным организациям. При этом возникает вопрос: каким образом будет определяться такая организация в случае невозможности организации процесса обучения с использованием дистанционных образовательных технологий либо при нахождении ЦВСНП в значительном отдалении от образовательной организации? С нашей точки зрения, указанная норма затрудняет организацию получения образования в ЦВСНП Курганской области и требует пересмотра в части требований, предъявляемых к образовательным организациям.

Указанным постановлением Правительства Курганской области установлены достаточно сжатые сроки приема, промежуточной аттестации и начала учебных занятий. Так, прием на обучение в уполномоченную организацию осуществляется не позднее первого рабочего дня после предоставления должностным лицом ЦВСНП в уполномоченную организацию заявления о приеме несовершеннолетнего от его родителя (законного представителя). В случае отсутствия сведений или документов, подтверждающих уровень освоения несовершеннолетним общеобразовательных программ, в целях определения фактического уровня его знаний в течение двух рабочих дней после приема проводится промежуточная аттестация. Учебные занятия начинаются не позднее чем через три рабочих дня после приема несовершеннолетнего, находящегося в ЦВСНП, в уполномоченную организацию.

При этом не установлен срок, в течение которого должностное лицо ЦВСНП предоставляет в уполномоченную организацию заявление о приеме несовершеннолетнего от его родителя (законного представителя). Кроме того, не определен порядок действий, связанных с неполучением обозначенного заявления.

Таким образом, на основе проведенного анализа нормативных правовых актов можно сделать несколько выводов относительно особенностей и недостатков правового регулирования организации обучения в ЦВСНП в субъектах Российской Федерации.

Прежде всего, следует отметить разный нормотворческий уровень соответствующих правовых актов. В одних случаях — это приказы министерств субъектов РФ, в других — постановления правительств субъектов РФ, в третьих — приказы управлений образованием органов местного самоуправления.

Правовые основания определения уполномоченной общеобразовательной организации также различаются. Это может быть и решение органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, и решение органа исполнительной власти, осуществляющего управление в сфере образования, и правовой акт министерства образования субъекта РФ и др.

В качестве ответственного субъекта, обеспечивающего получение образования для соответствующей категории детей, могут быть названы орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования, образовательная организация, непосредственно ЦВСНП.

Отсутствует единообразие и в определении подходов к финансированию обучения в ЦВСНП. В соответствии с региональными нормативными правовыми актами финансирование расходов на организацию образовательного процесса осуществляется как за счет средств областного бюджета, так и в рамках средств субвенции местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, а также за счет средств целевой субвенции местным бюджетам и т. д.

Помимо прочего, в большинстве субъектов Российской Федерации соответствующие нормативные правовые акты либо отсутствуют, либо изданы задолго до принятия Закона об образовании.

Примером устаревшего нормативного правового акта является постановление Администрации Ярославской области от 29 ноября 2005 г. № 326 (ред. от 10.07.2006) «Об утверждении Положения о порядке обучения детей, находящихся на лечении в больницах, проходящих лечение в санаториях нетуберкулезного типа, проходящих реабилитацию в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, содержащихся в следственных изоляторах, находящихся в Центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел Управления внутренних дел Ярославской области»¹⁹. Нормативное регулирование охватывает сразу две

¹⁹ Губернские вести. 2005. 02 дек.

категории обучающихся — детей, находящихся в медицинских организациях, и детей, находящихся в специализированных учреждениях органов внутренних дел.

В соответствии с указанным постановлением организация образовательного процесса в Ярославской области осуществляется руководителем общеобразовательного учреждения. Инспекционно-контрольная деятельность по вопросам организации обучения таких детей возлагается на органы управления образованием.

Особенностью приведенного нормативного правового акта является наличие разработанных примерных учебных планов, которые представлены в виде приложений. В примерном учебном плане для индивидуального обучения детей, находящихся в ЦВСНП Ярославской области, среди учебных предметов названы: Русский язык, Литература, Математика, История, Обществознание, География, Природоведение, Биология, Физика, Химия, Иностранный язык. Больше количество часов, по сравнению с другими предметами, отведено на Русский язык и литературу, а также Математику. Примерный учебный план для группового обучения детей, находящихся в ЦВСНП, предполагает в два-три раза больше часов, чем для индивидуальной работы с несовершеннолетними. Отдельно был разработан примерный учебный план для обучения в классах-комплектах.

Вместе с тем, учитывая специфику контингента обучающихся в ЦВСНП, особенности их психоэмоционального развития, включение в правовые акты примерных учебных планов уже не соответствует современным правовым реалиям. Для организации обучения в ЦВСНП в первую очередь целесообразно разрабатывать индивидуальные учебные планы, которые бы обеспечивали освоение образовательной программы на основе индивидуализации ее содержания с учетом особенностей и образовательных потребностей конкретного обучающегося.

В процессе анализа выявлено, что отдельные нормы устарели. Например, норма, закрепляющая обязанность Центра предоставлять обучающимся учебники, что не соответствует ч. 1 ст. 35 Закона об образовании, где соответствующая обязанность закреплена за образовательными организациями.

Вопрос актуализации нормативно-правовой базы имеет значение не только на уровне субъектов РФ, но и на федеральном уровне. Например, упомянутый ранее приказ МВД России № 839/2012, определяющий основы организации обучения в ЦВСНП на федеральном уровне, также был принят до действующего Закона об образовании. Кроме того, очевидно, что специфика регулируемой сферы общественных отношений, связанных с образованием несовершеннолетних, диктует необходимость принятия нормативного правового

го акта на уровне Министерства просвещения Российской Федерации (далее — Минпросвещения России).

В настоящее время Минпросвещения России разработан проект приказа «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»²⁰ (далее — Порядок, проект приказа). В структуре проекта приказа выделен специальный раздел, регламентирующий особенности организации образовательной деятельности обучающихся, нуждающихся в обучении вне места постоянного проживания в связи с временным размещением в специализированные учреждения и ЦВСНП.

Новеллами Порядка стали нормы, указывающие на возможные формы обучения, — очную, очно-заочную и заочную, а также потенциальное использование дистанционных технологий и электронного обучения образовательной организацией на основе взаимодействия с ЦВСНП. Учебный процесс может осуществлять как образовательная организация по месту жительства обучающихся, так и образовательная организация, находящаяся в территориальной доступности от места расположения ЦВСНП.

В проекте приказа предлагается ввести термин «закрепленная образовательная организация». Центрам предоставлено право организовывать обучение как самостоятельно, так и посредством сетевых форм реализации общеобразовательных программ, то есть с привлечением ресурсов образовательных организаций, расположенных в территориальной доступности от ЦВСНП, или на основе соответствующего договора с закрепленной образовательной организацией по месту жительства обучающегося.

То есть, территориальные органы МВД России, структурными подразделениями которых являются ЦВСНП, вправе заключать соглашения с муниципальными общеобразовательными организациями по вопросам организации учебных занятий по отдельным дисциплинам. В настоящее время подобная практика существует в Белгородской области, где Управлением образования администрации г. Белгорода на каждый учебный год издаются приказы. В соответствии с данными приказами директору избранной образовательной организации поручается организовать обучение несовершеннолетних, содержащихся в ЦВСНП УМВД по Белгородской области. Согласно приказу Управления образованием администрации г. Белгорода от 14 августа 2019 г. № 1159 «Об организации обучения несовершеннолетних, содержащихся в ОСГУСОССЗН "ОСРЦ" и ЦВСНП УМВД по Белгородской облас-

²⁰ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=98655> (дата обращения: 17.01.2020).

ти»²¹ образовательная организация заключает договор на оказание образовательных услуг с ЦВСНП. При этом она обязуется: выделить для занятий отдельный кабинет, соответствующий санитарным и гигиеническим требованиям; разработать учебный план на учебный год; распределить нагрузку между педагогическими работниками, оплата труда которых производится за фактически отработанное время. Тем не менее в данном приказе отсутствует регламентация вопросов, связанных с построением образовательного процесса; не прописаны обязанности и ответственность соответствующих должностных лиц.

В вышеназванном проекте приказа Минпросвещения России предусмотрено, что в случае реализации общеобразовательных программ на основе дистанционных технологий и (или) электронного обучения закрепленная образовательная организация осуществляет обучение детей на основе формирования индивидуального учебного плана, с учетом фактического уровня знаний обучающихся. Индивидуальный учебный план, расписание занятий определяются образовательной организацией совместно с ЦВСНП с учетом специфики пребывания обучающихся в ЦВСНП.

По окончании пребывания в ЦВСНП обучающемуся, освоившему часть общеобразовательной программы, выдается справка об обучении в произвольной форме с результатами текущего контроля успеваемости по каждому учебному предмету для учета при проведении промежуточной и (или) итоговой аттестации образовательной организацией по месту постоянного проживания обучающегося, в которой несовершеннолетний обучался до помещения в ЦВСНП.

Представляется, что приведенная регламентация соответствующих вопросов на федеральном уровне будет благотворно влиять на последующую нормотворческую практику, в том числе способствовать единообразному правовому регулированию в сфере обучения в ЦВСНП на уровне субъектов РФ.

Литература

1. *Беженцев, А. А.* Вопросы организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей ОВД / А. А. Беженцев // Вестник Московского университета МВД России. — 2010. — № 5. — С. 97–103.

²¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2. *Дубровин, А. К.* Особенности организации деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей по предупреждению повторных преступлений со стороны несовершеннолетних / А. К. Дубровин // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. — 2018. — № 1 (5). — С. 17–22.

3. *Курочкин, А. Д.* О помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в качестве меры пресечения / А. Д. Курочкин // Вестник ЮУрГУ. — Сер. : Право. — 2018. — № 1. — С. 44–47.

4. *Подколзина, А. Ю.* Проблемы правового обеспечения деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних / А. Ю. Подколзина // Общество: политика, экономика, право. — 2016. — № 8. — С. 88–90.

5. *Шестакова, Е. В.* Роль центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа в системе профилактики правонарушений / Е. В. Шестакова // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2017. — № 4 (42). — С. 200–206.

Вершинина Е. В., Семенов Д. Н.

Правовой анализ механизмов привлечения иностранных обучающихся в российские образовательные организации

Аннотация. В статье дается анализ правового обеспечения основных технологий привлечения иностранных граждан в российские образовательные организации. Проанализированы нормативные правовые акты, регламентирующие механизмы интернационализации образовательных организаций, реализации образовательных программ в сетевой форме, функционирования подразделений российских образовательных организаций в иностранных государствах, привлечения иностранных слушателей на российские онлайн-платформы, создания сетевых университетов. Статья рассчитана на сотрудников международных служб образовательных организаций профессионального образования, а также лиц, интересующихся вопросами академической мобильности и обучения иностранных граждан.

Ключевые слова: академическая мобильность; федеральный проект; иностранный гражданин; экспорт образовательных услуг; обучающийся; прием в образовательные организации; сетевые программы; филиалы и представительства; онлайн-обучение; сетевые университеты.

Во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹ в настоящее время в Российской Федерации реализуется национальный проект «Образование» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 16))², который включает девять федеральных проектов:

1. «Современная школа»,
2. «Успех каждого ребенка»,
3. «Поддержка семей, имеющих детей»,
4. «Цифровая образовательная среда»,
5. «Экспорт образования»,
6. «Учитель будущего»,
7. «Молодые профессионалы»,
8. «Новые возможности для каждого»,
9. «Социальная активность».

¹ Рос. газ. 2018. 09 мая.

² Текст паспорта национального проекта официально опубликован не был. Режим доступа: www.base.garant.ru.

Решение поставленных в национальном проекте масштабных задач призвано обеспечить:

- глобальную конкурентоспособность российского образования;
- вхождение страны в «пятерку» ведущих экономик мира;
- темпы экономического роста выше среднемировых за счет привлечения финансовых средств в рамках оказания качественных образовательных услуг;
- воспитание гармоничной и социально ответственной личности на основе исторического и духовного наследия народов Российской Федерации;
- внедрение новых методов обучения и образовательных технологий, отвечающих требованиям эпохи цифровизации;
- повышение качества образования и подготовки высококвалифицированных специалистов, обладающих современными фундаментальными и прикладными знаниями.

Совершенствование российской системы образования не представляется возможным без развития ее экспортного потенциала и активной интеграции в международное образовательное пространство. Федеральный проект «Экспорт образования» (далее — проект «Экспорт образования») как значимая составляющая национального проекта «Образование» направлен на закрепление имеющихся достижений и создание условий для дальнейшей интернационализации российского образовательного сектора.

В соответствии с паспортом национального проекта «Образование» основными целевыми задачами проекта «Экспорт образования» являются:

- увеличение к 2024 г. до 425 тыс. человек числа иностранных граждан, обучающихся в российских образовательных и научных организациях;
- формирование механизма государственной поддержки продвижения российского образования за рубежом и комплекса мер по привлечению иностранных граждан для обучения в российских образовательных организациях;
- проектирование, строительство и реконструкция студенческих городков для иностранных и иногородних обучающихся и научно-педагогических работников;
- совершенствование нормативно-правовой базы приема, обучения и трудоустройства иностранных граждан;
- создание и развитие в зарубежных странах ресурсных центров для детей и педагогов, обеспечивающих популяризацию изучения общеобразовательных предметов на русском языке на углубленном уровне;
- повышение востребованности и конкурентоспособности российского образования, подтвержденных международной аккредитацией российских образовательных программ в ведущих образовательных организациях, и др.

Проект «Экспорт образования» выступает «преемником» ранее действовавшего приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» и входит в основные мероприятия государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства РФ от 29.03.2019 № 377)³.

Ранжируя по значимости целевые задачи, сформулированные в проекте «Экспорт образования», нетрудно определить, что приоритетным является индикатор роста академической мобильности и числа иностранных обучающихся в российских образовательных организациях. Международный и национальный опыт показывает эффективность следующих механизмов решения поставленных задач⁴:

- интернационализация на институциональном уровне;
- реализация образовательных программ в сетевой форме;
- создание и функционирование подразделений российских образовательных организаций в иностранных государствах;
- привлечение иностранных слушателей на российские онлайн-платформы и внедрение в практику современных образовательных технологий (электронное обучение, дистанционные технологии и др.);
- создание и совершенствование системы совместных университетов.

Реализация на практике указанных технологий расширения академической мобильности возможна при наличии развитой и отвечающей поставленным задачам нормативно-правовой базы, анализ которой приводится в настоящей статье.

1. Интернационализация на институциональном уровне

Термин «интернационализация на институциональном уровне» означает прием и обучение иностранных граждан в российских образовательных организациях на программах разного уровня. В правовом поле эта возможность закреплена в ст.ст. 36, 55, 70, 78 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон об образовании) и ряде подзаконных актов.

Российское законодательство дифференцированно подходит к наделению иностранных граждан правом на бесплатное обучение в организациях, осуще-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 15 (ч. III), ст. 1750.

⁴ См. об этом: Привлечение иностранных студентов в российские университеты. Практическое руководство : монография / Е. В. Вашурина, О. А. Вершинина, Ч. Ф. Газиева, [и др.]. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. 234 с.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

ствляющих образовательную деятельность. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 78 Закона об образовании иностранным гражданам предоставлено право получения на общедоступной и бесплатной основах дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования. Между тем ч. 3 указанной статьи ограничивает право иностранных граждан на обучение по программам среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов наличием действующих международных договоров и федеральных законов, содержащих указанную возможность, и установленной Правительством РФ квотой на образование иностранных граждан в Российской Федерации.

Условия и основания приема иностранных граждан на программы среднего профессионального образования, программы бакалавриата, специалитета, магистратуры, аспирантуры, ординатуры, ассистентуры-стажировки и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований или по договорам с оплатой стоимости обучения в соответствии с Законом об образовании определяются следующими подзаконными нормативными правовыми актами (НПА):

- приказ Министерства образования и науки РФ от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»⁶ (далее — Приказ Минобрнауки России № 499/2013),

- приказ Минобрнауки России от 23 января 2014 г. № 36 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования»⁷ (далее — Приказ Минобрнауки России № 36/2014),

- 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»⁸ (далее — Приказ Минобрнауки России № 844/2014),

⁶ Рос. газ. 2013. 28 авг.

⁷ Рос. газ. 2014. 19 марта.

⁸ Рос. газ. 2014. 17 дек.

- 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»⁹ (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»¹⁰ (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»¹¹ (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»¹² (далее — Приказ Минздрава России № 212н/2017).

Нормативные правовые акты, регулирующие процедуру приема на программы профессионального обучения, содержат три основания для обучения иностранных граждан за счет бюджетных ассигнований разного уровня:

- действующие международные договоры,
- федеральные законы Российской Федерации;
- фиксированные места (квоты), предоставляемые Российской Федерацией для приема на обучение иностранных граждан по образовательным программам разного уровня.

Детальный анализ правовых оснований бесплатного обучения граждан из зарубежных стран по программам профессионального обучения в соответствии с действующими международными договорами и российскими федеральными законами одним из авторов был проведен ранее¹³.

Перечень НПА, дающих иностранным гражданам право поступать в российские образовательные организации в рамках выделяемых государством

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 23.04.2015.

¹⁰ Рос. газ. 2015. 16 нояб.

¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 06.03.2017.

¹² Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 08.06.2017.

¹³ См., в частности: *Вершинина Е. В., Кузнецов А. Ю.* Особенности приема иностранных граждан на обучение по программам высшего образования в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2018. Т. 13 (№ 18). С. 60–78.

квот, количество предоставляемых на обучение мест, а также финансовые условия представлены в таблице 1.

Таблица 1 — Нормативные правовые акты, регламентирующие обучение иностранных граждан в российских образовательных организациях, в рамках выделяемых Российской Федерацией квот

Наименование нормативного правового акта	Количество ежегодно предоставляемых мест	Образовательные программы	Условия финансирования
1	2	3	4
1. Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 № 129 «О безвозмездной подготовке сотрудников органов внутренних дел (полиции) африканских государств в образовательных учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования Министерства внутренних дел Российской Федерации» ¹⁴	350	Программы высшего и дополнительного профессионального образования	За счет средств федерального бюджета Российской Федерации
2. Постановление Правительства РФ от 30.03.2009 № 258 «Об установлении ежегодных квот приема на обучение на безвозмездной и льготной основе сотрудников органов внутренних дел (полиции) государств-участников Содружества Независимых Государств в образовательные учреждения высшего и дополнительного профессионального образования»	До 300	Программы высшего и дополнительного образования	За счет средств федерального бюджета Российской Федерации
	До 400	Программы высшего и дополни-	На условиях совместного финансирования

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 8, ст. 990.

<p>Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁵</p> <p>3 Постановление Правительства РФ от 08.10.2013 № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹⁶</p> <p>4 Распоряжение Правительства РФ от 21.02.2017 № 315-р «Об установлении ежегодных квот приема на обучение на безвозмездной и льготной основе военнослужащих внутренних войск и войск национальной гвардии государств – участников Содружества Независимых Государств в образовательные организации высшего образования войск национальной гвардии Российской Федерации»¹⁷</p>		тельного образования	Российской Федерацией и направляющей иностранной стороной
	15 000	Программы среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования	За счет средств федерального бюджета российской Федерации
	До 30 мест	Программы высшего образования	За счет средств федерального бюджета;
	До 40 мест	Программы высшего образования	На условиях совместного финансирования Российской Федерацией и направляющим иностранным государством

Проанализируем приведенные в таблице показатели об установленных Правительством РФ квотах на обучение иностранных граждан в России по программам высшего образования.

По данным Минобрнауки и Центра социологических исследований¹⁸, в 2017/2018 учебном году в российских образовательных организациях на программах бакалавриата, специалитета, магистратуры, интернатуры, ординатуры,

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14, ст. 1644.

¹⁶ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 10.10.2013.

¹⁷ Электронная база «Законы Российской Федерации. Систематическое собрание действующего законодательства: www.ffzakon.ru.

¹⁸ Экспорт российских образовательных услуг : статистический сборник. Вып. 9 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. М. : Центр социологических исследований, 2019. 536 с.

аспирантуры, докторантуры, стажировки и подготовительных факультетах обучались 256 864 иностранных студента, из них: 162 709 (63,3 %) проходили обучение на контрактной основе и 94 155 человек (36,7 %) — за счет бюджетных ассигнований.

На основании данных, представленных в таблице 1, и значения общего количества иностранных студентов в российских вузах можно оценить, с некоторой долей приближения, абсолютное общее значение и долю иностранных граждан, обучающихся в России за счет выделяемых бюджетных квот — 72 тысячи человек и 27 %, соответственно. Оценку проводили исходя из того, что общее количество квотных студентов в год (см. таблицу 1) составляет 16 тысяч человек и оценочный показатель средней продолжительности обучения по различным образовательным программам предполагает 4,5 года. Несложные расчеты показывают, что количество иностранных студентов, поступающих ежегодно на бюджетные места в соответствии с международными договорами и российскими федеральными законами, составляет около 5 тысяч человек.

С учетом ранее опубликованных данных и результатов проведенных исследований¹⁹, полагая, что возможностью поступления на бесплатные места в соответствии с международными договорами и федеральными законами воспользовались только граждане из бывших республик СССР, определяем, что всего 16 % от общего числа граждан из зарубежных государств, которые гарантированно имели право на поступление на бюджетные места в российские вузы наравне с гражданами Российской Федерации, смогли пройти вступительные испытания и были зачислены на программы профессионального образования. Эта цифра требует осмысления в части уровня знаний и подготовленности иностранных абитуриентов. Низкая доля граждан СНГ и стран Балтии, которые смогли успешно конкурировать за бюджетные места наравне с российскими абитуриентами при поступлении на профессиональные образовательные программы, говорит о недостаточно высоком уровне подготовленности данной категории поступающих. Этот аспект необходимо принимать во внимание при разработке перспективных планов привлечения иностранных студентов и развития академической мобильности. Возможно, что причина кроется не только в низкой подготовленности по профильным дисциплинам, но и в недостаточном знании русского языка, на котором в подавляющем большинстве российских образовательных организаций проходят вступительные испытания.

¹⁹ См., в частности: *Вершинина Е. В., Кузнецов А. Ю.* Особенности приема иностранных граждан на обучение по программам высшего образования в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность...; *Экспорт российских образовательных услуг : статистический сборник...*

2. Реализация образовательных программ в сетевой форме

Термин «сетевая форма» (далее — СФ, сетевые программы, сетевые технологии) был впервые введен и получил правовое определение в Законе об образовании. В настоящее время ст. 15 этого Закона определяет, что сетевая форма реализации образовательных программ обеспечивает возможность освоения последней с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций, например, научных, медицинских, культурных, физкультурно-спортивных и др., на основании договора между организациями. Приведенная формулировка содержит существенное ограничение и устанавливает возможность реализации в сетевом формате образовательной программы в целом, но не предусматривает более гибкую конструкцию применения сетевого механизма к отдельным ее составляющим.

Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 403-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰ (далее — Закон № 403-ФЗ), который вступит в силу с 1 июля 2020 г., вводит новую редакцию ст. 15 Закона об образовании, расширяет возможности применения СФ и распространяет ее на отдельные учебные предметы, курсы, дисциплины (модули), практики и иные компоненты образовательной программы (п. 5 ст. 1).

Включение термина «сетевая форма» в Закон об образовании представляется запоздалым правовым откликом российского законодательства на сложившийся в конце прошлого столетия в европейском регионе международный тренд сетевого взаимодействия на межинституциональном уровне. Образовательные программы, реализуемые несколькими организациями, были призваны создавать новые возможности для повышения качества и взаимного признания результатов обучения университетов разных стран, формирования у обучающихся толерантного мышления и, как следствие, скорейшей адаптации выпускников высшей школы к требованиям международного рынка труда.

Европейская ассоциация университетов (ЕАУ) определяет образовательные программы в сетевой форме как «программы, разрабатываемые и реализуемые разными образовательными организациями, находящимися в разных государствах»²¹. Подробное исследование сущности сетевых программ приво-

²⁰ Рос. газ. 2019. 05 дек.

²¹ European University Association. 2006. EMNEM – Guidelines for quality enhancement in European joint master programmes. URL: <https://eua.eu/resources/publications/658:guidelines-or-quality-enhancement-in-european-joint-master-programmes.html> (дата обращения: 25.02.2020).

дится в Руководстве по программам совместных степеней (квалификаций)²². В частности, в последнем формулируются три концептуальные модели образовательных программ с использованием сетевого взаимодействия:

- сетевая программа, реализуемая двумя и более образовательными организациями, успешное освоение которой завершается выдачей выпускнику одного «совместного» документа об образовании и присуждением одной совместной степени (квалификации) — «совместная образовательная программа»;

- сетевая программа, реализуемая двумя и более образовательными организациями, успешное освоение которой завершается выдачей выпускнику двух и более документов об образовании и присуждением двух и более степеней (квалификаций) — «программа двойных дипломов»;

- сетевая программа, реализуемая двумя и более организациями, одна из которых может быть не образовательной, успешное освоение которой завершается выдачей выпускнику одного документа об образовании и присуждением одной степени (квалификации); вторая организация участвует в реализации образовательной программы путем предоставления имеющихся у нее ресурсов — «сетевая образовательная программа».

Применение сетевых образовательных технологий в Европе в конце прошлого столетия объясняется рядом объективных причин, основными из которых являются: развитие академической мобильности и трансграничного образования; внедрение Европейской системы перевода и накопления кредитов (ECTS); гармонизация под эгидой Болонской декларации национальных систем образования²³; принятие Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (г. Лиссабон, 11 апреля 1997 г.)²⁴; внедрение общеевропейского приложения к диплому (Diploma Supplement); создание выпускникам европейских университетов условий для повсеместного доступа на рынки труда Европы на фоне складывающейся межстрановой интеграции.

Несмотря на то что программы с сетевым компонентом заняли центральное место в политике интернационализации на европейском, национальном

²² Guidelines for Joint Degrees. TEMPUS Project (SIPUS, 544538-TEMPUS-1-2013-1-RS-TEMPUS – SMGR). URL: https://www.ni.ac.rs/en/images/medjunarodna_saradnja/Guidelines_for_Joint_Degrees.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

²³ Зона Европейского высшего образования. Совместное заявление европейских министров образования — Болонская декларация (Болонья, 19 июня 1999 г.). Российская Федерация подписала Декларацию 19 сентября 2003 г. и официально присоединилась к процессу формирования единого общеевропейского образовательного процесса. Текст заявления размещен на сервере «Болонский процесс в России». Режим доступа: www.bologna.mgimo.ru.

²⁴ Бюллетень международных договоров. 2000. № 11.

и университетском уровнях, их развитие на межстрановом уровне осложняется рядом причин, а именно различиями: в национальных законодательствах и академических традициях; вопросах признания иностранного образования; условиях доступа к программам третичного уровня; процедурах обеспечения качества. Остаются проблемными вопросы валидации в государствах-партнерах и самих программах вузов-партнеров, и присуждаемых по их окончании дипломов, степеней (квалификаций) и др.

Наибольшее распространение совместные программы получили в таких предметных областях, как экономика, бизнес-образование, юриспруденция, менеджмент, инженерные направления подготовки, науки об обществе и языках, и в большей степени на магистерском и докторском уровнях²⁵.

Анализ приведенных выше моделей совместных программ на предмет соответствия российскому законодательству указывает на возможность реализации в Российской Федерации только программ второго и третьего типа²⁶, то есть программ двойных дипломов и сетевых образовательных программ (далее — ПДД и СОП соответственно). Статья 15 Закона об образовании содержит только общий термин «реализация образовательных программ в сетевой форме», но не дает разъяснений, в чем отличия ПДД от СОП, то есть сетевой программы, реализуемой посредством деятельности двух и более организаций, осуществляющих образовательную деятельность, от сетевой программы, реализуемой одной образовательной организацией с использованием ресурсов организации, не осуществляющей образовательную деятельность, и др.

Насущным является вопрос оценки качества обучения в иностранном вузе-партнере. Российская образовательная организация высшего образования аккредитуется в соответствии с требованиями, установленными ст. 92 Закона об образовании и положениями постановления Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности»²⁷. Отсутствие законодательно установленных требований к иностранному образовательному партнеру теоретически позволяет российским образовательным организациям заключать договоры о сотрудничестве с организациями, которые могут не признаваться в своих государствах. Не

²⁵ См. об этом: *Краснова Г. А. и др.* Модель экспорта образования: совместные образовательные программы / Г. А. Краснова, А. А. Байков, Е. Я. Арапова // Аккредитация в образовании. 2018. № 1 (101). С. 38–41.

²⁶ См. об этом: *Реморенко И. М., Рожков А. И.* Перспективы применения сетевой формы реализации образовательных программ в сфере педагогического образования. URL: <http://https://vernsky.ru/uploads/documents/5534d7e3f2ad471e773c6fd5.pdf> (дата обращения: 25.02.2020).

²⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.11.2013.

приняты подзаконные акты, определяющие порядок разработки и реализации образовательных программ сетевого формата; правила приема на ПДД и СОП; условия зачисления в российский вуз обучающихся из иностранной образовательной организации на включенный период; движение контингента; вопросы промежуточных и итоговой аттестаций; порядок расходования бюджетных средств при командировании «бесплатного» обучающегося в вуз-партнер; правила учета в статистических отчетах временно отсутствующих обучающихся; платности (бесплатности) обучения иностранного гражданина в период прохождения части образовательной программы в российской образовательной организации и др.

В свою очередь, недобросовестное применение современных образовательных технологий может выхолостить и дискредитировать сущность совместных образовательных программ. Прежде всего это относится к технологиям электронного обучения, использование которых позволяет вести образовательный процесс без физического перемещения студента в вуз-партнер. По сути, многоцелевая задача повышения качества обучения, формирования развитой и адаптированной к профессиональной деятельности личности путем освоения образовательной программы в сетевой форме подменяется механистической и коммерчески привлекательной процедурой получения двух дипломов при существенно меньших трудовых и финансовых нагрузках.

Сложность и неоднозначность в подходах к реализации на практике программ в сетевом формате и сохраняющаяся правовая неопределенность вызывали и вызывают у образовательных организаций настороженность и опасения в части дальнейшего развития данного направления академической мобильности. Поэтому действуют по принципу: «ничего не сделаешь — ничего не нарушишь — не будешь наказан».

Вступление в силу в 2020 г. поправок в Закон об образовании, внесенных Законом № 403-ФЗ, позволяет надеяться на комплексное решение и формирование через принятие подзаконных нормативных правовых актов правовой определенности в вопросе реализации образовательных программ в сетевой форме, что снизит степень настороженности образовательных организаций и будет способствовать более активному развитию данного направления международного сотрудничества.

3. Создание и функционирование подразделений российских образовательных организаций в иностранных государствах

В соответствии с ч. 2 ст. 27 Закона об образовании образовательная организация в своей структуре может иметь различные структурные подразделе-

ния, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ. Речь идет, в первую очередь, о филиалах и представительствах. Часть 4 той же статьи регламентирует, что структурные подразделения образовательной организации, в том числе филиалы и представительства, не являются юридическими лицами и действуют на основании устава образовательной организации и положения о соответствующем структурном подразделении, утвержденного в порядке, установленном уставом образовательной организации. Создание или ликвидация филиала либо представительства образовательной организации на территории иностранного государства осуществляется в соответствии с законодательством иностранного государства по месту нахождения филиала или представительства, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации. Закон об образовании определяет и главное отличие филиала от представительства — осуществление образовательной деятельности в представительстве образовательной организации запрещается.

Анализ практики создания структурных подразделений образовательных организаций за рубежом показывает, что процесс этот достаточно сложный и затратный, как в организационном плане, так и в материальном. Помимо выполнения требований, предусмотренных российским законодательством в части создания и функционирования структурных подразделений российских образовательных организаций за рубежом, обязательными к исполнению становятся правовые нормы государства нахождения филиала. Оценка рисков создания филиала за рубежом, помимо прогнозов по исполнению вышеуказанных законодательных норм, должна также включать анализ: затрат на содержание материально-технической базы и профессорско-преподавательского состава; возможности признания российского образования в стране (регионе) нахождения филиала; востребованности образовательных программ в иностранном государстве; возможности трудоустройства выпускников; наличия условий для реализации в полном объеме российских федеральных государственных образовательных стандартов (например, организация мест прохождения практик и др.); уровня владения обучающимися языком преподавания; платежеспособности населения и др.

Вышесказанное дает основание сформулировать следующие факторы, определяющие целесообразность создания филиала российской образовательной организации высшего образования в иностранном государстве:

- 1) наличие в иностранном государстве значительного количества граждан студенческого возраста;
- 2) степень обеспеченности всех желающих местами для обучения в национальной системе высшего образования;

- 3) востребованность в иностранном государстве реализуемых в филиале образовательных программ;
- 4) надежность геополитической ситуации в стране филиала;
- 5) условия признания российских документов об образовании в стране и регионе;
- 6) благоприятные экономические и финансовые условия.

У модели организации структурного подразделения образовательной организации за рубежом, по сравнению с программами двойных дипломов, есть существенный недостаток — выпускник филиала получает только российский документ об образовании, тогда как завершивший обучение по программе двойных дипломов, вправе иметь два или более итоговых документов, один или более из которых относятся к иностранному государству. Практическая польза в последнем случае абсолютно очевидна.

По данным фонда «Русский мир» в 2017/2018 учебном году российская система образования насчитывала 29 зарубежных филиалов, в которых обучалось более 32 тысяч иностранных студентов²⁸. Так, в Киргизии и Таджикистане — странах с наибольшим количеством студентов в российских филиалах — насчитывалось более 8 тысяч обучающихся в каждой стране. Еще почти 6 тысяч человек получали образование в филиалах отечественных вузов в Казахстане, далее следует Белоруссия — около 3 тысяч обучающихся.

Из значимых инициатив последних лет в этом направлении следует назвать масштабный проект по созданию более 10 филиалов российских ведущих образовательных организаций высшего образования в Узбекистане. Начало этому было положено в 2018 г., когда в ходе визита Президента Российской Федерации в Республику Узбекистан было подписано более 20 различных международных документов, включая Программу сотрудничества в культурно-гуманитарной сфере на 2019–2021 гг.²⁹, Соглашение о создании и функционировании филиалов ведущих вузов России в Узбекистане³⁰ (далее — Соглашение о филиалах) и Соглашение между Советом ректоров высших учебных заведений Узбекистана и Общероссийской общественной организацией «Российский Союз ректоров». В рамках принятых на встрече документов в допол-

²⁸ См. : Свыше 32 тысяч студентов обучаются в филиалах российских вузов за рубежом // Информационный портал фонда «Русский мир», 10.02.2020. URL: <https://russkiymir.ru/news/268862> (дата обращения: 25.02.2020).

²⁹ Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 18 окт. 2018 г. «О подписании Программы сотрудничества между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан в культурно-гуманитарной сфере на 2019–2021 годы» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

³⁰ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

нение к успешно функционирующим в Республике Узбекистан филиалам Московского государственного университета, Российской экономической академии, Российского государственного университета нефти и газа, Национального исследовательского технологического университета «МИСИС» было принято решение об открытии филиалов Московского государственного института международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ», Всероссийского государственного института кинематографии им. С. А. Герасимова, Национального исследовательского университета «МЭИ», Российского государственного университета физической культуры, спорта, молодежи и туризма. Планируется также открытие филиалов Астраханского государственного технического университета, Санкт-Петербургского горного университета и Пермской государственной фармацевтической академии.

Соглашение о филиалах определяет:

- правовые основания создания и функционирования вновь создаваемых и уже действующих российских структурных подразделений в Узбекистане;
- порядок лицензирования и аккредитации;
- условия финансового обеспечения, создания материально-технической базы;
- правила признания итоговых российских документов об образовании и (или) квалификации и др.

Межгосударственная инициатива, расширяющая присутствие российского образования в Узбекистане, обусловила принятие срочного решения по проблеме, которая долгие годы сдерживала и осложняла академическую мобильность узбекских граждан в Россию. 30 мая 2019 г. было подписано и вступило в силу Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о взаимном признании образования и квалификации, ученых степеней³¹. В соответствии со ст. 107 Закона об образовании данное соглашение освобождает обладателей узбекских документов об образовании и (или) квалификации от необходимости прохождения процедуры признания в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), что является позитивным фактором, способствующим расширению доступа узбекским гражданам в российскую систему образования.

³¹ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

4. Привлечение иностранных слушателей на российские онлайн-платформы и внедрение в практику современных образовательных технологий (электронное обучение, дистанционные технологии и др.)

Возможности реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных технологий закреплены в ст. 16 Закона об образовании и следующих подзаконных актах:

- приказ Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 464 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования»³² (далее — приказ Минобрнауки России № 464/2013),

- приказ Минобрнауки России от 19 ноября 2013 г. № 1259 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)»³³ (далее — приказ Минобрнауки России № 1259/2013),

- 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»³⁴ (далее — приказ Минкультуры России № 1/2015),

- приказ Минобрнауки России от 23 августа 2017 г. № 816 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ»³⁵ (далее — приказ Минобрнауки России № 816/2017),

- приказ Минобрнауки России от 5 апреля 2017 г. № 301 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»³⁶ (далее — приказ Минобрнауки России № 301/2017).

Указанные выше НПА позволяют образовательным организациям, реализующим профессиональные программы или их части независимо от формы обучения или их сочетания (за исключением обучения в ординатуре), исполь-

³² Рос. газ. 2013. 07 авг.

³³ Рос. газ. 2014. 12 фев.

³⁴ Режим доступа: www.legalacts.ru.

³⁵ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 20.09.2017.

³⁶ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 17.07.2017.

зывать электронное обучение и дистанционные технологии на всех этапах образовательного процесса — от вступительных испытаний до государственной итоговой аттестации, включая лекции, семинары, учебные занятия, практики, промежуточный контроль успеваемости и др.

В настоящей статье не рассматриваются дидактические аспекты освоения образовательной программы с использованием современных коммуникационных технологий. Но, если принять во внимание существенное снижение стоимости обучения и, следовательно, бюджетных ассигнований, отсутствие расходов на проезд, проживание, медицинское обслуживание для иногородних обучающихся, возможность выстраивания собственной траектории освоения образовательной программы, параллельного обучения в разных образовательных организациях и даже разных странах или даже совмещения учебного процесса с трудовой деятельностью, то современные информационно-коммуникационные технологии имеют большие перспективы для привлечения обучающихся из зарубежных стран и, соответственно, развития академической мобильности.

Приказ Минобрнауки России № 816/2017 наделяет обучающегося и образовательную организацию большой свободой в «сборке» основной образовательной программы из различных дисциплин, размещенных на разных образовательных платформах, что, в свою очередь, дает возможность выбрать из большого массива электронных курсов те, которые наиболее полно отвечают запросам и вуза, и студента по таким критериям, как содержание, уровень квалификации лектора, методика преподавания и др.

Нормативные правовые акты по электронному и дистанционному обучению наделяют образовательную организацию большой степенью свободы и вариативности при реализации образовательной программы с использованием онлайн-технологий, не устанавливая требований ни к сторонней организации – провайдеру онлайн-курсов, ни к содержанию электронного ресурса. Решение данных вопросов возлагается полностью на образовательную организацию, которая в соответствии с п. 8 приказа Минобрнауки России № 816/2017 проводит сопоставление планируемых результатов обучения по соответствующим учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям), иным компонентам, определенным образовательной программой, с результатами обучения по соответствующим учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям), иным компонентам образовательной программы, по которой обучающийся проходил обучение в организации(ях) – провайдере(ах) электронного контента. В этой связи важными в свете обеспечения качества обучения и подготовки выпускников становятся ответственность, профессионализм и квалификация сотруд-

ников самого учебного заведения, использующего возможности современных образовательных технологий.

В настоящее время ведущими онлайн-платформами в Российской Федерации являются: «Открытое образование» (<https://openedu.ru>), «Универсариум» (<http://universarium.org>), «UNIWEB» (<http://uniweb.ru>), «Лекториум» (<https://www.lektorium.tv>), «НОУ «Интуит»» (<https://www.intuit.ru>) и др.

Российский рынок онлайн-образования с объемом в 45–50 млрд руб. в 2019 г. и перспективой в 2020 г. до 55–60 млрд руб. занимает в структуре мирового онлайн-образования около 1 % и имеет явно выраженную ориентацию на программы дополнительного образования: языковые курсы (69 % — доля в обороте рынка онлайн-услуг в сфере образования); школы личностного роста (10 %); тренинги по психологии, услуги репетиторов, хобби-курсы (14 %). На профессиональное обучение приходится не более 8 % от общего объема онлайн-услуг в сфере образования (3,8 млрд руб.), что свидетельствует о слабой сформированности данного сегмента электронного обучения³⁷.

В свете задачи привлечения иностранных студентов на российские онлайн-платформы можно предположить перспективность решения поставленной задачи путем размещения электронных курсов на иностранных языках. Однако анализ контента ведущих российских онлайн-платформ («Открытое образование», «Универсариум», «UNIWEB», «Lektorium», «INTUIT») выявил, что по состоянию на февраль 2020 г. имеется всего 17 курсов на иностранных языках на платформе «Открытое образование», 7 из которых относятся к дисциплине «Английский язык», что не может заинтересовать иностранных слушателей.

Бесспорно, электронное обучение завоевывает свои позиции как практичный и современный инструмент работы с будущими студентами. Это отмечается и в приказе Минобрнауки России № 1147/2015 (п. 83): вузы стали активно использовать дистанционные технологии на стадии проведения вступительных испытаний, проводимых образовательной организацией самостоятельно (например, Российский государственный социальный университет, Алтайский государственный технический университет им. И. И. Ползунова, Дальневосточный государственный университет путей сообщения, Пензенский государственный университет, Российский государственный аграрный университет – МСХА им. К. А. Тимирязева и др.). Перспективность очевидна: иностранные абитуриенты получают возможность сдавать вступительные испытания в несколько образовательных организаций и без перемещения в

³⁷ См. об этом: Онлайн-образование (рынок России) // Портал выбора технологий и поставщиков, 04.10.2019. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 25.02.2020).

Российскую Федерацию, то есть снижаются финансовые и временные затраты как для абитуриентов, так и для образовательных организаций.

5. Создание и совершенствование системы совместных университетов

Сетевые университеты (далее — СУ) представляют собой взаимодействие образовательных организаций на межинституциональном уровне, которое выражается в формировании совокупности сетевых образовательных программ по различным направлениям подготовки и уровням образования. Если сетевые программы являются результатом взаимодействия отдельных структурных подразделений образовательных организаций, то сетевые университеты, как правило, создаются и функционируют на основании совместных решений уполномоченных ведомственных органов или правительств государств — участников консорциума СУ. В российском законодательстве отсутствуют как юридическое определение термина «сетевая образовательная организация», так и правовые нормы, регламентирующие вопросы создания, функционирования, реорганизации, ликвидации сетевых институциональных объединений. Основанием для создания подобного рода организаций являются международные акты, которые в зависимости от субъекта со стороны Российской Федерации регулируются различными федеральными законами. Международные договоры о создании сетевых университетов, заключаемые от имени Российской Федерации, Правительства или ведомства, подпадают под положения Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»³⁸, тогда как право российских организаций, входящих в систему образования, самостоятельно заключать международные договоры по вопросам образования с иностранными организациями определено в ст. 105 Закона об образовании. Как правило, создаваемые сетевые организации представляют собой объединения отдельных образовательных организаций разной национальной юрисдикции без создания отдельного юридического лица. Вопросы финансирования, структуры, способов управления и организации образовательного процесса — от приема абитуриентов на обучение до выдачи итогового документа об образовании и квалификации — регулируются международным договором или «стратегическим» международным договором и «оперативными» дополнительными соглашениями. Но в процессе создания подобного рода объединенных организаций нередко возникают правовые коллизии, решение которых требует внесения изменений в законодательные нормы на федеральном уровне.

³⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29, ст. 2757.

В настоящее время российские образовательные организации входят в следующие основные междуниверситетские сетевые объединения:

- **Университет Шанхайской организации сотрудничества** (Университет ШОС, УШОС),
- **Российско-Французский университет** (РФУ),
- **Российско-Китайский университет** (РКУ),
- **Сетевой университет Содружества Независимых Государств** (СУ СНГ),
- **Сетевой университет БРИКС** (СУ БРИКС),
- **Вьетнамо-Российский технологический университет,**
- **Евразийский сетевой университет и др.**

Проанализируем правовую природу и основания функционирования некоторых из вышеуказанных сетевых университетов.

Университет ШОС был создан на основании договоренностей, достигнутых в 2008 г. на совещании министров образования государств – членов ШОС. В 2011 году была принята Хартия Университета Шанхайской организации сотрудничества³⁹.

Основной миссией Университета является осуществление совместной подготовки высококвалифицированных кадров на основе согласованных инновационных образовательных программ по специальностям, представляющим приоритетный интерес для экономического и социального развития государств – членов ШОС: регионоведение, экология, энергетика, IT-технологии, нанотехнологии. В состав УШОС входят ведущие университеты государств-членов и стран – наблюдателей ШОС, в том числе 20 университетов России⁴⁰. Обучающиеся вправе с любого семестра перейти на аналогичную программу иного университета – участника УШОС. Продолжительность обучения в иностранном вузе составляет не менее одного семестра. Обучение осуществляется на русском и китайском языках. Выпускник получает документ об образовании и квалификации университета, в котором начал обучение или проучился не менее 60 % общего времени, а также сертификат Университета ШОС. То есть в рамках университета ШОС реализуется третья модель организации образовательной программы в сетевом формате (см. выше) — сетевая образовательная программа.

Если Университет ШОС основан на классической модели сетевого взаимодействия образовательных организаций, то Российско-Французский универ-

³⁹ Хартия Университета Шанхайской организации сотрудничества (г. Москва, 7 ноября 2011 г.). URL: <http://cok.opredelim.com/docs/100/index-12920832.html> (дата обращения: 20.02.2020).

⁴⁰ Официальный сайт Университета ШОС <http://uni-sco.ru> (дата обращения: 25.02.2020).

ситет расширяет возможности взаимодействия и предусматривает сетевое сотрудничество с участием необразовательных организаций. РФУ создан на основании итогового протокола XXI сессии Российско-Французского Совета по экономическим, финансовым, промышленным и торговым вопросам (СЕФИК) от 21 января 2016 г. и представляет собой консорциум ведущих российских и французских университетов⁴¹. Учредителями являются: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации (ВАВТ), Национальный исследовательский ядерный университет (МИФИ), Российский университет дружбы народов (РУДН), Университет Ниццы — Софии Антиполис, Бизнес-школа EDHEC, Бизнес-школа NEOMA, Бизнес-школа SKEMA

В 2018 году к РФУ присоединился Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (Университет ИТМО). Целями интернационального взаимодействия являются: подготовка в рамках сетевых программ высококвалифицированных кадров для совместных российско-французских предприятий; расширение торгово-экономических связей, международного академического и научного сотрудничества; вовлечение российского и французского бизнеса в образовательные проекты; реализация инновационных программ в сфере образования; расширение спектра образовательных услуг и возможностей (языковые и краткосрочные профильные программы, летние школы, профессиональные стажировки, совместные публикации и исследования, переводческая деятельность и т. д.).

Исходя из поставленных целей, направлениями деятельности Российско-Французского университета являются сетевые образовательные программы на уровне бакалавриата, магистратуры, аспирантуры, в том числе мультидисциплинарные, языковые программы, сетевые программы с участием необразовательных организаций (например, предприятия корпоративного сектора), короткие образовательные программы, профессиональные стажировки и учебные практики для студентов, совместные научно-исследовательские проекты и научные конференции, публикации, перевод и издание научной литературы. Следует отметить, что РФУ гибко использует возможности сетевого взаимодействия, реализуя бакалаврские и магистерские программы как в формате программ двойных дипломов, так и сетевых образовательных программ (программы академического обмена), то есть второй и третьей моделей сетевого

⁴¹ Официальный сайт Российско-Французского университета <http://rfu-ufi.org> (дата обращения: 25.02.2020).

взаимодействия. В настоящее время РФУ предлагает обучение по 14 бакалаврским и 18 магистерским образовательным программам.

Еще одна модель междуниверситетского взаимодействия — модель трансграничного образования, которая послужила основой создания Российско-Китайского университета. В мае 2014 г. в ходе официальной встречи глав России и КНР был подписан Меморандум о взаимопонимании между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством образования Китайской Народной Республики о сотрудничестве по проекту создания Российско-Китайского университета⁴².

Интересно отметить, что действовавшее на момент подписания этого Меморандума российское законодательство вследствие различий национальных законодательств стран вузов-партнеров явилось правовым препятствием для организации и функционирования РКУ. Правовые коллизии были разрешены после вступления в силу Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете"»⁴³, наделившего Московский и Санкт-Петербургский государственные университеты правом реализовывать образовательные программы высшего образования, разработанные на основе самостоятельно устанавливаемых образовательных стандартов, в образовательных организациях, которые расположены за пределами территории Российской Федерации и учредителями которых являются Московский и Санкт-Петербургский государственные университеты.

Обучение в совместном университете проходит по образовательным программам МГУ им. М. В. Ломоносова, составленным в полном соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами Российской Федерации и самостоятельно устанавливаемыми образовательными стандартами МГУ силами профессорско-преподавательского состава МГУ и преподавателей из других ведущих мировых университетов и научно-исследовательских центров. Обучение осуществляется на трех языках — русском, китайском и английском. Образовательная программа предполагает как минимум один семестр обучения на выпускающем курсе в МГУ, включая защиту выпускной квалификационной работы. Студенты, успешно окончившие образовательную программу, получают диплом Московского государственного

⁴² Официальный сайт Российско-Китайского университета <http://szmsubit.ru> (дата обращения: 25.02.2020).

⁴³ Режим доступа: www.kremlin.ru

университета, а также диплом РКУ, который, однако, не имеет юридической силы документа об образовании на территории Российской Федерации.

Еще один пример действующего сетевого межинституционального взаимодействия — Сетевой университет Содружества Независимых Государств. Проект стартовал в 2008 г. как аналог европейской программы академической мобильности «Эразмус – Мундус» и представляет собой равноправное сотрудничество университетов государств СНГ в формате Консорциума. Участниками проекта являются 38 университетов из 9 стран: Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдовы, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Украины. Основными задачами и целями СУ СНГ были и остаются: развитие единого (общего) образовательного пространства СНГ; повышение качества обучения; формирование новых механизмов развития академической мобильности; проведение совместных научных исследований; объединение материально-технических и человеческих ресурсов.

Правовой основой функционирования СУ СНГ служат многосторонние и двусторонние межгосударственные соглашения, Соглашение о Консорциуме по созданию Сетевого университета СНГ, действующие национальные законодательства, соглашения по конкретным направлениям подготовки, уставы и иные локальные нормативные правовые акты университетов⁴⁴. В настоящее время обучение в университете ведется по программам магистратуры и подготовки кадров высшей квалификации по 31 направлению гуманитарного и инженерного профиля. Продолжительность каждой магистерской программы по очной форме обучения составляет 2 года, из которых один год обучающийся должен провести в вузе-партнере. По окончании выпускник получает документы об образовании и квалификации обеих образовательных организаций высшего образования, то есть, по сути, реализуется программа двойных дипломов.

За период с 2010 по 2019 гг. в российских образовательных организациях в рамках СУ СНГ прошли обучение 1100 граждан.

В заключение представляется необходимым сформулировать следующие выводы.

В целях повышения конкурентоспособности национальной образовательной системы Российская Федерация уделяет большое внимание развитию академической мобильности и созданию благоприятных условий как для привлечения иностранных обучающихся, так и развития международного сотру-

⁴⁴ Официальный сайт Сетевого университета Содружества Независимых Государств: www.impr.rudn.ru/su_sng (дата обращения: 25.02.2020).

ничества и интернационализации самих российских образовательных организаций.

Реализация намеченных масштабных инициатив, направленных на стимулирование перспективных экспорт-ориентированных образовательных технологий, активное привлечение и подготовку российских и иностранных специалистов, способных конкурировать на мировых рынках труда, развитие международной кооперации и интеграции в образовательной и научной сферах, дальнейшее углубление глобальной системы академической мобильности — все это требует квалифицированной и всеобъемлющей правовой обеспеченности.

Анализ правовых норм, основных технологий привлечения иностранных студентов в российскую образовательную среду позволяет говорить о сформированности в целом национального правового поля, охватывающего все модели интернационализации российского образования. Отмеченные в статье правовые пробелы не оказывают существенного влияния на ситуацию в целом, но их решение способствовало бы дальнейшему формированию прозрачной и обоснованной законодательной базы, что, в свою очередь, дало бы дополнительный импульс развитию академической мобильности в стране.

Литература

1. *Вершинина, Е. В.* Особенности приема иностранных граждан на обучение по программам высшего образования в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность / Е. В. Вершинина, А. Ю. Кузнецов // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2018. — Т. 13 (№ 18). — С. 60–78.
2. *Краснова, Г. А.* Модель экспорта образования: совместные образовательные программы / Г. А. Краснова, А. А. Байков, Е. Я. Арапова // Аккредитация в образовании. — 2018. — № 1 (101). — С. 38–41.
3. Онлайн-образование (рынок России) // Портал выбора технологий и поставщиков, 04.10.2019. — URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 25.02.2020).
4. Привлечение иностранных студентов в российские университеты. Практическое руководство : монография / Е. В. Вашурина, О. А. Вершинина, Ч. Ф. Газиева, [и др.]. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. — 234 с.
5. *Реморенко, И. М.* Перспективы применения сетевой формы реализации образовательных программ в сфере педагогического образования / И. М. Реморенко, А. И. Рожков. — URL: <http://https://vernsky.ru/uploads/documents/5534d7e3f2ad471e773c6fd5.pdf> (дата обращения: 25.02.2020).

6. Свыше 32 тысяч студентов обучаются в филиалах российских вузов за рубежом // Информационный портал фонда «Русский мир», 10.02.2020. — URL: <https://russianmir.ru/news/268862> (дата обращения: 25.02.2020).

7. Экспорт российских образовательных услуг : статистический сборник. Вып. 9 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. — М. : Центр социологических исследований, 2019. — 536 с.

Чеха В. В.

Платные образовательные услуги в России: проблемные вопросы правового регулирования

Аннотация. Статья посвящена вопросам регулирования платных образовательных услуг в России. В рамках статьи исследуются нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», других нормативных правовых актов, обеспечивающие защиту прав обучающихся при оказании некачественных образовательных услуг и равные условия получения образования для обучающихся по одним и тем же образовательным программам на платной и бесплатной основах, а также нормы, регламентирующие ценообразование платных образовательных услуг.

На основе проведенного анализа автором сделаны выводы о наличии проблем в правовом регулировании вопросов качества образования, неадекватности подходов к определению качества образования в законодательстве, механизмах защиты прав обучающихся при нарушении требований к формированию цен на платные образовательные услуги и в случае создания неравных условий для обучающихся на платной и бесплатной основах. По итогам исследования сформулированы соответствующие выводы и предложения.

Ключевые слова: платные образовательные услуги; право на получение образования; образовательные организации; цена образовательной услуги; договор об оказании платных образовательных услуг; равные условия обучения; качество образования; недостаток платных образовательных услуг; финансирование образования.

Введение

В настоящее время тема, связанная с правовым регулированием платных образовательных услуг в России, не теряет своей актуальности. Данное обстоятельство обусловлено, в первую очередь, тем, что организация предоставления платных образовательных услуг в России непосредственно затрагивает конституционные гарантии граждан на получение образования.

Такого рода гарантии не отрицают и не препятствуют широкому развитию рынка платных образовательных услуг. Сфера платного образования в современной России представлена негосударственными образовательными организациями и индивидуальными предпринимателями, а также государственными (муниципальными) образовательными организациями. Наибольший объем оказываемых платных образовательных услуг приходится на сферу высшего образования.

Система правового регулирования платных образовательных услуг включает Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об образовании), постановление Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»² (далее — Правила оказания платных образовательных услуг) и другие нормативные правовые акты.

Известный английский исследователь сферы образования Н. Барр отмечал, что проблема финансирования образования, по сути, является главной среди всех иных проблем, которые стоят перед образованием в мире³. В этом аспекте особую актуальность по-прежнему имеет вопрос эффективности правового регулирования платных образовательных услуг.

Важно отметить, что само по себе правовое регулирование платных образовательных услуг совмещает в себе нормы нескольких отраслей права. В частности, регулирование платных образовательных услуг неизбежно предполагает применение норм гражданского права, особенно в части их основы — договора.

Однако организация предоставления платных образовательных услуг осуществляется в рамках образовательных отношений, которые, в свою очередь, выступают разновидностью публичных отношений⁴. Действительно, вряд ли охватываются рамками гражданско-правовых отношений вопросы, связанные с выдачей документа об образовании, дисциплинарной ответственностью обучающихся, лицензированием, государственной аккредитацией образовательных организаций и др.

Как отмечает В. М. Сырых, «содержание самого образовательного отношения определяется государственными стандартами как для обучающихся за счет государственного бюджета, так и для обучающихся за свой личный счет»⁵.

С. С. Алексеев в свое время писал о формировании смешанных институтов, которые образуются на стыках отдельных правовых сфер в точках их со-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2012, 06.02.2020.

² Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.08.2013, 03.12.2018.

³ Барр Н. Финансирование высшего образования // Университетское управление. 2006. № 3 (43). С. 84.

⁴ См., об этом: Сырых В. М. Образовательные правоотношения: мифы и реалии // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. Вып. 2. С. 31–50.

⁵ Сырых В. М. Понятие, структура и виды образовательных отношений // Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики : монография / отв. ред. В. М. Сырых, В. В. Насонкин. М. : Федеральный центр образовательного законодательства, 2019. С. 240.

прикосновения и отражают генетические и функциональные связи между правовыми институтами, отраслями⁶.

Совершенно очевидно, что правовое регулирование платных образовательных услуг можно рассматривать как такого рода смешанный институт, и это является важной особенностью правового регулирования. Таким образом, рассмотрение правовых проблем регулирования платных образовательных услуг неизбежно предполагает исследование особенностей применения норм нескольких отраслей права в рамках достаточно обширного круга вопросов, связанных с данной темой

Учитывая изложенное, в рамках одной статьи невозможно проанализировать все аспекты, касающиеся регулирования платных образовательных услуг. Поэтому в настоящей статье представлены результаты исследования трех наиболее актуальных, на наш взгляд, вопросов, отражающих состояние правового регулирования платных образовательных услуг на современном этапе. Это, в частности, вопросы:

- о качестве платных образовательных услуг;
- обеспечении равных условий получения образования для обучающихся по одним и тем же образовательным программам на платной и бесплатной основах;
- правовом регулировании цен на платные образовательные услуги.

1. Качество платных образовательных услуг

С точки зрения ст. 2 Закона об образовании термин «качество образования» отражает, прежде всего, степень соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающегося федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

В то же время Правила оказания платных образовательных услуг основываются на несколько ином подходе к определению качества образования. Этот подход можно уяснить при исследовании понятий «недостаток платных образовательных услуг» и «существенный недостаток платных образовательных услуг», закрепленных в п. 2 указанных Правил.

⁶ См.: Алексеев А. А. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 38.

Под недостатком платных образовательных услуг понимается несоответствие платных образовательных услуг:

- обязательным требованиям, предусмотренным законом либо в установленном им порядке;
- условиям договора;
- целям, для которых платные образовательные услуги обычно используются;
- целям, о которых исполнитель был поставлен в известность заказчиком при заключении договора;
- обязательным требованиям, предусмотренным законом либо в установленном им порядке.

Термин «существенный недостаток платных образовательных услуг» отражает ситуации, в рамках которых те или иные признаки, свидетельствующие о недостатках платных образовательных услуг, приобретают дополнительные, усиливающие квалифицирующие признаки. Так, например, происходит в случае, когда какой-либо из обозначенных выше недостатков становится неустраняемым.

С точки зрения Закона об образовании некачественность платной образовательной услуги может быть обусловлена фактом несоответствия требованиям федерального государственного образовательного стандарта. Но это же несоответствие возможно квалифицировать и как недостаток платной образовательной услуги с точки зрения Правил оказания платных образовательных услуг.

Таким образом, в Правилах оказания платных образовательных услуг содержится более широкое толкование. Некачественность платной образовательной услуги может означать несоответствие не только федеральному государственному образовательному стандарту, но и гораздо более широкому перечню нормативных правовых актов и иных документов, включая договор.

Другой недостаток правового регулирования платных образовательных услуг связан с действиями исполнителя при обнаружении недостатков платных образовательных услуг. В разделе 3 Правил оказания платных образовательных услуг прописано два алгоритма действий исполнителя, применяемых при обнаружении недостатка платных образовательных услуг и при нарушении исполнителем сроков их оказания. Такое разделение выглядит абсолютно нелогичным и свидетельствует о недостатках правотворческого процесса в части регулирования платных образовательных услуг.

Так, нарушение исполнителем сроков оказания платных образовательных услуг, по сути, является разновидностью недостатков платных образовательных услуг, поскольку такого рода нарушение может квалифицироваться как нарушение именно потому, что не соответствует обязательным требованиям,

предусмотренным законом либо в установленном им порядке. Кроме того, согласно подп. «м» п. 12 Правил оказания платных образовательных услуг в договоре об оказании платных образовательных услуг указываются сроки освоения образовательной программы (продолжительность обучения). Таким образом, нарушение исполнителем сроков оказания платной образовательной услуги в любом случае означает нарушение договора, что квалифицируется уже как недостаток платных образовательных услуг.

Также в п. 17 названных Правил закреплен один из характерных признаков, свидетельствующих о наличии недостатка платных образовательных услуг, — оказание услуг не в полном объеме, предусмотренном образовательными программами (частью образовательной программы). Нарушение сроков оказания платных образовательных услуг, как правило, предполагает ущемление прав обучающихся в части объема образовательных услуг, которые должны быть оказаны по договору. То есть в данном случае также прослеживается неоправданное выделение нарушения сроков оказания платных образовательных услуг как отдельной позиции, равносильной обнаружению недостатка платной образовательной услуги.

Приведенные нормы, при их применении, дезориентируют исполнителя и потребителя платных образовательных услуг, формируют неверные приоритеты и затрудняют защиту прав обучающихся по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Более того, этот подход неоправданно сужает возможности исполнителя по предъявлению претензий в случае нарушения сроков оказания платных образовательных услуг. Согласно подп. «в» п. 19 Правил оказания платных образовательных услуг в случае нарушения сроков заказчик вправе выбрать вариант, предполагающий предъявление требований по уменьшению стоимости образовательных услуг.

Однако если нарушение сроков оказания платной образовательной услуги квалифицировать как недостаток образовательной услуги, то согласно подп. «в» п. 17 у заказчика также появляется право на возмещение понесенных им расходов по устранению недостатков оказанных платных образовательных услуг своими силами или третьими лицами. Такого права не предусмотрено в случае, если нарушение будет квалифицировано именно как нарушение сроков.

Кроме того, п. 18 Правил оказания платных образовательных услуг предусматривает возможность полного возмещения убытков в случае, если недостатки платных образовательных услуг не устранены исполнителем. Аналогичной возможности для заказчика в случае нарушения сроков не предусмотрено.

Вышесказанное свидетельствует о том, что правовое регулирование вопросов защиты обучающихся при оказании образовательных услуг содержит недостатки, затрудняющие реализацию прав обучающихся на получение качественного образования. Соответственно, необходимым является внесение изменений в рассматриваемые Правила оказания платных образовательных услуг с целью установления более адекватного правового регулирования.

С другой стороны, понимание качества образования, зафиксированное в Законе об образовании, не содержит того множества подходов к оценке качества, которые общество по факту предъявляет к сфере образования. Более того, оценка качества образования в рамках такого подхода практически никак не коррелирует с финансированием образовательных организаций, обладающих статусом государственных и муниципальных учреждений. Отражением этого является также и отсутствие связи между государственным контролем качества образования с другими видами контроля, в частности финансовым контролем, как с точки зрения результатов, так и последствий контрольных мероприятий⁷.

Необходимо обратить внимание и на другие недостатки существующего правового регулирования оценки качества образования. Так, в отношении высшего образования можно сделать вывод о том, что соответствие условий образовательной деятельности федеральным государственным стандартам, которое устанавливается в ходе процедур государственной аккредитации и государственного контроля качества образования, вряд ли коррелирует с реальными потребностями рынка труда. И здесь следует признать правильной присутствующую в литературе критику подхода к определению качества образования через соответствие условий образовательной деятельности федеральным государственным образовательным стандартам⁸. В то же время понятный и эффективный механизм оценки качества образования с точки зрения степени удовлетворения потребностей физического или юридического лица или общества в целом, в интересах которых осуществляется образовательная деятельность, фактически отсутствует.

Судебная практика, связанная с претензиями потребителей к качеству платного образования, основывается на результатах официальной оценки условий образовательной деятельности с точки зрения ее соответствия федерально-

⁷ Подробнее об этом см.: Чеха В. В. Финансирование образования: вопросы правового регулирования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 131–132; Он же. В. Качество образования и финансирование образовательных организаций: правовые проблемы // Наука и школа. 2014. № 6. С. 109–113.

⁸ См., например: Фишман Л. И. Качество и конкурентоспособность образовательных услуг: опыт определения и дифференциации понятий (часть 2) // Наука и школа. 2017. № 4. С. 10–11.

му государственному образовательному стандарту. Наличие нарушений в деятельности образовательной организации, подтвержденных решениями органов по контролю и надзору в сфере образования, выступает явным свидетельством оказания платных образовательных услуг ненадлежащего качества.

Так, частным явлением выступает ситуация, когда обучающийся поступил в образовательную организацию высшего образования, имеющую государственную аккредитацию. Однако к моменту окончания обучения аккредитация была утрачена вследствие решений Федеральной службы по контролю в сфере образования и науки, вынесенных по итогам соответствующих процедур.

В качестве характерного примера приведем апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Татарстан от 29 мая 2017 г. по делу № 33-8425/2017⁹. Согласно данному определению отсутствие государственной аккредитации учебного заведения свидетельствует об отсутствии подтверждения соответствия качества обучения государственным стандартам и требованиям, что позволило сделать вывод о том, что образовательная услуга была оказана ненадлежащего качества.

Аналогичные выводы содержатся и в других судебных решениях¹⁰.

Характерно, что в ранее действовавшем Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-I «Об образовании»¹¹ была ст. 49 «Возмещение ущерба, причиненного некачественным образованием». Согласно ч. 1 указанной статьи Российская Федерация, субъекты Российской Федерации в случае некачественной подготовки выпускников государственным или муниципальным образовательным учреждением вправе предъявить данному образовательному учреждению иск о возмещении дополнительных затрат на переподготовку этих выпускников в других образовательных учреждениях. При этом ч. 2 данной статьи устанавливала, что основанием для предъявления иска является приостановление действия государственной аккредитации образовательного учреждения или лишение его государственной аккредитации.

То есть нынешний подход к оценке качества образования, отраженный в действующем Законе об образовании, наследует предшествующие, не оправдавшие себя уже тогда положения.

⁹ Режим доступа: www.base.garant.ru.

¹⁰ См., например: Апелляционные определения СК по гражданским делам Вологодского областного суда от 24 авг. 2016 г. по делу № 33-3869/2016, СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 19 марта 2018 г. по делу № 33-4805/2018, Решение СК по гражданским делам Московского городского суда от 14 сент. 2018 г. по делу № 33-40285/2018. Документы официально опубликованы не были [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.base.garant.ru.

¹¹ Рос. газ. 1992. 31 июля. Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ.

В отдельных случаях суды выносят решения, согласно которым подтверждением некачественно оказанной образовательной услуги выступают те или иные фиксируемые нарушения образовательной программы и (или) требований нормативных правовых актов в ходе образовательной деятельности.

Так, например, из определения Судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 17 мая 2017 г. по делу № 33-8333/2017¹² следует, что между обучающимся, выступающим в качестве истца, и образовательной организацией, выступающей ответчиком, был заключен договор об оказании платных образовательных услуг, который предусматривал нормативный срок освоения программы — 2 года 10 месяцев. Суд установил, что обучающийся выполнил учебный план, у него отсутствуют академическая задолженность и задолженность по оплате образовательных услуг, однако срок окончания оказания платных образовательных услуг ответчиком был нарушен.

На этом основании суд сделал вывод, что платные образовательные услуги были оказаны некачественно. Таким образом, применительно к сфере образования некачественность услуги подтверждается в первую очередь нарушениями в реализации образовательной программы, выявленными в ходе или по окончании осуществления образовательной деятельности в результате соответствующих процедур.

Полагаем, что такой подход к оценке качества образования никак не защищает реальные интересы обучающихся, особенно обучающихся по образовательным программам высшего и профессионального образования. Объективный интерес обучающихся по указанным программам — получение качественных, отвечающих требованиям рынка труда знаний, умений и навыков, позволяющих увеличить собственную стоимость и усилить позиции в выстраивании карьерной траектории. В этом смысле плата за образовательные услуги по таким программам — это своего рода инвестиция, предполагающая получение дивидендов в будущем за счет полученных знаний, умений, навыков.

В таких условиях защита прав обучающихся в части предотвращения получения ими образования, не соответствующего потребностям рынка труда, является важнейшей задачей государственной политики. Грубо говоря, именно здесь особо важным является вмешательство государства в рыночные отношения — то есть государственное администрирование на необходимом уровне.

Между тем следует обратить внимание еще на один аспект, связанный с качеством образования применительно к программам высшего и среднего профессионального образования с точки зрения потребностей рынка труда.

¹² Режим доступа: www.base.garant.ru.

Так, на данный момент сложно говорить о перспективе распространения исков к образовательным организациям высшего и профессионального образования, основывающихся на том, что выпускник за счет своей неэффективной работы принес ущерб работодателю и этот ущерб можно связать с низким качеством образования. Перспектива подобных исков крайне туманна, за исключением разве что дополнительного профессионального образования.

Если в качестве примера рассматривать транспортные услуги, то здесь очевиден полезный эффект от оказания услуги — перевозка пассажира и (или) груза из одного места в другое. Соответственно возникает возможность предъявления судебного иска, если перевозка не состоялась. Также возможно предъявление иска в случае, если перемещение состоялось, но возник ущерб для заказчика в результате, например, несоблюдения правил дорожного движения. Даже применительно к медицинским услугам договор, имеющий предметом излечение, позволяет достаточно эффективно оценить полезный эффект услуги с точки зрения удовлетворения запроса потребителя услуги.

В то же время в условиях, когда выпускник получил документ об образовании образовательной организации, имеющей государственную аккредитацию, но в процессе его последующей профессиональной деятельности выявляется множество проблем, обусловленных именно недостатками его образования, перспектива для предъявления иска со стороны работодателя к образовательной организации крайне неблагоприятна.

С точки зрения существующей системы оценки качества образования образовательная организация, имеющая государственную аккредитацию, выпустила качественного специалиста. Поэтому будет крайне сложно связать каким-то образом отрицательные результаты работы выпускника на рабочем месте именно с его образованием.

Однако для работодателя наличие государственной аккредитации у образовательной организации, выдавшей документ об образовании работнику, не может являться единственным критерием качества полученного последним образования. Более того, фактически большинство организаций высшего и среднего профессионального образования имеет государственную аккредитацию, однако для общества это не является свидетельством предоставляемого ими образования надлежащего качества. Сам обучающийся вправе искренне считать, что он получил качественное образование по факту наличия государственной аккредитации.

Таким образом, в данном случае мы видим, что самые реальные перспективы привлечения исполнителя платных образовательных услуг к ответственности предполагают наличие нарушений, выявленных в ходе его образовательной деятельности, выразившихся в несоблюдении требований

нормативных правовых актов, включая федеральные государственные образовательные стандарты.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в России к числу проблем, связанных с правовым регулированием качества образования, следует отнести следующие:

1) отсутствие легализованного государством механизма, позволяющего оценить уровень качества образования в конкретной образовательной организации в зависимости от множества факторов, влияющих на восприятие образовательной организации участниками образовательного процесса и другими лицами, и обеспечить эффективное сравнение различных образовательных организаций;

2) оценка качества образования в рамках процедур государственного контроля качества, государственной аккредитации представляет формализованный механизм, предполагающий контроль за условиями осуществления образовательной деятельности в основном посредством контроля за документами, опосредующими образовательную деятельность;

3) государственная аккредитация образовательной деятельности, а также государственный контроль качества образования не являются инструментами, обеспечивающими ориентиры для оценки качества образования, и не включают в себя множество оценок, предъявляемых к сфере образования со стороны различных сегментов общества — работодателей, родителей обучающихся и др.;

4) имеющийся механизм государственной оценки качества образования предполагает, что именно нарушения нормативных правовых актов, включая федеральные государственные образовательные стандарты, выявленные в ходе проверки деятельности образовательной организации, рассматриваются как признаки, свидетельствующие о некачественном образовании.

2. Обеспечение равных условий получения образования для обучающихся по одним и тем же образовательным программам на платной и бесплатной основах

Наличие обучающихся на платной и бесплатной основах по одним и тем же образовательным программам является характерной особенностью многих российских образовательных организаций. В частности, это характерно для организаций высшего образования. Исходя из содержания соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, к обучающимся на платной и бесплатной основах и к условиям их обучения предъявляются одинаковые требования.

Одинаковость требований позволяет исключить какие-либо предпочтения, обусловленные именно платностью или бесплатностью, которыми образовательная организация может руководствоваться на практике.

Среди некоторых работодателей, абитуриентов и их родителей до сегодняшнего дня бытует представление о высоком качестве высшего образования выпускников по очной форме обучения на бюджетной основе. Такого рода представление формирует скрытые предпочтения при приеме на работу выпускников образовательных организаций высшего образования.

Это актуализирует вопрос о предотвращении создания неравных условий для «платных» и «бесплатных» обучающихся.

В соответствии с ч. 4 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹³ образовательная организация в статусе бюджетного учреждения наделяется правом предоставлять платные услуги при двух условиях: (1) по общему правилу эти услуги предоставляются сверх установленного государственного (муниципального) задания, а не в пределах этого задания, и (2) при оказании одних и тех же услуг они предоставляются на одинаковых условиях.

Расшифровка положения, разъясняющая содержание термина «одинаковые условия», содержится в Порядке определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания (утв. приказом Минобрнауки России от 12.02.2019 № 6н)¹⁴.

Согласно п. 3 указанного Порядка одинаковые условия оказания образовательных услуг включают в себя совокупность требований:

- к качеству услуги (работы) в соответствии с показателями государственного задания;
- оказанию образовательных услуг для соответствующего вида, уровня и (или) направленности образовательной программы, устанавливаемых, при наличии, федеральными государственными образовательными стандартами, образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2018. № 32 (ч. 1), ст. 5083.

¹⁴ Режим доступа: www.minobrnauki.gov.ru : Официальный сайт Минобрнауки России.

При этом согласно п. 6 Правил оказания платных образовательных услуг исполнитель обязан обеспечить заказчику оказание платных образовательных услуг в полном объеме в соответствии с образовательными программами (частью образовательной программы) и условиями договора.

В пункте 13 Правил оказания платных образовательных услуг установлено, что договор об оказании платных образовательных услуг не может содержать условия, которые ограничивают права обучающихся или снижают уровень предоставления им гарантий по сравнению с условиями, установленными законодательством Российской Федерации об образовании. Если такие условия включены в договор, то они автоматически не подлежат применению.

Таким образом, равенство обучающихся на платной и бесплатной основах достигается за счет установления единства требований к условиям обучения. Важнейшим механизмом, обеспечивающим это единство, выступает договор об оказании платных образовательных услуг, в котором содержатся гарантии, обеспечивающие оказание платных образовательных услуг в полном объеме в корреляции с образовательными услугами, оказываемыми на бюджетной основе.

Степень соблюдения в образовательной организации единства требований к обучающимся вне зависимости от платного или бесплатного обучения может быть предметом проверки со стороны органов по контролю и надзору в сфере образования. Поэтому не может быть образовательных программ, которые различаются по содержанию в зависимости от платной или бесплатной основы.

Проблема здесь состоит в том, что отсутствует механизм, позволяющий обеспечивать полноценное и эффективное сравнение качества образовательных услуг, предоставляемых за плату и на бесплатной основе.

Программы высшего образования на платной и бесплатной основах реализуются в одних и тех же учебных помещениях. Лекции, семинары, другие занятия, как правило, проводятся одними и теми же преподавателями с использованием одного и того же оборудования.

Более того, единство требований к образовательным услугам, которые предоставляются на платной и бесплатной основах, в российских университетах обеспечивается в том числе тем, что «платные» и «бесплатные» студенты зачастую обучаются совместно, в одних и тех же группах¹⁵.

¹⁵ В связи с этим, в применении к российским реалиям полагаем невозможным согласиться с позицией о том, что обучение «платных» и «бесплатных» студентов в одной и той же студенческой группе само по себе имеет негативные последствия с точки зрения обеспечения равенства. См.: *Салми Дж.* Сценарии устойчивого финансирования высшего образования // Вестник международных организаций. 2010. № 1 (27). С. 84.

Но это само по себе не исключает возможности предоставления в рамках деятельности конкретной образовательной организации каких-либо преференций, как в отношении обучающихся на платной, так и на бесплатной основе.

Так, например, фиксируются случаи, когда один и тот же преподаватель с различной степенью эффективности занимается со студентами, обучающимися по заочной форме обучения на платной основе, и со студентами, обучающимися по очной форме на бесплатной основе. Такого рода различие также может фиксироваться в ходе обучения «платных» и «бесплатных» студентов, пребывающих в одной учебной группе, на одном курсе, вне зависимости от формы.

Кроме того, исходя из потребности сохранить источник поступления денежных средств, к студентам, обучающимся на платной основе, могут предъявляться более мягкие требования в ходе аттестации. Такой подход способствует созданию заведомой неполноценности на рынке труда выпускников образовательных организаций, получивших высшее образование на платной основе, по сравнению с выпускниками, закончившими образовательную организацию на бесплатной основе.

При этом соответствующий федеральный государственный образовательный стандарт, естественно, предполагает одинаковость результатов освоения образовательных программ вне зависимости от платной или бесплатной основы.

Отметим, что невозможно установить одинаковость условий оказания образовательных услуг на платной и бесплатной основах в ситуации, когда образовательная программа реализуется исключительно на платной основе, а обучающихся на бесплатной основе просто нет.

Наличие возможности наложения санкций на образовательную организацию со стороны органов по контролю в сфере образования в случае явного создания неодинаковых условий для обучающихся на платной и бесплатной основах, безусловно, является сдерживающим фактором. Однако важным механизмом противодействия нарушениям прав в части создания каких-либо неодинаковых условий следует считать активность самих обучающихся и представляющих их лиц по защите своих прав в виде предъявления претензий образовательной организации, включая претензии, предъявляемые в судебном порядке.

В этом отношении положительную роль играет возможность использования обучающимися и их родителями норм Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹⁶ (далее — Закон о защите прав по-

¹⁶ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 766; 2019. № 29 (ч. 1), ст. 3858.

требителей). Использование такой возможности было неоднократно подтверждено судебной практикой¹⁷.

В этом смысле запрет в нормативном правовом акте на создание неравных условий для обучающихся на платной и бесплатной основах эффективен при условии, что сами обучающиеся будут активно пользоваться правами по фиксации признаков такого рода неравенства и предъявлять требования образовательной организации, предусмотренные Законом о защите прав потребителей.

Для образовательной организации все большую важность приобретают репутационные риски, которые, безусловно, влияют на спрос на платные услуги в условиях, когда требования к образовательной деятельности, начиная с 2013 г., постоянно ужесточаются, что выражается в резком снижении числа как самих образовательных организаций, так и их филиалов. В связи с этим можно предположить, что образовательная организация, предоставляющая платные образовательные услуги, исходя именно из интереса сохранения своей репутации, не заинтересована в судебных разбирательствах.

Дэвид Д. Фридман в этом отношении приводил пример про рынок алмазов в Нью-Йорке, для которого характерно отсутствие каких-либо судебных споров при потенциально высокой конфликтности. В данном случае отсутствие судебных споров связано как раз с воздействием репутационных механизмов, которые обеспечивают исполнение договоров при значительно меньших издержках по сравнению с судебными спорами¹⁸.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что в настоящее время сформировалась система норм, обеспечивающая защиту прав обучающихся от создания неравных условий в зависимости от платной или бесплатной основ обучения. Тем не менее это не является гарантией неиспользования образовательными организациями на практике скрытых предпочтений, обусловленных различными факторами, в том числе ложно понимаемыми финансовыми интересами образовательных организаций. Наиболее эффективными способами защиты обучающихся от такого рода фактических предпочтений выступают предъявление соответствующих исков образовательной организации по мотивам

¹⁷ См. например, Обзор судебной практики Верховного Суда РФ. 2016. № 2 (утв. Президиумом ВС РФ 06 июля 2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 3, 4; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12 фев. 2016 г. № Ф09-11875/15 по делу № А60-34128/2015, апелляционное определение СК по гражданским делам Омского областного суда от 16 нояб. 2017 г. по делу № 33-7271/2017 и др. — Режим доступа: www.base.garant.ru.

¹⁸ См.: Фридман Д. Порядок в праве. Какое отношение экономика имеет к праву и почему это важно / Пер. с англ. И. Кушнаревой. М. : Изд-во Института Гайдара, 2017. С. 255.

вам нарушения прав потребителей и обращение с жалобами в органы по контролю и надзору в сфере образования.

3. Правовое регулирование цен на платные образовательные услуги

Согласно ч. 3 ст. 54 Закона об образовании в договоре об оказании платных образовательных услуг указываются полная стоимость платных образовательных услуг и порядок их оплаты. В литературе цена договора платных образовательных услуг рассматривается как существенное условие договора об оказании платных образовательных услуг¹⁹.

Как показывает настоящее исследование, наиболее распространенными нарушениями прав обучающихся в этом отношении являются повышение цены образовательной услуги со стороны образовательной организации после заключения договора и (или) взимание с обучающихся дополнительных выплат, не предусмотренных договором. При этом необоснованное повышение цены маскируется под легальные основания, например, когда обучающегося фактически вынуждают имитировать согласие с повышением цены путем подписания заявлений и других документов.

В связи с этим к числу важнейших гарантий, обеспечивающих защиту прав обучающихся, следует отнести норму о запрете увеличения стоимости платных образовательных услуг после заключения договора, за исключением увеличения стоимости указанных услуг с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Как следует из разъяснений Минобрнауки России, при внесении изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в части изменения уровня инфляции, в текущем финансовом году повторное применение вновь установленного уровня инфляции по уже заключенным договорам не допускается²⁰.

Следовательно, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации организации вправе только один раз в год корректировать полную стоимость платной услуги (за вычетом ранее произведенной оплаты за предыдущие периоды обучения) по уже заключенным договорам с учетом уровня инфляции, предусмотренного Федеральным законом о федеральном

¹⁹ См., например: *Ситдикова Л. Б.* К вопросу о существенных условиях договора возмездного оказания образовательных услуг: проблемы теории и практики // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер. : Юридические науки. 2015. № 2 (18). С. 37.

²⁰ Письмо Минобрнауки России от 6 фев. 2019 г. № МН-94/СК «Об установлении стоимости платных образовательных услуг» // Официальные документы в образовании. 2019. № 7.

бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Документом, подтверждающим указанную корректировку стоимости в договоре, является дополнительное соглашение.

Правомерность данного положения стала предметом оценки со стороны Верховного Суда РФ, рассмотревшего дело по заявлению гражданина, просившего суд признать недействующим п. 8 Правил оказания платных образовательных услуг в части увеличения стоимости услуг с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период²¹. Гражданин ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта являются дискриминационными по отношению к заказчику услуги, поскольку предусматривают только повышение стоимости услуг в случае инфляции, но не предусматривают понижение стоимости услуг в случае дефляции. По мнению заявителя, данная норма позволяет взимать дополнительные к оплате по договору об оказании платных образовательных услуг денежные средства, вводит потребителя в заблуждение относительно конечной цены договора, чем нарушаются права потребителей.

Отказывая заявителю в удовлетворении его требований, Верховный Суд сослался на то, что правоотношения по реализации права на образование возникают из договора возмездного оказания образовательных услуг, что обуславливает специфику их правового регулирования. Поскольку изменение цены договора об оказании платных образовательных услуг в зависимости от уровня инфляции предусмотрено Законом об образовании, то оспариваемые положения нормативного правового акта соответствуют действующему законодательству.

Важно, что положение, легализующее возможность увеличения стоимости указанных услуг в исключительных случаях — при изменении уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период — применимо на практике с учетом прочих требований законодательства, обеспечивающих защиту обучающихся.

Показательным в этом отношении является постановление Верховного Суда РФ от 29 июля 2016 г. № 309-АД16-4556, вынесенное по жалобе ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет» на решения нижестоящих судов²².

²¹ Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 5 окт. 2016 г. № АКПИ16-782. Режим доступа: www.base.garant.ru.

²² Режим доступа: www.base.garant.ru.

Из указанного постановления усматривается, что на основании постановления Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области образовательная организация была привлечена к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 10 тыс. руб. Основанием для привлечения организации к административной ответственности послужил, в том числе, выявленный административным органом факт включения учреждением в заключенный договор об оказании платных образовательных услуг, а также в типовую форму этого договора, размещенную на официальном сайте учреждения, условия об одностороннем праве образовательной организации изменять стоимость образовательных услуг без заключения дополнительного соглашения к договору, которое является ущемляющим права и законные интересы потребителей по сравнению с правилами, установленными законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Обжалуя действия Управления, образовательная организация приводила аргументы об отсутствии в ее действиях состава вмененного административного правонарушения, ссылаясь на положения Закона об образовании, которыми предусмотрено право учреждения в одностороннем порядке изменять в соответствующих случаях стоимость образовательных услуг.

Однако при вынесении решения суды руководствовались тем, что в случае изменения одного из обязательных условий договора, в том числе стоимости обучения, договор подлежит изменению (дополнению), которое совершается в той же форме, что и договор. Поскольку договор заключен в письменной форме и подписан обеими сторонами, суды правомерно пришли к выводу о необходимости заключения сторонами дополнительного соглашения к нему в случае изменения стоимости образовательных услуг, признав спорное условие договора ущемляющим права потребителей, по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами РФ в области защиты прав потребителей. По этим основаниям суды отказали образовательной организации в удовлетворении заявленных требований.

Также Минобрнауки России были даны разъяснения о том, что полная стоимость платной услуги в договоре об оказании платных услуг отражает исчерпывающую сумму на весь срок обучения, которую заказчик должен заплатить исполнителю за оказание платной услуги (услуг), предусмотренной договором. Указание полной стоимости платной услуги исключает возможность устанавливать отдельную дополнительную плату за какие-либо состав-

ляющие платной услуги, оказание которой является предметом заключенного договора²³.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что закрепление твердой цены в договоре об оказании платных образовательных услуг в совокупности с четким указанием на случай, при котором возможно ее повышение, существенно повышает риски и издержки образовательной организации при одностороннем повышении цены в других ситуациях. Перспектива возможных высоких издержек может блокировать намерение образовательной организации неправомерно повышать цену платной образовательной услуги.

Также повышаются риски образовательной организации в случае попыток навязать обучающемуся заключение договора, содержащего обязанности выплаты каких-либо платежей, не включенных в цену платной образовательной услуги.

Ранее, в 2015 г. Минобрнауки России тоже были даны разъяснения о том, что полная стоимость в договоре об оказании платных образовательных услуг отражает исчерпывающую сумму на весь срок обучения, которую заказчик должен заплатить исполнителю за оказание услуг, предусмотренных договором. Указание полной стоимости услуг исключает возможность устанавливать отдельную дополнительную плату за какие-либо составляющие образовательной деятельности²⁴.

Тем не менее со стороны ряда образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования предпринимались попытки косвенного принуждения к взиманию разных дополнительных платежей со студентов, не предусмотренных договором об оказании платных образовательных услуг, например, за пользование библиотекой, бассейном и др.

В этом случае нужно вести речь о нарушении принципа свободы договора, закрепленного в ст. 421 ГК РФ²⁵. При этом необходимо иметь в виду то, что гражданско-правовой характер отношений не может быть препятствием для того, чтобы обучающийся мог направить жалобу в органы по контролю в сфере образования в случае принуждения к заключению сопутствующего договора.

²³ См.: Письмо Минобрнауки России от 30 марта 2016 г. № АП-465/18 «О формировании стоимости платных образовательных услуг по реализации образовательных программ высшего образования и среднего профессионального образования» // Официальные документы в образовании. 2016. № 12.

²⁴ См.: Письмо Минобрнауки России от 15 янв. 2015 г. № АП-59/18 «Об оказании платных образовательных услуг» // Информационно-правовой портал «Гарант» (www.garant.ru).

²⁵ 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 16 дек. 2019 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2019. № 51 (ч. I), ст. 7482.

Как и любой другой экономический субъект, образовательные организации должны обладать правом на свободное формирование цены платных образовательных услуг. Главная основа для ценообразования образовательной услуги — это затраты (издержки) образовательной организации²⁶.

Тем не менее согласно Порядку определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания (утв. приказом Минобрнауки России от 20.12.2010 № 1898)²⁷ (далее — Порядок определения платы за услуги) при расчете экономически обоснованной цены платной образовательной услуги используются такие показатели, как конъюнктура рынка и требования к качеству оказания услуг (п. 5). При этом необходимо отметить, что согласно этому же п. 5 цены на платные образовательные услуги устанавливаются руководителем учреждения; для учреждений, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, — на основании решения ученого совета.

Такое излишне подробное регулирование порядка установления цен на платные образовательные услуги сложно объяснить статусом образовательных организаций как государственных и муниципальных образовательных учреждений. Данные учреждения выступают в роли самостоятельных субъектов рынка и могут руководствоваться различными критериями при выборе цены, тем более что цена образовательной услуги является важным фактором межвузовской конкуренции за платежеспособных обучающихся.

Между тем ч. 1 ст. 424 ГК РФ установлено, что цена любого договора определяется на основании соглашения сторон. В публичном договоре, к которому следует отнести и договоры об оказании платных образовательных услуг, согласно ч. 2 ст. 426 ГК РФ цена товаров, работ или услуг должна быть одинаковой для потребителей соответствующей категории. Однако иные условия публичного договора не могут устанавливаться исходя из преимуществ отдельных потребителей или оказания им предпочтения, за исключением случаев, когда законом или иными правовыми актами допускается предоставление льгот отдельным категориям потребителей.

²⁶ См. об этом: *Малеина М. Н.* Договор о подготовке специалиста с высшим профессиональным образованием // Государство и право. 2004. № 8. С. 64; *Кузьмина Е. Е.* Маркетинг образовательных услуг : учебное пособие для магистров. М. : Юрайт, 2012. С. 200.

²⁷ Рос. газ. 2011. 14 янв.

Согласно ч. 5 ст. 54 Закона об образовании организация, осуществляющая образовательную деятельность, наделяется правом на снижение стоимости платных образовательных услуг по договору об оказании платных образовательных услуг с учетом покрытия недостающей стоимости платных образовательных услуг за счет собственных средств. При этом данный Закон устанавливает только общую норму о полномочии организации по снижению стоимости. Конкретный порядок и основания снижения устанавливаются самой образовательной организацией посредством принятия локального акта. Аналогичная норма содержится в п. 7 Правил оказания платных образовательных услуг.

Таким образом, в данном случае Закон об образовании закрепляет право образовательной организации на установление преимуществ при оплате одних и тех же образовательных услуг. Как правило, эти преимущества связаны с результатами освоения образовательных программ.

Однако, как следует из п. 6 Порядка определения платы за услуги, размер платы в расчете на единицу оказания платных образовательных услуг не может быть ниже величины нормативных затрат на оказание аналогичной государственной услуги в отношении контингента, принимаемого на обучение на соответствующий учебный год²⁸. То есть право на снижение платы по договору на платные образовательные услуги имеет соответствующие ограничения, обусловленные тем, чтобы это снижение не могло быть осуществлено за счет финансовых ресурсов, предоставляемых из соответствующего бюджета.

В упомянутом письме Минобрнауки России от 6 февраля 2019 г. № МН-94/СК «Об установлении стоимости платных образовательных услуг» данное положение рассматривается как механизм определения минимально допустимого размера платы за обучение, необходимого для качественного оказания образовательной услуги.

Более того, согласно другому письму Минобрнауки России от 4 сентября 2018 г. № МН-295/СК «О выявленных нарушениях при оказании платных образовательных услуг»²⁹ несоблюдение федеральными государственными образовательными организациями вышеуказанного ограничения при формировании

²⁸ Определенных в том числе с учетом формы обучения, а также коэффициентов выравнивания, применяемых Минобрнауки России в соответствии с Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2015.

²⁹ Режим доступа: www.garant.ru.

цены платных образовательных услуг рассматривается как нарушение, выявленное по результатам мониторинга.

Возможность предоставления скидок разными образовательными организациями выступает в роли дополнительного конкурентного фактора, обеспечивающего привлечение абитуриентов на платной основе. Учитывая, что затраты на скидки компенсируются за счет средств, которые образовательная организация заработала самостоятельно, можно сделать вывод о том, что сама возможность и объем предоставления скидок предопределяются рыночной эффективностью образовательных организаций, то есть объемом доходов за счет деятельности на открытом рынке.

Важным вопросом, связанным с нарушением прав обучающихся при установлении цены в договорах об оказании платных образовательных услуг, является вопрос об авансовых платежах.

Проиллюстрируем на примере из судебной практики.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ признала правомерной возможность включения образовательной организацией — Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Тихоокеанский государственный университет» в договоры об оказании платных образовательных услуг положений об авансовой оплате³⁰.

В названном университете договоры на обучение по образовательным программам высшего образования, заключенные с обучающимися, предусматривали, что оплата за обучение производится по частям за каждый последующий семестр не позднее чем за один месяц до его начала. В связи с этим Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Хабаровскому краю был сделан вывод о совершении университетом административного правонарушения, за которое предусмотрена ответственность ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ. Аргументы Управления сводились к тому, что указанные договоры не предоставляют потребителю возможность оплатить образовательную услугу после ее оказания, а предусматривают единственный способ оплаты — путем внесения аванса за услугу, которая еще не оказана, вследствие чего имеет место нарушение ст. 37 Закона о защите прав потребителей.

Кроме того, в данных договорах предусмотрено, что при отказе от исполнения договора заказчиком последний оплачивает исполнителю фактически понесенные им расходы, при этом денежные средства, внесенные заказчиком в

³⁰ Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда Рос. Федерации от 30 окт. 2017 г. № 303-АД17-7676. Режим доступа: www.base.garant.ru.

качестве оплаты образовательных услуг за период до конца месяца, в котором произошло отчисление, заказчику не возвращаются (расчетным периодом является один месяц). Данное условие, по мнению Управления, нарушает требования ст. 32 Закона о защите прав потребителей.

В ответ на это Судебная коллегия Верховного Суда указала, что Закон об образовании, Правила оказания платных образовательных услуг не конкретизируют, как именно должны исчисляться фактически понесенные расходы, связанные с исполнением обязательств по договору об оказании платных образовательных услуг. Невозможность авансовой оплаты услуг, в том числе образовательных, не следует ни из указанной нормы Закона о защите прав потребителей, ни из иных положений законодательства. Из документов, представленных в дело административным органом, не усматривается, как именно для целей соблюдения ст. 32 Закона о защите прав потребителей университет был обязан определять расходы, фактически понесенные по договорам об оказании платных образовательных услуг, и по какой причине в качестве расчетного периода в договорах не мог быть согласован один месяц.

В итоге Судебная коллегия Верховного Суда РФ признала незаконным оспариваемое постановление и отменила решения нижестоящих судов, которые согласились с аргументами административного органа.

Вышеизложенное дает основание сделать вывод о том, что в настоящее время в целом выстроена система, обеспечивающая защиту обучающихся на платной основе от неправомерного повышения цены в договорах об оказании платных образовательных услуг. Однако в отдельных случаях возникает необходимость защиты прав обучающихся от неправомерных действий образовательных организаций в части формирования и указания в договорах цены на платные образовательные услуги. Такого рода защита, как правило, предполагает обращение в органы по контролю и надзору в сфере образования и (или) в суд.

Литература

1. *Алексеев, А. А.* Структура советского права / А. А. Алексеев. — М. : Юридическая литература, 1975. — 258 с.
2. *Барр, Н.* Финансирование высшего образования / Е. Барр // Университетское управление. — 2006. — № 3 (43). — С. 84–89.
3. *Гейгер, Р.* Современные тенденции в финансировании высшего образования: США / Р. Гейгер, Е. Хеллер // Вопросы образования. — 2012. — № 3. — С. 5–29.

4. *Декарт, Р.* «Рассуждение о методе» и другие произведения, написанные в период с 1627 г. по 1649 г. / Р. Декарт. — М. : Академический проект, 2017. — 322 с.
5. *Кузьмина, Е. Е.* Маркетинг образовательных услуг : учебное пособие для магистров / Е. Е. Кузьмина. — М. : Юрайт, 2012. — 330 с.
6. *Малеина, М. Н.* Договор о подготовке специалиста с высшим профессиональным образованием / М. Н. Малеина // Государство и право. — 2004. — № 8. — С. 57–66.
7. *Салми, Дж.* Сценарии устойчивого финансирования высшего образования / Дж. Салми // Вестник международных организаций. — 2010. — № 1 (27). — С. 79–95.
8. *Ситдикова, Л. Б.* К вопросу о существенных условиях договора возмездного оказания образовательных услуг: проблемы теории и практики / Л. Б. Ситдикова // Вестник Московского городского педагогического университета. — Сер. : Юридические науки. — 2015. — № 2 (18). — С. 32–39.
9. *Сырых, В. М.* Образовательные правоотношения: мифы и реалии / В. М. Сырых // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2008. — Т. 3. — Вып. 2. — С. 31–50.
10. *Сырых, В. М.* Понятие, структура и виды образовательных отношений / В. М. Сырых // Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики : монография / отв. ред. В. М. Сырых, В. В. Насонкин. — М. : Федеральный центр образовательного законодательства, 2019. — 612 с.
11. *Фишман, Л. И.* Качество и конкурентоспособность образовательных услуг: опыт определения и дифференциации понятий (часть 2) / Л. И. Фишман // Наука и школа. — 2017. — № 4. — С. 9–20.
12. *Фридман, Д.* Порядок в праве. Какое отношение экономика имеет к праву и почему это важно / Д. Фридман ; пер. с англ. И. Кушнаревой. — М. : Изд-во Института Гайдара, 2017. — 576 с.
13. *Чеха, В. В.* Финансирование образования: вопросы правового регулирования / В. В. Чеха // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8. — С. 118–135.
14. *Чеха, В. В.* Качество образования и финансирование образовательных организаций: правовые проблемы / В. В. Чеха // Наука и школа. — 2014. — № 6. — С. 109–113.

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

К вопросу о переданных полномочиях Российской Федерации в сфере образования

Аннотация. В статье исследованы вопросы развития института передаваемых полномочий в сфере образования и контроля за качеством их осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Представлен сравнительный анализ действующих и утративших силу нормативных правовых актов по вопросам переданных полномочий в сфере образования.

На основе проведенного исследования автор приходит к выводу, что институт переданных полномочий в сфере образования и контрольно-надзорной деятельности за эффективностью и качеством их осуществления в настоящее время представляет собой хорошо отлаженный механизм, а ценный опыт, наработанный в процессе его развития, может быть использован для совершенствования механизма правового регулирования и эффективного контроля за переданными полномочиями в других отраслях и сферах деятельности нашего государства.

Ключевые слова: переданные полномочия; субъект Российской Федерации; контроль и надзор; предписание; эффективность и качество; субвенции.

Передача федеральных полномочий имеет важное политическое значение для повышения эффективности организационно-управленческих механизмов в масштабах Российской Федерации, что позволяет перераспределить нагрузку на федеральные органы власти при одновременном сохранении управленческого и финансового контроля со стороны центра. В сфере образования этот правовой институт прошел сложный период формирования и развития, особенно в вопросах контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления таких полномочий. Безусловно, изменение подведомственности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора) Правительству Российской Федерации сыграло существенную роль в повышении эффективности такого контроля.

Процесс формирования механизма правового регулирования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий прошел достаточно долгий и сложный путь. Довольно продолжительное время решался вопрос о том, какую модель структуры и устройства органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования, целесообразнее использовать

в субъектах Российской Федерации. Проследим этот процесс на основе анализа действующих и утративших силу нормативных правовых актов по обозначенным вопросам.

Пунктом 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ установлено, что полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также иные полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не предусмотренные п. 2 данной статьи, могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами и осуществляются под жестким контролем федеральных органов государственной власти. Финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, носящих целевой характер.

Аналогичные положения содержала и ст. 28.1 ныне утратившего силу Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»² (далее — Закон об образовании 1992 г.). В настоящее время в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2013 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее — Закон об образовании) к полномочиям Российской Федерации в сфере образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся следующие:

1) государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, указанных в п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об образовании), а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории;

2) лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, указанных в п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об образовании), а также расположенных в других субъектах Российской Федерации филиалов указанных организаций;

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2019. № 52, ст. 7765.

² Рос. газ. 1996. 23 янв. Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

3) государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, указанных в п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об образовании), а также расположенных в других субъектах Российской Федерации филиалов указанных организаций;

4) подтверждение документов об образовании и (или) квалификации.

Исключениями являются полномочия, которые не могут быть переданы на региональный уровень. Таковыми являются полномочия по лицензированию, государственной аккредитации и государственному контролю в отношении:

- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования;

- федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства;

- российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных организациях;

- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации.

Передача на региональный уровень полномочий, осуществляемых в отношении перечисленных организаций, невозможна, поскольку данные полномочия отнесены к компетенции федеральных органов государственной власти (ст. 6 Закона об образовании).

Закрепленный перечень переданных полномочий, как правило, воспроизводится в региональных законах об образовании.

Финансовое обеспечение осуществления всех переданных полномочий, кроме полномочий по подтверждению документов об образовании и квалификации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, а также в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации на указанные цели.

Финансовое обеспечение полномочий по подтверждению документов об образовании и квалификации осуществляется только в пределах бюджетных

ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации на указанные цели. Субвенции на эти цели не могут быть предусмотрены.

Законодатель устанавливает минимальный предел бюджетных ассигнований на финансирование переданных полномочий — не менее размера планируемых поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных полномочий и зачисляемой в бюджет субъекта Российской Федерации.

Общий размер субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий определяется исходя из количества муниципальных районов и городских округов на территории субъекта Российской Федерации, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, а также исходя из количества организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и их филиалов, в отношении которых полномочия по государственному контролю в сфере образования, лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для расчета общего размера субвенций используется методика, утвержденная постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1116 «О порядке предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, государственному контролю качества образования, лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений»⁴.

В связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵ увеличилось количество органов, имеющих полномочия по осуществлению административного надзора, а порядок проведения мероприятий по контролю и надзору регламентировался в то время Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁶, который на сферу образования первоначально не распространялся (ныне он также утратил силу).

⁴ Рос. газ. 2010. 31 дек.

⁵ Рос. газ. 2004. 12 марта.

⁶ Рос. газ. 2001. 11 авг. Документ утратил силу с 1 мая 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ.

Административная реформа 2004–2006 гг. и развитие законодательства привели к расширению полномочий вновь созданных органов исполнительной власти, их деятельность потребовала нового нормативно-правового регулирования и обеспечения.

По состоянию на 1 января 2007 г. существовало три модели структуры органов государственной власти по надзору и контролю в сфере образования:

1. Модель, при которой в субъекте Российской Федерации в ведении высшего органа исполнительной власти этого субъекта создан специальный уполномоченный орган исполнительной власти по надзору и контролю в сфере образования.

Данная модель наиболее оптимально отражала государственные цели и задачи, сформулированные в то время в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»⁷, в распоряжениях Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р «О концепции модернизации российского образования на период до 2010 года»⁸, от 3 сентября 2005 г. № 1340-р «О концепции федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы»⁹ и ряде других нормативных правовых актов.

2. Модель, не предполагающая наличия самостоятельной вневедомственной надзорной службы, все надзорно-контрольные функции сосредоточены в органе управления образованием субъекта Российской Федерации. При этом непосредственное осуществление надзорно-контрольных функций выполняло структурное подразделение этого органа управления образованием субъекта Российской Федерации, не являющееся самостоятельным юридическим лицом.

Соответственно, полномочия такого структурного подразделения напрямую были связаны с полномочиями руководителя (министра, начальника) органа управления образованием субъекта Российской Федерации, а сама деятельность такого структурного подразделения была напрямую подотчетна руководителю органа управления образованием. Таким образом, при данной модели орган управления образованием субъекта Российской Федерации сочетал в себе как функции государственной надзорно-контрольной деятельности, так и функции ведомственного контроля за деятельностью образовательных учреждений, расположенных на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

⁷ Рос. газ. 2006. 31 дек.

⁸ Бюллетень Минобразования РФ. 2002. № 2.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 37, ст. 3752.

Федерации (за установленными исключениями), и муниципальных органов управления образованием данного субъекта.

3. Модель, при которой надзорно-контрольная деятельность в сфере образования осуществлялась органом управления образованием, не имеющим специальных структурных подразделений, выделенных для осуществления только надзорно-контрольной деятельности. На тот период эта модель была избрана большинством субъектов Российской Федерации (57 регионов).

В структуре существовавшего тогда Министерства образования Российской Федерации были различные структурные подразделения, осуществляющие разные виды надзорно-контрольной деятельности. Например, Управление качества общего образования осуществляло надзор и контроль за исполнением государственных образовательных стандартов в отношении образовательных учреждений всех ступеней общего и среднего образования, а также за деятельностью муниципальных органов управления образованием. Для выполнения функций по надзору и контролю за проведением ЕГЭ специально создавались отделы по организации ЕГЭ. Отдел лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений осуществлял лицензирование образовательной деятельности и контроль лицензионных нормативов в отношении образовательных учреждений, аттестацию (в настоящее время таковой уже не существует), государственную аккредитацию и контроль аккредитационных показателей. Таким образом, в соответствии с данной моделью надзорно-контрольная деятельность в сфере образования была разделена на различные виды и осуществлялась различными структурными подразделениями, входящими в состав одного органа управления образованием субъекта Российской Федерации.

Еще одной очень важной составной частью развития механизма правового регулирования института переданных полномочий стала передача полномочия по инспектированию в порядке надзора на территории Российской Федерации образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, органов управления образованием и уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль и надзор в сфере образования (что было предусмотрено п. 6 ст. 30 Закона об образовании 1992 г.). В целях разработки нормативно-правового регулирования инспектирования в сфере образования был проведен анализ деятельности иных надзорных органов.

На основе проведенных исследований и в целях реализации данных правовых норм Правительством РФ были разработаны и подготовлены Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования (утв. постановлением

от 20 февраля 2007 г. № 116¹⁰). В этих Правилах впервые были определены предмет контроля и надзора в сфере образования, государственные органы, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования, их полномочия в отношении различных объектов контроля и надзора.

Одним из важнейших вопросов, которые нашли отражение в указанных Правилах, стали формы осуществления контроля и надзора в сфере образования. В качестве основной формы контроля и надзора были закреплены проверки, включающие в себя комплекс необходимых контрольных мероприятий. Одновременно были установлены виды проверок, осуществляемых уполномоченными органами контроля и надзора в сфере образования. Предусматривалось проведение выездных и камеральных проверок. При этом выездные проверки могли быть как плановыми, так и внеплановыми.

В названных Правилах также впервые были закреплены права и ответственность должностных лиц органов контроля и надзора в сфере образования при проведении ими проверок; положения, связанные с оформлением и рассмотрением результатов проверок, принятием мер административного характера к нарушителям законодательства Российской Федерации об образовании, в том числе посредством направления предписаний об устранении выявленных нарушений.

Таким образом, в рассматриваемом документе тогда впервые был установлен общий порядок осуществления контроля и надзора в сфере образования, отражены основные процедурные вопросы выполнения данной государственной функции, реализуемой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий.

В целях разработки методических основ проведения проверочных мероприятий специалистами Рособнадзора совместно с представителями региональных органов управления образованием были проведены рабочие встречи и семинары, в результате которых удалось выработать единые подходы к проведению проверочных мероприятий и разработать формы документов, необходимых для проведения проверок.

Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹¹ дополнена компетенция

¹⁰ Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования : постановление Правительства Рос. Федерации от 20 фев. 2007 г. № 116 // Рос. газ. 2007. 28 фев. Документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства Рос. Федерации от 11 марта 2011 г. № 164.

¹¹ Рос. газ. 2005. 31 дек.

субъектов Российской Федерации в области образования (ст. 29 Закона об образовании 1992 г.) в части:

- лицензирования, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений (за исключением образовательных учреждений, лицензирование, аттестация и государственная аккредитация которых отнесены к компетенции Российской Федерации);

- права осуществления надзора и контроля в сфере образования и исполнения государственных образовательных стандартов за образовательными учреждениями независимо от форм собственности (за исключением федеральных образовательных учреждений и высших учебных заведений), а также за деятельностью муниципальных органов управления образованием.

В целях проведения анализа организационно-управленческих механизмов, используемых при выполнении функций по надзору и контролю в сфере образования Рособрнадзором был подготовлен вопросник и направлен в органы управления образованием субъектов Российской Федерации.

Поступившие из субъектов материалы показали тогда, что организационно-управленческие механизмы, используемые при выполнении функций по надзору и контролю в сфере образования, носили неоднородный характер. Некоторые регионы не приняли распорядительных документов, возлагающих функции по надзору и контролю в сфере образования на существующие органы, и не начали процесс по созданию уполномоченных органов.

В связи с развитием правового регулирования нового для нашей страны понятия «государственные услуги» регламентация рассматриваемых правоотношений в результате была объективирована и выражена также в новых для нашей правовой системы видах правовых актов — административных регламентах.

Так, новым, образованным в результате административной реформы 2004 г. Министерством образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) были изданы следующие приказы по вопросам осуществления переданных полномочий:

- от 5 сентября 2014 г. № 1205 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации»¹²;

- от 29 октября 2014 г. № 1398 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Рос-

¹² Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 29.01.2015.

сийской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности»¹³;

- от 17 марта 2015 г. № 244 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности»¹⁴.

Согласование назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, стало осуществлять Минобрнауки России. Однако контроль за нормативно-правовым регулированием переданных полномочий был закреплен за Рособрнадзором.

Ранее этот вид контроля регулировался ныне утратившим силу приказом Минобрнауки России от 21 января 2009 г. № 8 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵.

В настоящее время такой вид контроля уже упразднен, а общая регламентация контрольной деятельности за качеством переданных полномочий осуществляется в соответствии с приказом Рособрнадзора от 16 октября 2018 г. № 1417 «Об утверждении Порядка осуществления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в сфере образования и полномочия по подтверждению документов об ученых степенях и ученых званиях»¹⁶ (далее — Приказ Рособрнадзора № 1417/2018).

Необходимо сказать и о существовавшей в течение длительного времени правоприменительной практике обязательного представления в Рособрнадзор экземпляра нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий. При этом долгое время велись споры

¹³ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 06.02.2015.

¹⁴ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 17.07.2015.

¹⁵ Режим доступа: www.legalacts.ru.

¹⁶ Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 16.11.2018.

о том, какого характера акт необходимо направлять, поскольку представление всех нормативных правовых актов всеми 85-ю субъектами повлечет просто физическую невозможность их прочтения. В итоге было решено, что представлять необходимо только те акты, в которых хотя бы одна норма регулирует осуществление переданных полномочий. Обязанность представления таких актов была возложена на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), согласованного, как указывалось выше, Минобрнауки России.

Правовыми инструментами контроля, координации и воздействия были установлены следующие: предписание об отмене нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или о внесении в него изменений; если же акт вообще не был представлен, то составлялось требование о его представлении. Предписания Рособнадзора являются обязательными для исполнения и обеспечены принудительной силой государства посредством применения мер административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁷ (возбуждение дела об административном правонарушении и направление материалов в суд).

Рособнадзор ежегодно представлял в Минобрнауки России доклад о состоянии правового регулирования осуществления переданных полномочий. По результатам его рассмотрения Минобрнауки России разрабатывало предложения о совершенствовании законодательства об образовании.

Еще одним важным механизмом контроля, также сформировавшимся за период становления системы реализации переданных полномочий, стал контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом проведения проверок соответствующих органов государственной власти субъектов, а также организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Ранее регламентация этой деятельности была закреплена в Административном регламенте исполнения Рособнадзором государственной функции по осуществлению надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (приказ

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : [федер. закон : принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г. : по состоянию на 27 дек. 2019 г.] // Собр. законодательства РФедерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.12.2019.

Минобрнауки России от 21 января 2009 г. № 9¹⁸). В настоящее время он также признан утратившим силу, и эти правоотношения регулируются Приказом Рособнадзора № 1417/2018.

Теперь вся контрольно-надзорная деятельность по вопросам эффективности и качества переданных полномочий осуществляется в соответствии с единым порядком.

Из карательных новелл Приказа Рособнадзора № 1417/2018 следует отметить возможность направления высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) предложений об отстранении от должности должностных лиц органа исполнительной власти субъекта РФ, а также возможность внесения в Правительство РФ предложений об изъятии переданных полномочий у органа государственной власти субъекта РФ. До недавнего времени в случае неисполнения предписания Рособнадзор направлял информацию о неисполнении в Минобрнауки России для подготовки и внесения в Правительство РФ предложений об изъятии переданных полномочий у органа государственной власти субъекта РФ, поскольку Рособнадзор находился в ведении Минобрнауки России и не мог самостоятельно направлять такую информацию.

Предметом контроля за переданными полномочиями является оценка эффективности и качества осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий:

- по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, указанных в п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об образовании, а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории);

- лицензированию образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, указанных в п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об образовании);

- государственной аккредитации образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, указанных в п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об образовании);

¹⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 19. Документ утратил силу в связи с изданием приказа Рособнадзора от 16 окт. 2018 г. № 1417.

- подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации, об ученых степенях и ученых званиях.

Таким образом, в настоящее время Рособрнадзор представляет собой некую «отраслевую прокуратуру». Созданы правовая, организационная и методическая основы его деятельности. Четко сформулированы права и обязанности должностных лиц Рособрнадзора и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении контроля за переданными полномочиями, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, а также требования к порядку их выполнения, порядок внутреннего контроля за осуществлением контроля за переданными полномочиями и административного (ведомственного) обжалования результатов контроля за переданными полномочиями. Разработана и утверждена подробная методика оценки эффективности и качества осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в сфере образования и полномочия по подтверждению документов об ученых степенях и ученых званиях.

Контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий осуществляется в пределах установленной компетенции Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, Рособрнадзором, а также Счетной палатой Российской Федерации.

В качестве итогов проведенного исследования представляется необходимым сформулировать следующие выводы.

Институт переданных полномочий в сфере образования и контрольно-надзорной деятельности за эффективностью и качеством их осуществления в настоящее время представляет собой хорошо отлаженный механизм.

Однако в отношении других видов деятельности, осуществляемой на основе передаваемых федеральным центром полномочий, единый методический подход к оценке результативности и эффективности переданных полномочий отсутствует. Используемые для оценки показатели не соответствуют требованиям, установленным в отношении оценки результативности и эффективности исполнения соответствующих типов функций. Действующая система оценки не является фактором, мотивирующим органы власти субъектов Российской Федерации на повышение результативности и эффективности исполнения переданных полномочий. Результаты проводимой оценки фактически не используются при принятии решений, не влияют на распределение функций или объемы финансового обеспечения исполнения полномочий.

Большая работа по развитию института переданных полномочий в сфере образования, проделанная за последние 15 лет, представляет собой ценный

опыт, который может быть использован для совершенствования механизма правового регулирования и эффективного контроля за переданными полномочиями в других отраслях и сферах деятельности нашего государства.

Орлов А. А.

Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по вопросам развития массового спорта и физического воспитания детей и молодежи

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы взаимодействия Минпросвещения России, Минобрнауки России и Минспорта России в сфере развития системы массовой физической культуры и спорта, физического воспитания детей и молодежи. Анализируются актуальные проблемы отношений в сфере спорта и физической культуры, касающиеся образовательных организаций. Отдельное внимание уделяется перспективам развития физического воспитания и формирования здорового образа жизни обучающихся в образовательных организациях общего и дополнительного образования Российской Федерации.

Ключевые слова: спорт; физическое воспитание; физическая культура; образовательные организации; спортивные организации.

В последнее десятилетие государством уделяется существенное внимание развитию физической культуры и спорта как одной из наиболее важных социальных сфер жизни общества.

В зависимости от уровня развития данной сферы формируются нормальное физическое и умственное развитие человека, общества, здоровый образ жизни нации, совершенствуется двигательная активность индивида.

Как отмечают специалисты, развитие физической культуры и спорта на уровне государства невозможно без должного правового регулирования, совершенствования и активного правотворчества со стороны законодателя¹.

В области развития массового спорта принимается множество нормативных и ненормативных актов уполномоченных государственных органов.

Под массовым спортом в п. 4 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»² (далее — Закон о физкультуре и спорте) понимается часть спорта, направленная

¹ См. об этом: *Иванов В. Д. и др.* Проблемы правового регулирования физической культуры и спорта в Российской Федерации / В. Д. Иванов, В. З. Смирнова, М. А. Райн // Физическая культура. Спорт. Туризм. Двигательная рекреация. 2017. Т. 2. № 2. С. 108–111.

² Рос. газ. 2007. 08 дек.

на физическое воспитание и физическое развитие граждан посредством проведения организованных и (или) самостоятельных занятий, а также участия в физкультурных и массовых спортивных мероприятиях.

В доктрине массовый спорт определяется как система занятий населения отдельными видами спорта или физическими упражнениями, имеющая целью физическое самосовершенствование, а не участие в соревнованиях и получение спортивного разряда, участники которой не имеют противопоказаний к занятиям комплексами лечебных упражнений³.

Е. С. Баразгова и Л. С. Аристов, напротив, рассматривают массовый спорт в отличие от физической культуры в аспекте системности тренировок и соревновательного характера (за тренировками должно следовать выступление на соревнованиях)⁴.

Стоит также сослаться на мнение В. Г. Бауэра о том, что массовый спорт выполняет ряд значимых социальных функций, позволяющих оздоровить население не только физически, но и нравственно⁵.

В целях создания условий, ориентирующих граждан на здоровый образ жизни, в том числе на занятия физической культурой и спортом, способствующих развитию спортивной инфраструктуры, а также повышению конкурентоспособности российского спорта Правительством РФ 17 ноября 2008 г. была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁶

Одним из направлений стратегической цели государственной политики в сфере физической культуры и спорта указанная Концепция определяет развитие системы массовой физической культуры и спорта, физического воспитания, что предполагает решение следующих задач:

- развитие инфраструктуры для занятий массовым спортом в образовательных учреждениях и по месту жительства, расширение количества спортивных сооружений;

³ См. об этом: *Гречишников А. Л.* Понятие «массовый спорт» как объект рассмотрения социологии управления // *Современные проблемы науки и образования.* 2014. № 6. С. 15–23.

⁴ См.: *Баразгова Е. С., Аристов Л. С.* Массовый спорт: институциональный и неинституциональный подходы [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/massovyy-sport-institutsionalnyy-i-neoinstitutsionalnyy-podhody> (дата обращения: 23.04.2020).

⁵ См.: *Бауэр В. Г.* Социальная значимость физической культуры и спорта в современных условиях развития России // *Теория и практика физической культуры.* 2001. № 1. С. 50–56.

⁶ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2008. № 47, ст. 5489.

- развитие системы дополнительного образования в сфере физической культуры и спорта, создание детских спортивных школ, а также секций и спортивных клубов для детей и взрослых;

- осуществление комплекса мер по материально-техническому оснащению и кадровому обеспечению сферы физической культуры и спорта, создание информационного банка и реестра спортивных объектов, в том числе физкультурно-спортивных сооружений;

- разработка и введение новой системы оплаты труда в сфере физической культуры и спорта;

- нормативно-правовое обеспечение предоставления услуг в сфере физической культуры и спорта за счет бюджетных средств негосударственными организациями;

- реализация информационной политики в целях повышения интереса граждан к занятиям физической культурой и спортом;

- развитие системы проведения массовых физкультурных и спортивных соревнований.

Для решения поставленных задач распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р утверждена Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г.⁷

Позднее распоряжением Правительства РФ от 2 января 2014 г. № 2-р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы»⁸. Государственным заказчиком программы являлось Министерство спорта Российской Федерации (Минспорта России).

Указанной Концепцией определено, что сферы деятельности, охватывающие массовую физическую культуру и спорт, детский спорт, формирование и подготовку спортивного резерва, а также подготовку спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации, образуют единое целое. Нерешенность проблем по отдельным направлениям приводит к отсутствию стабильного результата во всей отрасли. Соответственно, комплексное решение проблем возможно только на основе инфраструктурных решений по всем соответствующим направлениям. Также в Концепции указано, что объекты массового спорта должны быть ориентированы на массовый охват населения и строиться по экономически выгодным проектам.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 33, ст. 4110.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2 (ч. II), ст. 229.

Затем постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 302 была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»⁹.

Вопросы физической культуры и спорта также включены в Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. (утв. Председателем Правительства РФ 29.09.2018)¹⁰. В этом документе, в частности, предусматривается увеличение к 2024 г. до 55 % доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом (в том числе среди граждан старшего возраста — не менее 25 %), путем мотивации населения, активизации спортивно-массовой работы на всех уровнях и в корпоративной среде, включая вовлечение в подготовку и выполнение нормативов Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО).

В связи с принятой государственной программой в рамках национальной программы «Демография» с 1 января 2019 г. реализуется федеральный проект «Спорт — норма жизни»¹¹, направленный в том числе на достижение цели по увеличению до 55 % доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, путем решения задачи по созданию для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышению уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовке спортивного резерва.

Активизация деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по развитию и поддержке массового спорта способна, в том числе, решить задачу по увеличению числа лиц пожилого возраста, систематически занимающихся физической культурой и спортом¹².

Основным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере физической культуры и спорта, в настоящее время является Минспорт России.

Однако необходимо отметить, что с момента принятия Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г. министерство претерпело существенные изменения в структуре.

Так, Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ (Минспорттуризм России) было образовано согласно Указу Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов ис-

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. 1), ст. 2151.

¹⁰ Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://static.government.ru>, 02.10.2018.

¹¹ URL: www.minsport.gov.ru.

¹² См.: Мельник Т. Е. Права граждан старшего возраста в области массового спорта // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 96–105.

полнительной власти»¹³ в связи с упразднением Федерального агентства по делам молодежи, Федерального агентства по туризму и Федерального агентства по физической культуре и спорту.

Согласно Указу Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 14.09.2018, с изм. от 21.01.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁴ прежняя структура федеральных органов исполнительной власти утратила силу и Минспорттуризм России преобразовано в Минспорт России с 22 мая 2012 г.

Министерству образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) переданы функции по выработке и реализации государственной молодежной политики; по созданию условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации ее профессиональных возможностей. Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) из ведения Минспорттуризма России передано в ведение Минобрнауки России.

Министерству культуры Российской Федерации (Минкультуры России) переданы функции по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации. Также Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) из ведения Минспорттуризма России передано в ведение Минкультуры России.

На данный момент полномочия Минспорта России достаточно обширны. В соответствии с п. 4 Положения о Министерстве спорта Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 607)¹⁵ Минспорт России осуществляет следующие полномочия:

- определяет основные направления пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;
- устанавливает особенности организации и осуществления образовательной, тренировочной и методической деятельности в области физической культуры и спорта;
- организует дополнительное профессиональное образование работников Министерства;
- разрабатывает и реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая разработку и выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2290.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3525.

- реализует программы развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;
- участвует в организации и проведении межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;
- проводит мероприятия по пропаганде физической культуры, спорта и здорового образа жизни и иные.

В целях наиболее эффективного достижения поставленных задач Минспорта России взаимодействует с субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, которые способствуют развитию физической культуры и спорта среди населения.

В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях созданы собственные системы управления физической культурой и спортом, отличающиеся большим разнообразием форм.

Как следует из доклада «О роли субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в развитии физической культуры, спорта и туризма»¹⁶, подготовленного к совместному заседанию Совета при Президенте РФ по развитию физической культуры и спорта и Президиума Государственного совета РФ, в 2019 г. в субъектах Российской Федерации реализацию государственной политики в области физической культуры и спорта осуществляют: 49 министерств (из них 13 совмещенных с молодежной политикой или туризмом); 13 комитетов (1 совмещенный); 1 агентство; 13 департаментов (из них 4 совмещенных); 8 управлений (из них 1 совмещенное); 1 сектор (совмещенный). Таким образом, в 20 субъектах Российской Федерации (23,5 %) органы управления в области физической культуры и спорта совмещены с другими направлениями работы.

Система управления сферой физической культуры и спорта в субъектах РФ, органах местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Российской Федерации не унифицирована. При этом распространена практика создания комплексных (смешанных) органов управления и структурных подразделений по вопросам культуры, физической культуры и спорта, туризма, образования, молодежной политики и др.

Также наблюдается частая сменяемость руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ в области физической культуры и спорта. В 2018 году и первом полугодии 2019 г. руководители отрасли сменились в 23 регионах (27,0 %), причем более 40,0 % руководителей не имеют специального образования или опыта работы в спортивной отрасли.

¹⁶ Режим доступа: www.minsport.gov.ru.

Необходимо отметить, что важную роль в достижении национальных целей и решении стратегических задач в области физической культуры и спорта играют образовательные организации. Существенный вклад в развитие физического воспитания детей и в развитие детско-юношеского спорта вносят образовательные организации (дошкольные, общеобразовательные организации, образовательные организации профессионального и высшего образования, организации дополнительного образования детей), учреждения спортивной подготовки, физкультурно-спортивные клубы по месту жительства и учебы (школьные и студенческие спортивные клубы), детские оздоровительные лагеря.

Координаторами образовательных организаций являются Минпросвещения России, Минобрнауки России, а также Минспорта России.

Согласно Положению о Министерстве просвещения Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 884)¹⁷ Минпросвещения России принимает нормативные правовые акты, устанавливающие:

- порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования, начального общего, основного общего и среднего общего образования, по образовательным программам среднего профессионального образования, по основным программам профессионального обучения, по дополнительным общеобразовательным программам;

- федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) общего образования и среднего профессионального образования;

- порядок осуществления деятельности школьных спортивных клубов (в том числе в виде общественных объединений), не являющихся юридическими лицами.

Также Министерство оказывает содействие детским и молодежным общественным объединениям, социальным учреждениям, фондам и иным учреждениям и организациям, деятельность которых связана с осуществлением мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; создает во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы детей и молодежи, условия для обеспечения здорового образа жизни, развития массового спорта, формирования системы мотивации у обучающихся к здоровому образу жизни.

В соответствии с Положением о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5343.

от 15.06.2018 № 682)¹⁸ Минобрнауки России принимает нормативные документы:

- о порядке организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ординатуры;

- порядке осуществления деятельности студенческих спортивных клубов (в том числе в виде общественных объединений), не являющихся юридическими лицами;

- федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования.

Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁹ в качестве компетенции образовательной организации в рассматриваемой сфере деятельности определены (п. 3 ст. 28):

- материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами;

- разработка и утверждение образовательных программ образовательной организации;

- создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом.

В соответствии со ст. 28 Закона о физкультуре и спорте образовательные организации с учетом местных условий и интересов обучающихся самостоятельно определяют формы занятий физической культурой, средства физического воспитания, виды спорта и двигательной активности, методы и продолжительность занятий физической культурой на основе ФГОС и нормативов физической подготовленности.

Важно понимать, что физическое воспитание детей начинается еще в дошкольном возрасте, именно в этом возрасте закладываются основы физического развития, формируются двигательные навыки, создается фундамент для воспитания физических качеств. В настоящий момент физическое воспитание детей дошкольного возраста осуществляется в дошкольных образовательных учреждениях в рамках учебных занятий по физической культуре, а также

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 26, ст. 3851.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

в рамках дополнительных занятий по физической культуре, разработанных на основании программ соответствующего дошкольного учреждения.

В общеобразовательных организациях физическое воспитание осуществляется в таких формах, как уроки физической культуры и внеурочная деятельность; физкультурно-оздоровительные мероприятия в режиме дня; деятельность школьных спортивных клубов; работа спортивных секций; проведение спортивно-массовых мероприятий.

Формы получения образования и формы обучения по основной образовательной программе по каждому уровню образования определяются соответствующими ФГОС и образовательными программами.

Содержание высшего образования также определяется основной образовательной программой образовательной организации, которая разрабатывается ею самостоятельно на основе ФГОС и с учетом примерной основной образовательной программы.

Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлениям подготовки бакалавриата и специалитета в обязательной части базовой подготовки предусматривает изучение обязательной дисциплины «Физическая культура».

В целях привлечения обучающихся к занятиям физической культурой и спортом, развития и популяризации школьного и студенческого спорта образовательными организациями, реализующими образовательные программы начального общего, основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального и высшего образования, и (или) обучающимися таких организаций важно создавать школьные спортивные клубы и студенческие спортивные клубы (в том числе в виде общественных объединений), не являющиеся юридическими лицами, например, кружки, клубы, секции, мероприятия. С учетом этого совместным приказом Минспорта России № 970, Минпросвещения России № 639 от 25 ноября 2019 г. была утверждена Межотраслевая программа развития школьного спорта²⁰. В данном документе говорится о том, что школьный спорт имеет место не только в рамках образовательной деятельности общеобразовательных организаций, но и в образовательных организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы физкультурно-спортивной направленности.

Также в Программе предусмотрено, что Минпросвещения России и Минспорт России ежегодно утверждают Всероссийский сводный календарный план физкультурных и спортивных мероприятий среди обучающихся образова-

²⁰ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

тельных организаций различного уровня образования, который содержит перечень социально значимых мероприятий, в том числе физкультурных и спортивных, как комплексных, так и по отдельным видам спорта, а также информационно-просветительских мероприятий, направленных на популяризацию здорового образа жизни.

Программной и нормативной основой системы физического воспитания населения, устанавливающей государственные требования к уровню физической подготовки населения, является Всероссийский физкультурно-спортивный комплекс ГТО, предусматривающий в том числе проведение фестивалей для различных категорий граждан. Ежегодно на базе Международного детского центра «Артек» проводится Фестиваль комплекса ГТО среди обучающихся общеобразовательных организаций в возрасте от 11 до 15 лет.

Основой национальной системы физкультурно-спортивного воспитания подрастающего поколения, направленной на совершенствование физической подготовки обучающихся, их массовое привлечение к занятиям физической культурой и спортом, а также формирование у детей и подростков здорового образа жизни, являются Всероссийские спортивные соревнования (игры) школьников «Президентские состязания» и «Президентские спортивные игры», в которых ежегодно на школьном этапе принимают участие около 11 и 6 млн обучающихся соответственно.

Сведения о победителях и призерах Всероссийских спортивных соревнований (игр) школьников «Президентские состязания» и «Президентские спортивные игры», Фестиваля комплекса ГТО среди обучающихся общеобразовательных организаций, а также о детях, проявивших выдающиеся способности, вносятся в государственный информационный ресурс образовательного фонда «Талант и успех».

Начиная с 2018 г. Минпросвещения России проводит Всероссийские спортивные игры школьных спортивных клубов. В 2019 году в соревнованиях на муниципальном и региональном этапах приняли участие более 300 тысяч обучающихся, в финальном этапе — лучшие команды ШСК – победители региональных этапов, 750 обучающихся из 47 регионов России.

Аналогичная совместная Межотраслевая программа развития студенческого спорта утверждена приказом Минспорта России № 981, Минобрнауки России № 1321 от 27 ноября 2019 г.²¹.

В условиях широкого межведомственного и межуровневого регулирования сферы студенческого спорта важная координирующая роль в развитии сту-

²¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

денческого спорта принадлежит субъектам физической культуры и спорта, которые определены в ст. 5 Закона о физкультуре и спорте. В их числе всероссийские общественные объединения: Российский студенческий спортивный союз, студенческие спортивные лиги, спортивные федерации.

В настоящий момент активно действует Ассоциация студенческих спортивных клубов России (АССКР), которая представляет собой объединение спортивных клубов различных организационных форм. Основное направление деятельности АССКР — содействие созданию и расширению сети спортивных клубов, популяризации здорового образа жизни и созданию оптимальных условий для развития и функционирования массового студенческого спорта, всеобщей и равнодоступной формы общественной жизни молодежи, обучающейся на базе образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования.

В целях реализации поставленных задач Минспорт России взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления в области физической культуры и спорта, а также органами власти и организациями, в сферу деятельности которых относятся вопросы формирования здорового образа жизни населения.

Учитывая, что образовательные организации, подведомственные Минпросвещения России и Минобрнауки России, являются основными центрами вовлечения обучающихся в занятия физической культурой и спортом, источником развития и популяризации спорта и что основу системы физического воспитания составляют занятия спортом в школах и университетах, важным представляется дальнейшее тесное взаимодействие указанных федеральных органов с Минспортом России.

Так, например, в открытых источниках доступен совместный приказ Минспорттуризма РФ № 85, Минобрнауки РФ № 106 от 8 февраля 2010 г. «О Межведомственной комиссии по совершенствованию системы физического воспитания в образовательных учреждениях»²², на основании которого создана Межведомственная комиссия по совершенствованию системы физического воспитания в образовательных учреждениях и утверждено Положение о межведомственной комиссии по совершенствованию системы физического воспитания в образовательных учреждениях. Указанная Межведомственная комиссия создана в целях улучшения взаимодействия на момент создания Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ, Министерства образования и науки РФ и общественных объединений в сфере физического

²² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 20.

воспитания в образовательных учреждениях, разработки единой стратегии модернизации системы физического воспитания в образовательных учреждениях. И хотя приказ в настоящий момент остается действующим, тем не менее федеральные органы преобразованы, соответственно, на данный момент не определено, кем формируется эта комиссия и решением каких совместных вопросов она занимается.

За последнее десятилетие предприняты серьезные шаги в развитии системы массовой физической культуры и спорта, физического воспитания детей, реализуются мероприятия, направленные на создание условий по привлечению школьников и студентов к занятиям физической культурой и спортом. Между тем по-прежнему остаются проблемы, связанные с развитием физической культуры и спорта, физического воспитания.

Так, по мнению ряда специалистов, среди основных проблем, требующих корректировки со стороны государства, на первое место неизбежно встают проблемы финансирования спортивных учреждений, связанные с их недостаточным инфраструктурным обеспечением. Не менее важными являются проблемы определения статуса спортсмена-профессионала и его социальной защищенности, проблемы формирования системы квалифицированных тренерских кадров, снижения уровня коррупции в спортивной среде и др.²³.

Сложившаяся в области физической культуры и спорта ситуация требует дальнейшего развития сети спортивных организаций, школьных и студенческих клубов, привлечения указанных организаций к участию в проводимых спортивных соревнованиях, разработки современных моделей проведения физкультурных и спортивных мероприятий, отвечающих запросам молодого поколения и мирового опыта.

Необходимо совершенствовать методики проведения занятий физической культурой в образовательных организациях, включая дошкольные организации, обеспечить дальнейшее развитие учебного предмета (дисциплины) «Физическая культура» в системе общего, среднего и высшего образования с целью сохранения и укрепления здоровья обучающихся.

Также важным представляется дополнительное кадровое обеспечение сферы физической культуры и спорта, повышение квалификации действующих педагогических сотрудников, а также сотрудников исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления.

²³ См. об этом: Кононенко А. В. и др. Политика Российской Федерации в области спорта: новые ориентиры / А. В. Кононенко, Е. Н. Дорофеева, Н. В. Беспалова // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. Ростов н/Д, 2014. № 4. С. 184–189.

Как следует из Отчета о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» за 2019 г. (утв. министром спорта РФ О. В. Матыциным 28.02.2020)²⁴, при анализе факторов, повлиявших на ход реализации государственной программы, анализе фактических и вероятных последствий влияния данных факторов на основные параметры государственной программы было выявлено, в частности, что ухудшение экономической ситуации в субъектах Российской Федерации не позволило обеспечить повышения уровня заработной платы в сфере физической культуры и спорта, что, в свою очередь, привело к невозможности создания рабочих мест с уровнем оплаты выше среднего. Данный факт стал причиной невыполнения показателя «Количество созданных высокопроизводительных рабочих мест в организациях, осуществляющих физкультурно-спортивную работу». В связи с чем проблема обеспеченности сферы физической культуры и спорта кадрами с достойным уровнем оплаты до настоящего времени не разрешена и требует усиленных мер государственного регулирования.

Одной из главных проблем спортивного сектора специалисты называют недостаточность финансирования спортивных учреждений и организаций.

Так, К. Ш. Зиядуллаев, Н. А. Абдиев, И. Р. Курбанбаев констатируют, что сложившийся объем финансирования государством не позволяет в полной мере реализовать социально-экономические функции физической культуры и спорта. Принято считать, что государственное финансирование в сфере физкультурно-спортивных услуг должно осуществляться там, где присутствие государства необходимо: детский спорт, массовый спорт, адаптивные программы. Другие виды деятельности физической культуры и спорта должны предоставляться на коммерческой основе и находиться под воздействием косвенного государственного регулирования (корпоративный спорт, спорт высших достижений и другие виды)²⁵.

По мнению Р. Н. Валиева, основная нагрузка приходится на бюджеты субъектов Федерации, что свидетельствует о низкой степени вовлеченности федеральных органов исполнительной власти в финансирование спорта и физической культуры в стране, при том, что они определяют основные направле-

²⁴ Режим доступа: www.minsport.gov.ru

²⁵ См.: Зиядуллаев К. Ш. и др. Обеспечение адекватности финансового механизма в управлении физической культурой и спортом / К. Ш. Зиядуллаев, Н. А. Абдиев, И. Р. Курбанбаев // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2017. Т. 11. № 5. С. 82–84.

ния государственной политики в данной сфере, в том числе обязательные для субъектов Федерации²⁶.

В целях наиболее эффективного развития массового спорта и физического воспитания детей и молодежи в стране представляется необходимым на федеральном уровне принять меры по финансовой поддержке субъектов Российской Федерации, не способных обеспечить надлежащий уровень финансирования спортивных учреждений по объективным причинам.

В настоящее время одной из самых актуальных задач выступает обеспечение образовательных организаций современным спортивным инвентарем и оборудованием, повышение уровня эффективного использования спортивной инфраструктуры общеобразовательных организаций. Кроме того, требуется дальнейшее проведение информационной политики в целях повышения интереса граждан к занятиям физической культурой и спортом, развитие системы проведения массовых физкультурных и спортивных соревнований.

На сегодняшний день в целях решения существующих проблем и развития физической культуры и спорта с учетом современных методик и технологий Правительством РФ разработан проект стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2030 г.

27 марта 2019 г. Президент РФ В. В. Путин провел заседание Совета по развитию физической культуры и спорта, где обратил особое внимание на необходимость развития массового спорта, культуры физического воспитания у детей, поддержки интереса к спорту людей среднего и старшего возрастов, создания необходимой инфраструктуры. Как указал Президент РФ, вопросы развития массового спорта должны быть учтены и в рамках национальных проектов, все они построены вокруг интересов, запросов человека. На данном заседании было предложено приступить к разработке нового документа в области физической культуры и спорта на период до 2030 г.²⁷.

10 апреля 2020 г. на официальном сайте Минспорта России была размещена информация об опубликовании для общественного обсуждения проекта стратегии развития физической культуры и спорта Российской Федерации до 2030 г., в которой в числе задач заявлены:

- обеспечение равных возможностей для занятий физической культурой и спортом по месту жительства, учебы и работы для всех категорий и групп граждан;
- открытость и доступность информации для граждан;

²⁶ См.: *Валиев Р. Н.* Эффективность государственно-правового регулирования в сфере физической культуры и спорта в современной России // *Физическая культура. Спорт. Туризм. Двигательная рекреация.* 2017. Т. 2. № 4. С. 105–112.

²⁷ URL: <https://www.minsport.gov.ru/press-centre/news/33485> (дата обращения: 23.04.2020).

- адресный характер государственной поддержки организаций всех типов в сфере физической культуры и спорта, а также спортсменов, тренеров и специалистов;

- обеспечение «чистоты» и безопасности спорта, нетерпимость к нарушению антидопинговых правил;

- ориентация на долгосрочную перспективу стратегического планирования с учетом мировых тенденций научно-технологического и цифрового развития²⁸.

Исходя из этого, в настоящее время предпринимаются меры по разработке на государственном уровне необходимых мер для решения наиболее острых проблем в сфере физической культуры и спорта, направленных на развитие массового спорта. В любом случае, для эффективного развития необходимо обеспечить постоянное взаимодействие государственных органов, включая Минспорта России, Минпросвещения России и Минобрнауки России, а также необходимо четко разграничить полномочия государственных органов и предусмотреть зоны ответственности в определенных областях физической культуры и спорта.

Литература

1. *Баразгова, Е. С.* Массовый спорт: институциональный и неинституциональный подходы / Е. С. Баразгова, Л. С. Аристов [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/massovyy-sport-institutsionalnyy-i-neoinstitutsionalnyy-podhody> (дата обращения: 23.04.2020).

2. *Бауэр, В. Г.* Социальная значимость физической культуры и спорта в современных условиях развития России / В. Г. Бауэр // Теория и практика физической культуры. — 2001. — № 1. — С. 50–56.

3. *Валиев, Р. Н.* Эффективность государственно-правового регулирования в сфере физической культуры и спорта в современной России / Р. Н. Валиев // Физическая культура. Спорт. Туризм. Двигательная рекреация. — 2017. — Т. 2. — № 4. С. 105–112.

4. *Гречишников, А. Л.* Понятие «массовый спорт» как объект рассмотрения социологии управления / А. Л. Гречишников // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 6. — С. 15–23.

5. *Зиядуллаев, К. Ш.* Обеспечение адекватности финансового механизма в управлении физической культурой и спортом / К. Ш. Зиядуллаев,

²⁸ URL: <https://www.minsport.gov.ru/press-centre/news/34844> (дата обращения: 23.04.2020).

Н. А. Абдиев, И. Р. Курбанбаев // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. — 2017. — Т. 11. — № 5. — С. 82–84.

6. *Иванов, В. Д.* Проблемы правового регулирования физической культуры и спорта в Российской Федерации / В. Д. Иванов, В. З. Смирнова, М. А. Райн // Физическая культура. Спорт. Туризм. Двигательная рекреация. — 2017. — Т. 2. — № 2. — С. 108–111.

7. *Кононенко, А. В.* Политика Российской Федерации в области спорта: новые ориентиры / А. В. Кононенко, Е. Н. Дорофеева, Н. В. Беспалова // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. — Ростов н/Д, 2014. — № 4. — С. 184–189.

8. *Мельник, Т. Е.* Права граждан старшего возраста в области массового спорта / Т. Е. Мельник // Журнал российского права. — 2019. — № 11. — С. 96–105.

Хрущев Ю. В.

Предмет регулирования законов субъектов Российской Федерации об образовании: в поисках истины

Аннотация. В законах субъектов РФ об образовании предмет излагается неточно и неполно, что негативно сказывается на их содержании. Региональные законы зачастую оказываются пробельными, а пробелы восполняются нормативными актами органов исполнительной власти. В результате первичное регулирование образовательных отношений осуществляется не законодательными, а исполнительными органами. В статье предпринимается попытка раскрыть особенности соотношения федерального и регионального законодательства об образовании, с учетом которых следует устанавливать предмет законов субъектов РФ, закрепляющих первичное регулирование образовательных отношений применительно к условиям конкретного региона.

Ключевые слова: Федеральный закон об образовании; закон субъекта РФ об образовании; предмет правового регулирования; законодательный орган субъекта РФ; орган исполнительной власти субъекта РФ; закон субъекта; пробелы в законодательстве; системность правового регулирования; эффективность законодательства об образовании.

Особое значение в сфере регулирования образовательных отношений в Российской Федерации имеют комплексные законы субъектов РФ, призванные конкретизировать общие положения федерального законодательства применительно к особенностям сферы образования и условиям его реализации соответствующими субъектами РФ. В настоящее время такие законы действуют более чем в 60 субъектах РФ.

Эффективность законов во многом зависит от их качественного совершенства, уровня соответствия принципам и методам законодательной техники. Первостепенным предстает требование органичного соответствия закона субъекта РФ федеральному закону, а также его последовательная конкретизация и развитие применительно к особым экономическим, культурным, географическим и иным условиям соответствующего субъекта РФ. В этом и состоит суть действия закона субъекта РФ и его развития наряду с федеральным законом. Необходимо также последовательное согласование текста закона субъекта РФ с текстом федерального закона, отсутствие в первом коллизий, легальных определений терминов, противоречащих определениям федерального закона, а также случаев необоснованного дублирования предписаний федерального закона.

Для обеспечения органичного соответствия регионального законодательства об образовании федеральному требуется, прежде всего, точное, научно обоснованное представление о соотношении их предметов, то есть системе регулируемых ими общественных отношений.

По утверждению ряда ученых, в настоящее время можно говорить о позитивной динамике в понимании субъектами РФ предмета образовательного права. До принятия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» немногие субъекты РФ имели собственные региональные законы, имеющие идентичный с Федеральным законом заголовок. Субъекты РФ принимали по преимуществу специальные законы по отдельным вопросам образовательного права. Принятые субъектами РФ в последнее время законы об образовании были ориентированы на структуру федерального закона, закрепленные им уровни и институты образования. В результате произошло значительное расширение предмета регулирования региональных законов, а также удалось решить две важные проблемы — устранить дублирование норм федерального законодательства в региональном, а также ликвидировать большую часть противоречий законов субъектов РФ предписаниям федерального закона¹.

Несмотря на отмеченные позитивные достижения в понимании субъектами РФ предмета правового регулирования законодательства об образовании, проблема соотношения предметов правового регулирования на федеральном и региональном уровнях по-прежнему остается дискуссионной и нуждается в дополнительных исследованиях.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон об образовании) *предмет данного закона* понимается как система общественных отношений, возникающих в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование. Результаты регулирования выражаются в форме принципов государственной образовательной политики Российской Федерации, общих и специальных правил функционирования системы образования, правового статуса участников отношений в сфере образования и осуществления образовательной деятельности.

¹ См. об этом: Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова. М. : ИД Юриспруденция, 2015. 480 с.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

Отличительная особенность предмета правового регулирования Федерального закона об образовании состоит в том, что он устанавливает первичные нормы и образует исходную, общеобязательную базу для законодательства на уровне субъектов РФ. Предметы правового регулирования региональных законов об образовании, будучи зависимыми от федерального законодательства и определяемыми им, имеют собственное содержание, которое необходимо последовательно отличать от предметов правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Отмечая важность точной формулировки предмета правового регулирования в законодательстве, А. Н. Козырин обоснованно признает, что «при определении предмета законодательства об образовании в целом и комментируемого Закона в частности законодателем используется понятие "отношения в сфере образования". Важной особенностью подхода законодателя к регулированию отношений в сфере образования является то, что предмет Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и формируемого в соответствии с ним законодательства об образовании составляют не только собственно сами образовательные отношения (то есть общественные отношения по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ), но и общественные отношения, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование»³.

К сожалению, Федеральный закон об образовании не содержит легального определения предмета правового регулирования законов субъектов РФ. В нем содержится лишь перечень особо значимых видов деятельности в сфере образования, отнесенных к предметам ведения субъектов РФ (ст. 8). Пробел Закона восполняется письмом Минобрнауки России от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17 «О Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации"»⁴, в котором *предмет региональных законов об образовании* понимается как совокупность первичных норм, закрепляющих с учетом особенностей конкретного субъекта Российской Федерации компоненты системы образования, особенности организации образовательной деятельности, социальные и иные гарантии обучающихся и педагогических работников, особенности организации управления образованием на территории субъекта Российской Федерации, основные принципы финансового обеспечения образовательной деятельности на региональном уровне. При этом отмечается, что нормы могут быть урегулированы как в рамках единого

³ Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. А. Н. Козырина. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2015.

⁴ Вестник образования. 2013. № 10.

базового регионального закона об образовании, так и отдельными законодательными актами субъектов Российской Федерации, регулирующими различные вопросы построения региональной системы образования.

В модельном законе «Об образовании в субъекте Российской Федерации», о котором говорится в Рекомендациях субъектам РФ по подготовке к реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и который опубликован на официальном сайте Минобрнауки России (http://минобрнауки.рф/документы/1249/файл/1880/Проект_модельного_закона.pdf), дается иная, более узкая трактовка его предмета. Названный закон понимается как нормативный акт, устанавливающий правовые, организационные и экономические особенности функционирования системы образования в субъекте Российской Федерации, определяющий полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования, предусматривающий меры социальной поддержки обучающихся образовательных организаций, педагогических и иных работников системы образования субъекта Российской Федерации.

Нетрудно заметить, что в том и другом случае предмет правового регулирования регионального закона об образовании раскрывается посредством перечисления образующих его содержание институтов: правовые, организационные, экономические особенности системы образования, полномочия органов государственной власти, меры социальной поддержки и др. Между тем подобная трактовка предмета правового регулирования представляется *недостаточно точной и полной*.

Во-первых, согласно теории права предметом правового регулирования могут выступать только общественные отношения в сфере образования, а экономические, социальные, управленческие явления, события предстают лишь юридическими фактами, с которыми законодатель связывает возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Соответственно, уделяя первостепенное внимание описанию юридических фактов, законодатель нередко забывает закрепить главное — содержание самих общественных отношений, в том числе права их участников либо порядок, механизм реализации этих прав в конкретных правоотношениях.

Во-вторых, перечисленные институты предмета правового регулирования региональных законов не в полной мере соответствуют ст. 8 Федерального закона об образовании, закрепляющей полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования. Закон называет 12 таких полномочий, в числе которых:

- разработка и реализация программ развития образования с учетом региональных особенностей субъектов Российской Федерации;

- создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций субъектов;
- организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов;
- создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов;
- организация предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования, дополнительного образования детей, дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации и иные.

Неполная, более узкая, по сравнению со ст. 8 Федерального закона об образовании, трактовка предмета правового регулирования региональных законов в рекомендательных актах Минобрнауки России неточно ориентировала законодательные органы субъектов РФ относительно предмета принятых ими законов, способствовала их пробельности в части ряда основополагающих институтов образовательного права (далее этот вопрос будет рассмотрен нами более подробно). Между тем закон субъекта РФ как основа регионального законодательства об образовании должен быть максимально полным, отражающим все особенности образовательных отношений данного уровня.

Закон выступает в качестве ядра регионального законодательства об образовании и позволяет решить как минимум три задачи.

Во-первых, его нормами закрепляются критерии, общеобязательные предписания, определяющие содержание законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, которые в конечном итоге обеспечивают создание целостной, логически непротиворечивой системы нормативных правовых актов регионального законодательства.

Во-вторых, комплексный закон об образовании устанавливает конкретные нормативы материальных расходов субъекта РФ на сферу образования, дополнительные права участников образовательных отношений, порядок их реализации, с учетом которых исполнительные органы субъекта РФ осуществляют правотворческую и правоприменительную деятельность, реализуют возложенные на них полномочия в сфере образования.

В-третьих, закон устанавливает дополнительные права субъектов образовательных отношений, обеспечивающие реальное действие дополнительных гарантий и институтов.

Первостепенной же задачей составителей законов субъектов РФ является развернутое определение предмета проектируемого закона, позволяющего уста-

новить круг вопросов, подлежащих регулированию, способы их взаимосвязи между собой и положениями федерального законодательства. Как справедливо отмечает Н. А. Власенко, «первое содержательное правило можно свести к требованию для разработчика четко *определить сферу отношений, подпадающих под правовую регламентацию, и установить пределы (границы) юридического регламентирования фактических отношений*»⁵ (выделено авт. — Ю. Х.).

Наиболее полно предмет правового регулирования регионального законодательства раскрыт в Законе Архангельской области от 2 июля 2013 г. № 712-41-ОЗ «Об образовании в Архангельской области»⁶. В нем правомерно закреплено, что его предметом выступают общественные отношения, возникающие в сфере образования на территории Архангельской области в связи с реализацией права на образование, полномочия органов государственной власти Архангельской области и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Архангельской области в данной сфере. Примечательно, что важнейшей составляющей предмета данного закона выступают правоотношения, связанные с предоставлением мер социальной государственной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, в указанном законе изложена и раскрыта система, с помощью которой органы государственной власти Архангельской области и органы местного самоуправления обеспечивают реализацию права граждан на образование. Более полно, по сравнению с федеральным законодательством, изложены и конкретизированы полномочия уполномоченного исполнительного органа и иных исполнительных органов государственной власти области в сфере образования применительно к особенностям субъекта. Оговорены такие важные вопросы, как распределение контрольных цифр приема на обучение за счет бюджетных ассигнований областного бюджета, основы финансового обеспечения образовательной деятельности в области, разработка собственной региональной программы развития образования, которая учитывает социально-экономические, экологические, демографические, этнокультурные и другие особенности Архангельской области. Плюс ко всему закон содержит обширный перечень дополнительных гарантий права обучающихся на образование и социальных гарантий лиц, обучающихся в системе образования в Архангельской области.

⁵ Власенко Н. А. Подготовка текста нормативного правового акта // Нормотворческая юридическая техника. М. : ИЗиСП, 2013. С. 53.

⁶ Ведомости Архангельского областного собрания депутатов пятого созыва. 2013 № 41.

В то же время стоит отметить, что у значительной части законодательных органов субъектов РФ отсутствуют единые, унифицированные представления относительно предмета регионального закона об образовании, его непосредственного содержания и соотношения с соответствующим Федеральным законом. В числе наиболее типичных упущений, допускаемых при определении предмета регионального закона об образовании можно выделить:

- 1) абстрактное изложение предмета закона;
- 2) воспроизведение предмета Федерального закона об образовании в качестве предмета регионального закона;
- 3) коллизии в определении предмета законов субъектов РФ и федерального закона;
- 4) несоответствие дефиниции предмета правового регулирования законодательства субъекта РФ об образовании содержанию Федерального закона об образовании.

Так, в Законе Свердловской области от 15 июля 2013 г. № 78-ОЗ «Об образовании»⁷ его предмет определен как «отношения, возникающие на территории Свердловской области в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование». Идентичную по смыслу и содержанию формулировку предмета регулирования имеют законы Курганской области от 30 августа 2013 г. № 50 «О правовом регулировании отношений в сфере образования на территории Курганской области»⁸, Ленинградской области от 24 февраля 2014 г. № 6-оз «Об образовании в Ленинградской области»⁹ и ряд других.

Приведенная формулировка предмета абстрактна, она фактически дублирует определение предмета правового регулирования федерального закона. Создается впечатление, что качественное различие между федеральным и региональным законами носит чисто количественный характер. Отношения, которые регулирует федеральный закон, регулирует и Закон об образовании в Свердловской области. Разница лишь в том, что первый действует на всей территории страны, тогда как второй — на территории Свердловской области. Ибо и тот, и другой законы обеспечивают государственные гарантии, создают условия, реализуют права в сфере образования. Таким образом, из-за неточной формулировки предмета регулирования регионального закона вуалируется самое существенное — тот факт, что федеральный закон выступает в качестве

⁷ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

⁸ «Новый мир» — Документы. 2013. Вып. № 69.

⁹ Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>, 25.02.2014.

основы, всеобщей базы регионального закона, а последний действует постольку, поскольку соответствует нормам федерального законодательства.

Кроме того, в определении предмета регулирования Закона об образовании в Свердловской области отсутствуют признаки, характеризующие особенности законодательства об образовании с учетом уровней регионального образования и применительно к условиям их функционирования. Исходя из данного определения предмета, невозможно исчерпывающим образом определить круг вопросов, которые подлежат рассмотрению на законодательном уровне, и отделить предмет ведения федерального законодательного органа от предмета регулирования органов исполнительной власти Свердловской области в сфере образования.

В Законе Свердловской области лишь вскользь упоминается о гарантиях реализации права на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях. Отсутствуют нормы, закрепляющие вопросы организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъекта Российской Федерации, организации предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования, дополнительные меры по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного высшего образования. Эти вопросы необходимо было раскрыть в главе «Создание условий для реализации права на образование».

Более того, законодатель Свердловской области занимается плагиатом. Закон «Об образовании в Свердловской области» воспроизводит ряд предписаний и даже статей одноименного федерального закона. Так, в нем полностью воспроизводится перечень легальных определений понятий, содержащийся в ст. 2 Федерального закона об образовании, а также перечень основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, установленных ст. 4 Федерального закона.

Подобный прием воспроизведения норм федерального закона в региональном или ином нормативном правовом акте признается грубейшей законотворческой ошибкой. Дублирование предписаний федеральных законов в региональных актах создает иллюзию, будто бы федеральные предписания на территории региона действуют постольку, поскольку признаны региональным законодателем и воспроизведены в его актах, а остальные предписания федеральных законов в регионе бездействуют. В действительности все обстоит прямо противоположным образом. Нормы федерального закона имеют обще-

обязательный характер на всей территории страны и не нуждаются ни в каком дополнительном воспроизведении в региональных законах.

Данная проблема существует достаточно долгое время и нашла свое отражение в литературе. Как отмечала в свое время Н. Л. Воронцова, анализируя региональное законодательство и ранее действовавший Закон РФ «Об образовании», «в развитии регионального законодательства об образовании выявлена тенденция механического воспроизводства при масштабном копировании региональным законодателем норм, закрепленных в Законе Российской Федерации "Об образовании"... Современное состояние регионального законодательства об образовании, во всяком случае состояние законодательства об образовании Республики Башкортостан, характеризуется отсутствием стабильности и неполнотой регулирования образовательных отношений»¹⁰. В подтверждение своих слов автор привела практику частого пересмотра положений Закона Республики Башкортостан «Об образовании» и показала, что нечеткое формулирование предмета закона обуславливается отсутствием единой концепции развития регионального законодательства об образовании

Неполное, абстрактное определение предмета регионального закона об образовании в ряде случаев законодатель может использовать сознательно, в целях сокращения его предмета в пользу исполнительных органов власти. В качестве примера можно привести Закон Челябинской области от 30 августа 2013 г. № 515-ЗО «Об образовании в Челябинской области»¹¹. Региональный законодатель признает, что его важнейшей задачей в сфере образования является разработка законодательства с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей области. Поэтому указанный закон, состоящий из 12 статей, не содержит и не может содержать требуемой конкретизации норм федерального закона.

Например, ст. 7 Закона об образовании в Челябинской области, которая регулирует порядок реализации отношений в сфере социальной поддержки обучающихся, не содержит ни одной нормы, устанавливающей конкретные права обучающихся, и ни одной обязанности органов исполнительной власти Челябинской области. Нет и предписаний, определяющих порядок реализации мер социальной помощи. Закон как нормативный регулятор фактически превращен в чисто информативный акт о том, какие органы исполнительной власти решают тот или иной вопрос.

¹⁰ См. об этом: *Воронцова Н. Л.* Региональное законодательство об образовании: конституционно-правовой аспект : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Уфа, 2005. 222 с.

¹¹ Режим доступа: www.minobr74.ru : Официальный сайт Министерства образования и науки Челябинской области.

В нем также имеется предписание о том, что государственная академическая и государственная социальная стипендии назначаются в порядке, установленном Правительством Челябинской области. Губернатор Челябинской области, Правительство и Законодательное собрание Челябинской области правомочны учреждать именные стипендии, определять размеры и условия выплаты таких стипендий и т. д. Однако отсутствуют нормы права по вопросам, затрагивающим интересы самых широких масс обучающихся, такие как основы правопорядка, обеспечение учебниками и учебными пособиями, питанием, вещевым довольствием, транспортом, общежитиями и др.

Законодатель счел необходимым закрепить правомочие Правительства Челябинской области на установление порядка и норм обеспечения питанием и формой кадетов казачьих кадетских корпусов, созданных на базе областных государственных профессиональных образовательных организаций, но сохранил пробел в части дополнительных мер по реализации права граждан на инклюзивное образование, поддержку лиц, проявивших выдающиеся способности, а также обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и др.

В ряде субъектов приняты не общие (базовые) акты, а законы по отдельным вопросам в сфере образования. Например, базовые законы отсутствуют в г. Москве, Нижегородской области, Хабаровском крае, а предмет Закона Удмуртской Республики от 21 марта 2014 г. № 11-РЗ «О реализации полномочий в сфере образования»¹² определен как регулирующий только отношения в сфере образования на территории Удмуртской Республики в пределах полномочий, отнесенных Федеральным законом к ведению субъектов Российской Федерации. В Москве есть Закон от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве»¹³, а в Амурской области — Закон от 11 октября 2013 г. № 255-ОЗ «О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области»¹⁴.

То есть, можно констатировать, что игнорируется рекомендация Минобрнауки России, закрепленная в ранее упомянутом письме (от 01.04.2013 № ИР-170/17), о необходимости издания субъектами Российской Федерации законов по подготовке к реализации Федерального закона об образовании.

Пробельность комплексных законов субъектов РФ об образовании, закрепляющих основы правового регулирования образовательной сферы в соответствующих регионах, как и отсутствие подобных законов, — это существенные недостатки, которые влекут за собой такие негативные последствия, как

¹² Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

¹³ Ведомости Московской городской Думы. 2004. № 5, ст. 58.

¹⁴ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

закрепление первичных норм правового регулирования актами органов исполнительной власти. Статьей 10 Конституции РФ¹⁵ определено деление государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви власти и признание их самостоятельности. Это означает, что в каждом субъекте РФ основы правового регулирования должны устанавливаться только законами, принимаемыми представительным (законодательным) органом. Практика органов исполнительной власти субъекта РФ устанавливать своими постановлениями нормы первичного регулирования предстают типичной неконституционной попыткой подменить законодательные органы, принимать вместо них нормативные предписания сообразно интересам местной власти и, как правило, вопреки законным и даже конституционным правам граждан, иных субъектов права.

Характерно, что в ряде субъектов РФ основы правового регулирования сферы образования закрепляются на законодательном уровне. Так, в ранее упомянутом Законе Архангельской области об образовании образовательные права и социальные льготы не просто перечисляются, а дополняются предписаниями, закрепляющими основы механизма их реализации в конкретных правоотношениях. Специальными предписаниями в нем установлен порядок реализации основных прав обучающихся, в том числе порядок индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения, определены особенности получения образования лицами, проявившими выдающиеся способности, лицами с ограниченными возможностями здоровья и т. д.

Законодательное регулирование отношений в области образования широко практикуется в Иркутской области, представительным органом которой за последние три года принят ряд специальных законов по вопросам реализации прав обучающихся в образовательных учреждениях области. Так, Законом Иркутской области от 10 декабря 2018 г. № 118-оз¹⁶ были определены нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской

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 05 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

¹⁶ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

области, а также нормативы обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. Законом Иркутской области от 31 мая 2019 г. № 45-ОЗ¹⁷ была установлена методика расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области и др.

В то же время в ряде субъектов РФ не в полной мере осознана демократичность, конституционность и потому необходимость законов, обеспечивающих комплексное регулирование образовательных отношений в целях обеспечения общедоступности и всеобщности общего образования и доступности профессионального образования. Большая часть вопросов финансирования образования, обеспечения социальных льгот, предоставленных обучающимся и педагогическим работникам федеральным законодательством, закрепляется нормативными актами органов исполнительной власти и зависит от конъюнктуры текущего дня, меняющейся зачастую не в пользу участников образовательных отношений. Подобная ситуация чаще всего возникает в субъектах РФ, где значительная часть норм первичного правового регулирования устанавливается органами исполнительной власти.

Например, в Иркутской области приняты специальные законы: от 5 мая 2012 г. № 43-оз «О малокомплектных муниципальных образовательных организациях в Иркутской области»¹⁸, от 18 июля 2018 г. № 74-ОЗ «О кадетском образовании в Иркутской области»¹⁹, от 30 декабря 2019 г. № 144-ОЗ «О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»²⁰.

В Челябинской области действуют следующие законы: от 31 марта 2010 г. № 552-ЗО «Об установлении льгот по тарифам на проезд обучающихся общеоб-

¹⁷ Правовые акты Иркутской области : сайт : www.Irkutsk-pravo.ru.

¹⁸ Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2012. № 43.

¹⁹ Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2018. № 64 (т. 1).

²⁰ Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru>, 27.01.2020

разовательных организаций, обучающихся по очной форме обучения профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении»²¹, от 19 декабря 2013 г. № 618-ЗО «О предоставлении субвенций местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях»²², от 19 декабря 2013 г. № 619-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях»²³ и иные.

Обобщая изложенное, представляется возможным охарактеризовать соотношение предметов правового регулирования федерального и регионального законодательства следующим образом.

1. Предмет законодательного регулирования субъектом Российской Федерации образовательных отношений определяется предметом правового регулирования, закрепленным ст. 1 Федерального закона об образовании, что прямо и непосредственно вытекает из обязанности законодательного органа субъекта РФ привести свои установления в полное соответствие с федеральным законом, устранить всякого рода коллизии между федеральным и региональным законодательством. Это нужно делать всякий раз после внесения каких-либо корректировок, изменений в федеральное законодательство. Словом, региональное установление по вопросам образовательного права, как правило, должно иметь своим основанием ту или иную норму федерального законодательства, в то же время отнюдь не каждая федеральная норма нуждается в коррелирующей с ней нормой регионального законодательства.

2. Предметом регулирования федерального законодательства об образовании могут быть институты, *действующие только на федеральном уровне* и не входящие в предмет региональных законов об образовании. Об этом красноречиво свидетельствует перечень сфер образовательной деятельности, установленный ст.ст. 6 и 7 Федерального закона об образовании. Кроме того, следует учитывать, что органы государственной власти субъектов РФ, наделенные полномочиями Российской Федерации в сфере образования, не обладают правом законодательного регулирования отношений, связанных с реализацией этих полномочий. Лишь высшее должностное лицо субъекта РФ обладает правом утверждать административные регламенты предоставления

²¹ Южноуральская панорама. 2010. 16 апр. (спецвыпуск № 26).

²² Южноуральская панорама. 2014. 14 янв. (спецвыпуск № 1).

²³ Там же.

государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий, при условии, что регламенты не будут противоречить нормативным правовым актам Российской Федерации.

3. Регулирование отношений в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и среднего профессионального образования не может ограничиваться закреплением одних прав или обязанностей участников образовательных отношений, как это зачастую имеет место в Федеральном законе об образовании. Формальное закрепление прав и обязанностей участников образовательных отношений без определения механизмов их реализации в конкретных отношениях обуславливается тем, что ст. 2 Федерального закона об образовании устанавливает, по преимуществу, правовые, организационные и экономические *основы образования в Российской Федерации*. Между тем у законов субъектов РФ об образовании другая цель — они замыкают систему законодательных актов и потому должны обеспечить полное, беспробельное регулирование образовательных отношений, закрепить все их существенные стороны, связи, в том числе и порядки воплощения этих отношений в непосредственную действительность. В этом состоит одна из основных (если не основная) особенностей правового регулирования сферы образования на уровне субъектов РФ.

4. Перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования, закрепленный ст. 8 Федерального закона об образовании, не может рассматриваться в качестве единственного критерия, определителя содержания предмета правового регулирования регионального законодательства. Во-первых, он является неполным и может быть дополнен полномочиями, устанавливаемыми названным федеральным законом.

Во-вторых, законодательный орган субъекта РФ может устанавливать нормы и институты, не противоречащие федеральному законодательству, по предметам собственного ведения, за пределами полномочий Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Например, Законом Архангельской области «Об образовании в Архангельской области» установлены меры государственной поддержки Северному (Арктическому) федеральному университету, а в Законе Иркутской области «О кадетском образовании в Иркутской области» закреплен собственный порядок приема на обучение в кадетские корпуса области и областные общеобразовательные организации, в которых созданы кадетские классы, а также особенности содержания обучающихся в кадетских корпусах Иркутской области.

В-третьих, в перечень, закрепленный ст. 8 Федерального закона об образовании, не входят полномочия законодательного органа субъекта РФ по

вопросам регулирования образовательных отношений с участием муниципальных органов.

5. Распространенная ныне практика установления первичного регулирования отношений в сфере образования не законодательными, а исполнительными органами субъектов РФ, как было показано ранее, является антиконституционной мерой, сопряженной с нарушениями прав участников конкретных правоотношений. Подмена законодательного органа исполнительными может допускаться в качестве исключительной и временной меры в тех случаях, когда законодатель не способен в установленные сроки принять соответствующий закон. В этой ситуации исполнительный орган может принять временный акт лишь с согласия законодателя и одобрения им основных положений подзаконного нормативного правового акта.

Таким образом, сложный, многоаспектный характер соотношения предметов федерального и регионального законодательства об образовании, имеющий особое значение для целей правового регулирования, развития системного и беспробельного законодательства на уровне субъектов РФ, нуждается в дальнейших интенсивных исследованиях. Без позитивного решения этого вопроса гармоничное действие федерального и регионального законодательства об образовании будет существовать только на бумаге, в качестве темы научных исследований, безо всякой надежды воплотиться в непосредственной действительности.

Литература

1. *Власенко, Н. А.* Подготовка текста нормативного правового акта / Н. А. Власенко // Нормотворческая юридическая техника. — М. : ИЗиСП, 2013. — 246 с.

2. *Воронцова, Н. Л.* Региональное законодательство об образовании: конституционно-правовой аспект : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Воронцова Наталья Леонидовна. — Уфа, 2005. — 222 с.

3. Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова. — М. : ИД Юриспруденция, 2015. — 480 с.

4. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. А. Н. Козырина. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2015.

Карпухин Д. В., Остроушко А. В.

**Анализ правотворческой составляющей обеспечения защиты детей
от вредоносного информационного воздействия:
состояние и перспективы**

Аннотация. В последние годы заметно активизировался правотворческий процесс в части принятия правовых актов в сфере защиты здоровья и жизни детей от вредоносного информационного воздействия. Акты политико-правового характера (концепции) содержат основные задачи государственной политики в сфере информационной безопасности детей и ожидаемые результаты. В нормативных правовых актах (законах, приказах) приводится понятийно-категориальный аппарат в сфере информационной безопасности личности, определяются формальные и материальные составы правонарушений в указанной сфере, меры административного и организационно-технического характера, применяемые в целях защиты интересов несовершеннолетних. Правовые акты в форме писем содержат рекомендации лицам, призванным обеспечивать информационную безопасность несовершеннолетних. Задачей настоящего исследования является анализ соотношения указанных актов с целью определения перспектив правового регулирования защиты несовершеннолетних от вредоносного информационного воздействия.

Ключевые слова: политико-правовой акт; нормативный правовой акт; приказ; письма; рекомендации; информационная безопасность детей; административные меры; организационные меры; технические меры; родительский контроль; общественный контроль; педагогический контроль.

Правовое регулирование информационной безопасности несовершеннолетних в настоящее время сосредоточено в нескольких категориях правовых актов, среди которых особо следует выделить политико-правовой акт — распоряжение Правительства РФ от 2 декабря 2015 г. № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей»¹ (далее — Концепция, Концепция информационной безопасности детей).

В названном документе наряду с общими положениями определены основные принципы обеспечения информационной безопасности детей; основные задачи государственной политики в области информационной безопасности детей; механизмы реализации государственной политики в области информационной безопасности детей; планируемые результаты.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 49, ст. 7055.

Анализируя Концепцию информационной безопасности детей, необходимо подробно остановиться на трех основных компонентах данного политико-правового акта:

- 1) основных задачах в области государственной политики в сфере защиты интересов детей в информационной сфере;
- 3) механизмах реализации государственной политики в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних;
- 2) ожидаемых результатах реализации комплекса мероприятий, сформулированных в Концепции.

Все задачи, сформулированные в рассматриваемом политико-правовом акте, можно условно подразделить на две группы.

Первая группа охватывает задачи, связанные с формированием позитивных социальных ценностей, установок и навыков у подрастающего поколения. К указанной группе относятся:

- навыки самостоятельного и ответственного потребления продукции в информационной сфере;
- развитие медиаграмотности у подрастающего поколения;
- формирование у подрастающего поколения ценностей позитивного, адекватного восприятия картины мира и базисных ценностей о человеке, чувства ответственности за свои поступки в информационной среде, здоровых представлений о сексуальной жизни людей;
- развитие морально-этических и нравственных качеств подрастающего поколения;
- воспитание ответственности за свое будущее, толерантности, негативного отношения к социальному потребительству и инфантилизму;
- прививание системы семейных ценностей;
- развитие у подрастающего поколения идентичности, системы социальных и межличностных отношений и общения детей, творческих способностей, эмоционально-личностных качеств;
- удовлетворение и развитие у детей потребностей в познании, любознательности и исследовательской активности.

Вторая группа задач ориентирована на предупреждение и нейтрализацию различных негативных форм асоциального, девиантного поведения детей. К их числу Концепция относит:

- агрессивные формы поведения, включая насилие и жестокость к людям и животным;
- действия, представляющие угрозу жизни и здоровью несовершеннолетнего, включая суицид;

- употребление наркотиков, психотропных, одурманивающих веществ, табака, алкогольных напитков;
- занятия проституцией, бродяжничеством, попрошайничеством;
- иные виды проступков и (или) преступлений.

Анализ планируемых результатов Концепции информационной безопасности детей показывает, что она ориентирована преимущественно на формирование безопасной медиасреды для несовершеннолетних, которая в перспективе должна обладать соответствующими характеристиками, в частности, такими как:

- наличие информационно-коммуникационных механизмов, которые содействуют социализации молодежи и развитию ее созидательного потенциала;
- свободный доступ подрастающего поколения к историко-культурным памятникам, созданным предками;
- качественный рост грамотности детей в медиасфере;
- увеличение носителей ценностей патриотизма за счет подрастающего поколения;
- гармонизация отношений между поколениями;
- формирование у молодежи здорового образа жизни;
- создание спроса у подрастающего поколения на получение высококачественных информационных продуктов;
- снижение уровня противоправного и преступного поведения среди детей;
- формирование у детей ценностей уважения к объектам интеллектуальной собственности и авторскому праву, неприятия использования «пиратских» ресурсов.

Нельзя не отметить определенный дисбаланс между количеством заявленных целей и ожидаемыми результатами. Количество первых значительно превалирует. Кроме того, во главу угла конечных результатов реализации Концепции ставится безопасная медиасреда с присущими ей компонентами, к которым относится, в том числе, низкий уровень девиантного (противоправного) поведения. Ярво выраженный крен в сторону формирования безопасной медиасреды как основной предопределил исключение из поля конечных результатов реализации Концепции разработку правовых средств и механизмов противодействия вредоносному воздействию на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях.

В чем создатели Концепции видят роль государства в обеспечении информационной безопасности детей?

Раздел IV Концепции, посвященный механизмам реализации государственной политики, предусматривает многообразие форм государственного регулирования в сфере информационной безопасности несовершеннолетних. Здесь также можно выделить два предлагаемых государством комплекса мероприятий.

Во-первых, это меры, направленные на выработку позитивных ценностей и установок у детей, призванные сформировать у детей способность самостоятельной оценки контента и критического отношения к информации, содержащейся в информационно-телекоммуникационных сетях. К ним Концепция относит организацию и реализацию совместных с общественными организациями мероприятий, направленных на повышение уровня медиаграмотности несовершеннолетних. В качестве участников таких мероприятий должны привлекаться семьи, образовательные учреждения, общественные движения и организации. Последние представлены в Концепции в самых разнообразных формах: общественные движения и объединения, ассоциации, движения родительской общественности, призванные осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства в сфере рекламы и СМИ.

Во-вторых, это комплекс мер принудительного характера, которые, по сути, призваны обеспечить защиту детей от негативного воздействия в информационно-телекоммуникационных сетях. К ним относятся запреты на определенные категории информационных продуктов; блокировка интернет-сайтов, содержащих такие категории вредной информации, как детская порнография, продажа и изготовление наркотиков, призывы к осуществлению суицидов, информация о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействий), а также информация о запрете деятельности, связанной с организацией и проведением азартных игр и лотерей с использованием средств связи и Интернета. Кроме того, Концепция содержит указание на необходимость продолжения деятельности правоохранительных контрольно-надзорных структур по выявлению и пресечению фактов незаконного распространения на территории России продукции печатного и аудиовизуального характера, содержащей сцены жестокости и насилия, порнографию, потребление наркотиков и психотропных веществ, а также продукции, запрещенной к обороту.

Таким образом, анализ Концепции информационной безопасности детей показал, что в ней установлены основные задачи и направления государственной политики в сфере обеспечения информационной безопасности детей, определен комплекс мер организационного, технического, правового характера, призванных сформировать безопасную медиасреду для подрастающего поколения. При этом Концепция вынесла за скобки в ожидаемых результатах ее

реализации конкретные правовые средства и механизмы, обеспечивающие формирование безопасной медиасреды для подрастающего поколения.

Кроме того, адресация Концепции широкому кругу субъектов в лице публичной администрации, родителей, педагогов, школ, общественных организаций, объединений и ассоциаций, реализующих функции социализации подрастающего поколения и общественного контроля в сфере СМИ и рекламы, лишь в самой общей форме формулирует необходимость оказания содействия в формировании у подрастающего поколения позитивных ценностных установок поведения в СМИ и интернет-пространстве, но при этом отсутствует конкретика в части содержания мер педагогического, организационно-технического и правового характера, которые должны предпринять указанные в Концепции адресаты. Последнее, в принципе, не является серьезным недостатком рассматриваемого политико-правового акта, поскольку детализация его положений должна содержаться в принимаемых нормативных правовых актах.

Важно отметить, что рассматриваемая Концепция стала своеобразным «постфактум» изданного ранее Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»² (далее — Закон о защите детей от причиняющей вред информации). В Концепции, в частности, говорится, что в основу Закона о защите детей от причиняющей вред информации положен возрастно-психологический подход к оценке вредоносного воздействия информационной продукции на психическое состояние, здоровье и психологическое благополучие детей.

Следует отметить, что Закон о защите детей от причиняющей вред информации стал, по сути, первым нормативным правовым актом, положившим начало формированию механизма защиты детей от вредоносной информации³. Важной составляющей этого Закона стало определение видов информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, которая ранжируется на две категории: *запрещенная для распространения среди детей* и *ограниченная среди определенных возрастных категорий несовершеннолетних*.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона о защите детей от причиняющей вред информации к первой категории относится информация:

- побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни, здоровью, в том числе своему здоровью, суициду, либо жизни

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 01.05.2019).

³ См.: Рыбаков, О., Рыбакова О. Ребенок и интернет-пространство: вопросы правового обеспечения безопасности // Информационное право. 2018. № 1. С. 27–31.

и (или) здоровью иных лиц, либо направленная на склонение детей к совершению указанных действий;

- способная вызвать у детей желание употребить наркотики, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольные напитки, участвовать в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством, попрошайничеством;

- обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным;

- содержащая описание или изображение сексуального насилия;

- отрицающая ценности семьи, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения, формирующая неуважение к родителям и другим членам семьи;

- оправдывающая противоправное поведение;

- содержащая нецензурную брань;

- содержащая порнографию;

- о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия).

Согласно ч. 3 ст. 5 Закона о защите детей от причиняющей вред информации ограниченной к распространению среди несовершеннолетних признается информация:

- представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического, психического насилия (за исключением сексуального насилия), преступления;

- вызывающая у детей негативные эмоции (страх, ужас или панику), представляемая в виде изображения или описания в форме ненасильственной смерти, заболевания, самоубийства, несчастного случая, аварии или катастрофы и их последствий;

- представляемая в виде изображения или описания половых отношений между противоположными полами;

- содержащая бранные слова и выражения, которые не могут быть отнесены к нецензурной брани.

Развитие правового регулирования в сфере информационной безопасности несовершеннолетних вызвало активный интерес в научной среде и обусловило издание целого ряда аналитических работ, посвященных проблемам выработки эффективных мер противодействия вредоносному воздействию на

несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях⁴. На что в первую очередь обращали внимание исследователи?

Прежде всего, авторы обратились к осмыслению методологии выработки мер противодействия вредоносному воздействию на психику детей в информационно-телекоммуникационных сетях. Не отрицая и не умаляя достоинств Концепции информационной безопасности детей и Закона о защите детей от причиняющей вред информации, исследователи отметили отсутствие риск-ориентированного подхода к разработке указанных мер. Сущность данного подхода заключается в соотношении конкретных возрастных групп детей, источника вида и источника вредоносной информации с категориями и классами риска, то есть потенциальным уровнем опасности и степенью негативных последствий. Это, по мнению исследователей, позволит более точно акцентировать меры психолого-педагогического, организационно-технического и правового характера, применяемые к детям в зависимости от их возрастной категории⁵.

Поскольку рассматриваемая Концепция обозначила правовой вакуум в части использования правовых средств и формирования правового механизма, связанного с противодействием вредоносному воздействию на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях, исследователи обратили внимание на структурирование принципиально нового политико-правового акта под названием «Концепция правового обеспечения защиты детей от вредоносного воздействия в информационно-телекоммуникационных сетях» (далее — Концепция правового обеспечения защиты детей)⁶.

⁴ См., например: *Воробьева Ю. Ю., Карпухин Д. В. [и др.] Правовые аспекты противодействия вредоносному воздействию на психику детей в сети Интернет / Ю. Ю. Воробьева, Д. В. Карпухин, А. В. Куракин, А. В. Остроушко, М. А. Пономарева // Полицейская и следственная деятельность. 2018. № 2. С. 35–55; Карпухин Д. В., Остроушко А. В. Риск-ориентированный подход при разработке мер противодействия вредоносному воздействию // Правовое регулирование бизнеса в интернете: новые реалии : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 20 марта 2018 г.). М., 2018. С. 116–125; Карпухин Д. В., Куракин А. В. [и др.]. Проблемы правового совершенствования защиты детей от склонения к совершению самоубийств / Д. В. Карпухин, А. В. Куракин, О. В. Меркушова, А. В. Остроушко // Административное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 10–26.*

⁵ *Ostroushko A., Karpuhin D., Merkusheva O. Vorobyova Yu. The application of risk-oriented approach in construction of a system of legal counteraction to the negative information impact on the psyche of minors // Revista Espacios. 2018. Vol. 39 (Number 28). P. 17–27.*

⁶ См. об этом: *Филиппов В. М., Букалорова Л. А. [и др.] Правовые меры противодействия вредному информационному воздействию на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях : монография / В. М. Филиппов, Л. А. Букалорова, А. В. Остроушко, Д. В. Карпухин. М. : РУДН, 2019. 204 с.*

По мнению авторов монографии «Правовые меры противодействия вредному информационному воздействию на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях», преимущество данной концепции заключается в том, что она позволит интегрировать весь комплекс мер государственной политики по защите детей от вредоносного информационного воздействия⁷.

Ожидаемыми результатами, по мысли разработчиков Концепции правового обеспечения защиты детей, станет доступ несовершеннолетних к глобальному информационному пространству с территории Российской Федерации, который будет обладать следующими характеристиками:

- низким уровнем опасности вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях, достигаемого за счет мер превентивного воздействия;

- непрерывным родительским и педагогическим контролем с целью профилактики и минимизации рисков негативного воздействия на психику детей через информационно-телекоммуникационные сети;

- сформированной системой прогнозирования рисков от определенных видов информации, с потенциально возможным воздействием на психику детей в зависимости от их возрастных групп с целью предотвращения и минимизации развития негативных последствий;

- адекватной рискам деятельности по ограничению доступа и развитым механизмом административно-правовой и уголовно-правовой квалификации деяний, связанных с нейтрализацией информационно-психологического воздействия на детей в информационно-телекоммуникационных сетях;

- невысоким уровнем противоправного и преступного поведения среди несовершеннолетних, связанного с распространением информации, оказывающей негативное воздействие на психику детей через информационно-телекоммуникационные сети⁸.

В целях защиты несовершеннолетних от агрессивного интернет-контента, как справедливо полагают многие ученые, необходимо внести соответствующие изменения в Закон о защите детей от причиняющей вред информации⁹, однако инертность законотворческой деятельности не позволяет оперативно минимизировать негативные факторы. В настоящее время для решения данной задачи принят ряд нормативных правовых актов, содержащих

⁷ См.: Филиппов В. М., Букалерева Л. А. [и др.]. Указ соч. С. 185.

⁸ Там же. С. 186.

⁹ См., например: Филиппов В. и др. Права и интересы детей в информационной сфере: реформирование законодательства / В. Филиппов, В. Насонкин, Ч. Папачараламбоус // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. № 2019. № 10 (2). С. 362–372.

комплекс мер административного и организационного характера, направленных на защиту детей от вредоносной информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Перечень таких мер содержит приказ Минкомсвязи России от 16 июня 2014 г. № 161¹⁰. Эти меры, в частности, включают:

- реализацию внутреннего контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от вредоносной информации;

- рассмотрение в срок, не превышающий 10 рабочих дней со дня получения, обращений, жалоб или претензий о нарушениях законодательства РФ в указанной сфере, включая данные о наличии доступа детей к запрещенной информации и направление мотивированного ответа о результатах рассмотрения таких обращений, жалоб или претензий, и т. д.

В качестве составного элемента правового механизма реализации мер, направленных на реализацию Концепции информационной безопасности детей, по мнению авторов настоящей статьи, должна стать совокупность мер рекомендательного характера, именуемая в правовой доктрине «мягкое право». Так, в письме Минпросвещения России от 29 марта 2019 г. № 03-393 содержатся Методические рекомендации по реализации мер, направленных на обеспечение безопасности детей в сети «Интернет»¹¹. Данные рекомендации адресованы организациям и физическим лицам, осуществляющим деятельность в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Однако, как нам представляется, такая привязка физических лиц и организаций к деятельности в сети «Интернет» несколько сужает круг лиц, взаимодействующих с детьми и способных принимать меры, направленные на противодействие вредоносному информационному воздействию на них. Рекомендации должны быть адресованы всем субъектам, перечисленным в Концепции информационной безопасности детей — органам публичной администрации, родителям (законным представителям) детей, образовательным учреждениям (школам и учреждениям СПО), общественным движениям и организациям. Каждый адресат, указанный в Концепции, должен иметь определенный круг дозволенных, обязательств и запретов, которые желательно реализовывать в случае возникновения потенциальных угроз вредоносного воздействия на детей, исходящих из сети «Интернет» и иных источников. По сути говоря, речь идет о формировании комплекса рекомендательных мер педагогического, родительского и общественного контроля с целью противо-

¹⁰ Об утверждении требований к административным и организационным мерам, техническим и программно-аппаратным средствам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию : приказ Минкомсвязи России от 16 июня 2014 г. № 161 // Рос. газ. 2014. 20 авг.

¹¹ Вестник образования России. 2019. № 12.

действия вредоносному воздействию Интернета. Формирование комплекса мер рекомендательного характера, опосредующих общественный, родительский и педагогический контроль над детьми, охватывающий широкий круг участников повседневного воспитательного процесса детей, является перспективной формой правового регулирования информационной безопасности детей.

Литература

1. *Воробьева, Ю. Ю.* Правовые аспекты противодействия вредоносному воздействию на психику детей в сети Интернет / Ю. Ю. Воробьева, Д. В. Карпухин, А. В. Куракин, А. В. Остроушко, М. А. Пономарева // *Полицейская и следственная деятельность*. — 2018. — № 2. — С. 35–55.
2. *Карпухин, Д. В.* Проблемы правового совершенствования защиты детей от склонения к совершению самоубийств / Д. В. Карпухин, А. В. Куракин, О. В. Меркушова, А. В. Остроушко // *Административное и муниципальное право*. — 2018. — № 3. — С. 10–26.
3. *Карпухин, Д. В.* Риск-ориентированный подход при разработке мер противодействия вредоносному воздействию / Д. В. Карпухин, А. В. Остроушко // *Правовое регулирование бизнеса в интернете: новые реалии : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 20 марта 2018 г.)*. — М., 2018. — С. 116–125.
4. *Рыбаков, О.* Ребенок и интернет-пространство: вопросы правового обеспечения безопасности / О. Рыбаков, О. Рыбакова // *Информационное право*. — 2018. — № 1. — С. 27–31.
5. *Филиппов, В. М.* Правовые меры противодействия вредному информационному воздействию на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях / В. М. Филиппов, Л. А. Букалерева, А. В. Остроушко, Д. В. Карпухин. — М. : РУДН, 2019 — 204 с.
6. *Филиппов, В.* Права и интересы детей в информационной сфере: реформирование законодательства / В. Филиппов, В. Насонкин, Ч. Папачарамбоус // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. — № 2019. — № 10 (2). — С. 362–372.
7. *Ostroushko, A.* The application of risk-oriented approach in construction of a system of legal counteraction to the negative information impact on the psyche of minors / A. Ostroushko, D. Karpuhin, O. Merkusheva, Yu. Vorobyova // *Revista Espacios*. — 2018. — Vol. 39 (Number 28). — P. 17–27.

Ростовская Т. К., Скоробогатова В. И., Краснова Г. А.

**Академическая мобильность российских молодых ученых
в условиях международного научно-технического сотрудничества:
регулирование, проблемы, пути решения**

(Исследование проведено при поддержке РФФИ, проект № 18-29-15043)

Аннотация. В статье осуществлен анализ российской и международной законодательной и нормативно-правовой базы развития академической мобильности, в процессе которого выявлены существенные пробелы в регулировании академической мобильности молодых ученых. Аргументирована авторская позиция относительно законодательных барьеров и ограничений академической мобильности российских молодых ученых, для устранения которых предложена авторская модель эффективной социальной политики в отношении молодых ученых, направленной на регулирование их академической мобильности в условиях международного научно-технического сотрудничества.

Ключевые слова: молодые ученые; академическая мобильность; молодежная научная дипломатия; межгосударственные образовательные альянсы; законодательные барьеры и ограничения академической мобильности российских молодых ученых; авторская модель государственной поддержки академической мобильности молодых ученых.

На современном этапе академическая мобильность молодых ученых является одним из важнейших направлений профессионального роста кадров в сфере науки, технологий и инноваций, развития научных школ, общего повышения производительности российской сферы науки и технологий за счет синергии компетенций, обмена идеями и знаниями, ознакомления с лучшими практиками, интенсификации личных, научных и информационных обменов между организациями и коллективами, выполняющими научные исследования и разработки¹.

Концепция международного научно-технического сотрудничества Российской Федерации, одобренная решением Правительства РФ от 8 февраля 2019 г. № ТГ-П8-952² (далее — Концепция, Концепция МНТС), разработанная в соответствии с положениями Стратегии научно-технологического развития

¹ Рекомендации для молодых ученых, инженеров и технологических предпринимателей по построению успешной карьеры в области науки, технологий и инноваций (утв. Минобрнауки России 28.04.2018 № ГТ-861/14). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Режим доступа: <http://www.xn--mlagf.xn--plai/analytics/kontsepsiya-mezhdunarodnogo-nauchno-tekhnicheskogo-sotrudnichestva-rossiyskoy-federatsii/?tag=685>.

Российской Федераций³, определяет академическую мобильность российских молодых ученых, прежде всего, с точки зрения «научной дипломатии», под которой понимается «особая форма МНТС, относящаяся к публичной дипломатии, представляющая собой систему взаимодействий ученых, научных коллективов, организаций, выполняющих исследования и разработки, и взаимосвязанная с ней деятельность органов власти, направленная на развитие международных отношений с учетом интересов Российской Федерации, развития диалога научно-технического сообщества и улучшения взаимопонимания между народами». Поддержка международной молодежной научной дипломатии обозначена в Концепции как один из основных приоритетов государственной политики.

Для понимания масштабов оказания государственной поддержки по академической мобильности приведем данные Росстата за 2018 г.: общее количество исследователей по Российской Федерации составило 347 854 человек, из них в возрастной категории от 30 до 39 лет, к которой относятся молодые ученые, 92 109 человек (518 докторов наук и 20 459 кандидатов наук).

Анализ нормативно-правовой базы Российской Федерации показал, что система мер, направленных на государственную поддержку академической мобильности молодых ученых, до настоящего времени не создана, поддержка носит несистемный или эпизодический характер. Академическая мобильность молодых ученых в основном реализуется в рамках государственных программ, грантовой поддержки, но и в целом объемы государственной поддержки мобильности незначительны, особенно для категории молодых ученых, а оценить их реальные объемы невозможно.

По мнению экспертов, ситуация осложняется тем, что российским законодательством не определены возрастные рамки для молодых ученых, отсутствуют единые критерии отнесения к данной категории и квалификационные рамки для научных сотрудников, в связи с этим не представлены корректные статистические данные о численности молодых ученых в стране, мониторинг эффективности реализации мер государственной поддержки в отношении молодых ученых, что ведет к невозможности планирования кадровой и финансовой политики в отношении государственной поддержки молодых ученых и ограничению числа получателей государственной поддержки, введению необоснованных возрастных рамок в конкурсной поддержке молодых ученых⁴.

³ О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 01 дек. 2016 г. № 642 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49, ст. 6887.

⁴ См.: Орлова С. Ю. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016–2017 годах и

Кроме того, эффективность межведомственного взаимодействия при реализации мероприятий по поддержке молодых ученых остается крайне низкой ввиду отсутствия механизмов межведомственного взаимодействия органов государственной власти различных уровней, утвержденного порядка работы по оказанию государственной поддержки молодым ученым и единого информационного пространства, которое бы обеспечило взаимодействие органов власти всех уровней при оказании поддержки молодым ученым⁵.

При этом отсутствие информационной поддержки академической мобильности является одним из серьезных барьеров. На сегодняшний день финансовая поддержка мобильности осуществляется в основном за счет государственных программ и программ научных фондов. Вместе с тем отсутствует единый сайт с информацией обо всех конкурсах и грантах по поддержке академической мобильности молодых ученых. Также отсутствуют конкретные рекомендации по приоритетным странам для реализации программ академической мобильности молодых ученых. Можно предположить, что список таких стран следует привязать к приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечню критических технологий Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899⁶.

Академическая мобильность является одной из основных задач, которую решают межгосударственные образовательные альянсы, а именно Европейского Союза (ЕС), Содружества Независимых Государств (СНГ), Евразийского Экономического Союза (ЕврАзЭС), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), БРИКС, участницей которых является Российская Федерация. Образовательное сотрудничество в многостороннем формате предполагает преференции для граждан стран, входящих в тот или иной альянс, прежде всего для студентов и исследователей. Например, на саммите в Санкт-Петербурге (май 2003 г.) Европейский Союз и Россия договорились о сотрудничестве путем создания четырех «общих пространств» в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г., а также на основе общих ценностей и интересов, в том числе общего пространства для научных исследований и образования, включая культурное сотрудничество, направленное на продвижение научного, образо-

истекшем периоде 2018 года» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2019. № 4 (256). С 163–215.

⁵ Там же

⁶ Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 07 июля 2011 г. № 899 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28, ст. 4168.

вательного и культурного сотрудничества, в частности посредством программ обмена⁷.

В соответствии с Соглашением между правительствами государств – членов ШОС о сотрудничестве в области образования от 15 июня 2006 г. стороны в том числе «содействуют взаимному обмену обучающимися и установлению прямых связей между образовательными организациями своих стран»⁸.

Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС, утвержденная Президентом РФ⁹, также предусматривает сотрудничество в сфере образования. В ней определены основные направления такого сотрудничества, среди которых названо «содействие на взаимной основе расширению научных, преподавательских и студенческих обменов между высшими учебными заведениями государств – участников БРИКС, в том числе с применением современных информационных технологий дистанционного обучения и распределенных баз данных».

Участие Российской Федерации в межгосударственных образовательных альянсах определяется целым рядом ключевых факторов, в том числе степенью развития и реализации отдельных инициатив в двухстороннем и многостороннем формате с зарубежными странами по академическим обменов, включая сетевые формы взаимодействия; степенью общей интеграции в рамках межгосударственных объединений ЕС, СНГ, ЕврАзЭС, ШОС, БРИКС; смягчением миграционной и визовой политики, трудового законодательства в отношении исследователей.

Несмотря на поставленные в перечисленных основополагающих документах задачи по увеличению академической мобильности, в рамках межгосударственных альянсов отсутствуют программы и меры по академической мобильности, хотя в рамках СНГ и БРИКС были предприняты попытки их создания.

На институциональном уровне Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰ (далее — Закон об образовании) закреплено право образовательных организаций принимать участие в международном сотрудничестве в сфере образования посредством заключения договоров по вопросам образования с иностранными гражданами и организациями, в частности, для проведения совместных научных исследований, осуществления фундаментальных и прикладных научных исследований в сфе-

⁷ См.: Россия – Европейский союз: возможности партнерства / [И. М. Бусыгина (рук.) и др.]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам. М. : Спецкнига, 2013. 96 с.

⁸ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации www.docs.cntd.ru.

⁹ Режим доступа: www.kremlin.ru, 21.03.2013.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

ре образования, совместного осуществления инновационной деятельности; направления обучающихся, педагогических и научных работников российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в иностранные образовательные организации, которое включает в себя предоставление обучающимся специальных стипендий для обучения за рубежом, а также прием иностранных обучающихся, педагогических и научных работников в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, в целях обучения, повышения квалификации и совершенствования научной и образовательной деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена (ст. 105 гл. 14 «Формы и направления международного сотрудничества в сфере образования»).

Вместе с тем образовательным и научным организациям для развития академической мобильности приходится решать целый ряд крайне сложных задач, включая вопросы предпочтений молодым ученым при трудоустройстве, временного замещения персонала на период академической мобильности, оплаты труда командированных, правового и административного ограничения в рамках трудовых договоров участников академической мобильности, а также обеспечения отпусков с сохранением непрерывности трудовых отношений, признания периодов обучения и исследований за рубежом.

Отсутствие рекомендаций о порядке финансового обеспечения молодых ученых, направляемых за границу, от Минобрнауки России, которое с 2018 г. является ответственным за реализацию государственной поддержки молодых ученых, ведет к необоснованному ограничению числа участников академической мобильности среди молодых ученых. Можно предположить, что эти ограничения отчасти связаны с рисками «утечки» мозгов¹¹. В этой связи включение в программы финансовой поддержки академической мобильности молодых ученых этапа возвращения или сохранения места работы в стране происхождения в период мобильности дало бы положительный эффект. Но таких примеров в российской практике обнаружить не удалось, хотя за рубежом в ряде стран функционируют отдельные программы по финансированию возвращения исследователей, побывавших за рубежом, например, в Германии, Норвегии и Швеции.

Кроме того, практически не развивается межсекторальная мобильность, как, впрочем, и подготовка российских молодых ученых к карьере вне академических кругов, и выявление на раннем этапе исследователей, которые больше подходят для работы в промышленности. Наиболее близко к этим

¹¹ См.: Международное научно-техническое сотрудничество Российской Федерации: краткий обзор и вопросы развития / [Киселев В. Н.]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). М. : Спецкнига, 2014. 60 с.

направлениям стоит работа Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере¹². Но ни в уставе, ни в действующей стратегии на 2017–2020 гг. мероприятий по поддержке межсекторальной мобильности обнаружить не удалось. Хотя в рекомендациях по составлению сметы на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) по договорам (контрактам) и договорам (соглашениям) Фонда с малыми инновационными предприятиями (МИП) предусмотрена статья расходов на командировки в пределах Российской Федерации для целей НИОКР по нормам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 729¹³. Нормы возмещения командировочных расходов по оплате жилого помещения по фактическим расходам, подтвержденным соответствующими документами, составляют не более 550 руб. в сутки, при отсутствии подтверждающих документов — 12 руб. в сутки. Оплата суточных (за каждый день нахождения в командировке) — 100 руб.¹⁴.

Необходимо отметить, что развитию межсекторальной мобильности Правительством РФ было уделено значительное внимание в проекте постановления «О проведении в 2018–2021 годах эксперимента по апробации механизма финансового обеспечения академической мобильности обучающихся в процессе освоения образовательных программ высшего образования» (подготовлен Минобрнауки России 23.03.2018)¹⁵, а именно в разделе VI «Особенности использования академической мобильности в интересах работодателей». Однако эксперимент так и не был запущен¹⁶, а вышеназванное постановление Правительства РФ до сих пор не принято.

¹² См.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 03 фев. 1994 г. № 65 (ред. от 21.06.2013) «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» // Рос. газ. 1994. 09 фев.

¹³ О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам, заключившим трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работникам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений : постановление Правительства Рос. Федерации от 02 окт. 2002 г. № 729 (ред. от 07.03.2016) // Рос. газ. 2002. 05 окт.

¹⁴ Рекомендации по составлению сметы на выполнение НИОКР по договорам (контрактам) и договорам (соглашениям) Фонда с малыми инновационными предприятиями (МИП). Режим доступа: www.fasie.ru.

¹⁵ Режим доступа: www.regulation.gov.ru.

¹⁶ Цели эксперимента: апробация механизма финансового обеспечения академической мобильности; апробация форм и условий взаимодействия организаций при использовании академической мобильности; апробация форм и условий взаимодействия организаций и обучающихся при использовании академической мобильности; апробация форм и условий взаимодействия организаций и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и работодателей при использовании механизмов академической мобильности; отработка механизма зачета результатов освоения дисциплин и прохождения практики обучающимися при использовании академической мобильности.

Соглашаясь с мнением экспертов о том, что до настоящего времени в Российской Федерации отсутствует единый нормативный документ, направленный на решение всех стратегических задач государства по поддержке молодых ученых¹⁷, уместно дополнить, что также отсутствует Концепция развития академической мобильности молодых ученых, что подтверждает настоящее исследование. Многие мероприятия и меры по поддержке молодых ученых разбросаны по различным государственным программам¹⁸, министерствам и ведомствам, научным фондам и организациям.

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы Российской Федерации показал, что система мер, направленных на государственную поддержку академической мобильности молодых ученых, до настоящего времени не создана, поддержка носит несистемный или эпизодический характер. На развитие академической мобильности оказывает влияние целый ряд законодательных барьеров и ограничений.

В связи с этим авторы статьи разработали собственную модель эффективной социальной политики в отношении молодых ученых, направленной на регулирование их академической мобильности в условиях международного научно-технического сотрудничества (далее — Модель), которая вполне могла бы стать частью мероприятий по всеобъемлющей поддержке молодых ученых на федеральном и региональном уровнях.

Разработанная в рамках исследования Модель опирается на результаты анализа и обобщения исследований моделей социальной политики, российской и международной законодательной и нормативно-правовой базы развития академической мобильности, в том числе принципов формулирования политики относительно академической мобильности в Европе, содержащихся в рекомен-

¹⁷ См.: Орлова С. Ю. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия... С 163–215.

¹⁸ См.: Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы» (утв. постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 301) // Собр. законодательства Рос. Федерации от 5 мая 2014 г. N 18 (ч. I), ст. 2150. Документ утратил силу с 16 апреля 2019 г.; Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 03.12.2012 № 2237-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 6), ст. 7089; Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 3, ст. 546; Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. II), ст. 2162 и др.

дациях Комитета министров Совета Европы 1995 г.¹⁹, а также негативных факторов и барьеров для осуществления мобильности.

Модель эффективной социальной политики в отношении молодых ученых, направленной на регулирование их академической мобильности в условиях международного научно-технического сотрудничества

Данная Модель состоит из трех блоков:

Блок 1. Организационно-правовая поддержка академической мобильности молодых ученых.

Блок 2. Информационно-аналитическая поддержка академической мобильности молодых ученых.

Блок 3. Финансовая поддержка академической мобильности молодых ученых.

1. Организационно-правовая поддержка академической мобильности молодых ученых

В первом блоке выделены три направления:

1.1 Совершенствование государственной системы институтов и механизмов развития академической мобильности молодых ученых.

1.2 Совершенствование государственной системы регулирования академической мобильности молодых ученых.

1.3 Создание системы межсекторальной академической мобильности молодых ученых.

В рамках направления 1.1 «Совершенствование государственной системы институтов и механизмов развития академической мобильности молодых ученых» предполагается решение следующих задач:

- создание механизма взаимодействия российских министерств и ведомств, предприятий и организаций, к полномочиям которых относится регулирование академической мобильности молодых ученых;

- создание единой информационной базы данных научных кадров Российской Федерации;

- формирование национальной системы институтов и механизмов развития академической мобильности молодых ученых;

¹⁹ Приложение к рекомендации № R (95) 8 Комитета министров Совета Европы государствам – членам по академической мобильности «Принципы формулирования политики относительно академической мобильности в Европе» (Страсбург, 2 марта 1995 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФГБУ «Главэкспертцентр» www.nic.gov.ru.

- разработка механизмов межведомственного взаимодействия между органами государственной власти различных уровней и порядка работы по оказанию государственной поддержки молодым ученым и единого информационного пространства;

- повышение качества планирования, координации и мониторинга в сфере развития академической мобильности молодых ученых;

- повышение координации, качества планирования и мониторинга в сфере академической мобильности молодых ученых;

- повышение качества участия российских государственных, общественно-профессиональных и образовательных организаций в международных и региональных организациях, проектах, программах и процессах, использование их потенциала для развития академической мобильности молодых ученых;

- создание информационной системы обмена данными об участниках академической мобильности между образовательными организациями и министерствами и ведомствами, к полномочиям которых относится развитие академической мобильности молодых ученых;

- сокращение административных процедур и барьеров в академической мобильности молодых ученых;

- создание системы сбора статистической и социологической информации, отражающей развитие академической мобильности молодых ученых для целей ее прогнозирования и развития научной дипломатии;

- организация систематического повышения квалификации по вопросам академической мобильности для заинтересованных сторон;

- поддержка виртуальной мобильности и ее инфраструктуры (интернет-конференции, электронные семинары, электронные информационные бюллетени, тематические порталы, электронные форумы и чаты, видеоконференции, виртуальные лаборатории и т. д.) как эффективное дополнение к физической мобильности.

В качестве мероприятий по реализации данных задач видится целесообразным:

- создание или придание одной из подведомственных организаций Минобрнауки России (специализированного института, агентства или фонда) статуса базовой организации по развитию академической мобильности;

- разработка и утверждение программно-планового документа по развитию и поддержке академической мобильности молодых ученых в Российской Федерации.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий по направлению 1.1 являются:

- темпы прироста участников академической мобильности среди молодых ученых;
- доля молодых ученых, участвующих в академической мобильности в российских образовательных и научных организациях;
- темпы роста числа публикаций молодых ученых в ведущих реферируемых журналах;
- численность прошедших повышение квалификации по вопросам академической мобильности.

Основными результатами реализации направления 1.1 должны стать:

- ведение активной научной деятельности, развитие новых научных направлений и подходов к проведению исследований;
- эффективный механизм взаимодействия российских министерств и ведомств, предприятий и организаций, к полномочиям которых относится развитие академической мобильности;
- сформированная национальная система институтов и механизмов развития академической мобильности;
- сокращение количества административных процедур и барьеров в сфере академической мобильности;
- повышение качества планирования, координации и мониторинга в сфере академической мобильности;
- разработка и утверждение программно-планового документа по развитию и поддержке академической мобильности молодых ученых в Российской Федерации;
- создание информационных, правовых и консультационных систем поддержки академической мобильности молодых ученых в Российской Федерации.

В рамках направления 1.2 «Совершенствование государственной системы регулирования академической мобильности молодых ученых» предполагается решение следующих задач:

- создание новых возможностей для привлечения активной и талантливой молодежи в российские образовательные и научные организации;
- разработка и утверждение на федеральном уровне единого нормативного документа, направленного на решение всех стратегических задач государства по поддержке молодых ученых, включая академическую мобильность;
- совершенствование и развитие российской нормативно-правовой базы, регуливающей возрастные рамки определения категории «молодой ученый» и критериев отнесения к данной категории;

- совершенствование трудового законодательства в части введения особого порядка замещения должностей научно-педагогических работников вузов (избрание по конкурсу) для молодых ученых;

- сокращение административных процедур и барьеров в сфере академической мобильности молодых ученых, включая вопросы временного замещения персонала на период академической мобильности, правовые и административные ограничения в рамках трудовых договоров участников академической мобильности, а также обеспечения отпусков с сохранением непрерывности трудовых отношений, признания периодов обучения и исследований за рубежом;

- разработка и включение в государственную программу «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» мероприятий по финансовой поддержке академической мобильности молодых ученых и показателей эффективности их реализации;

- разработка и включение в формы федеральной статистической отчетности показателей, отражающих численность молодых ученых в организациях; показателей заработной платы молодых ученых без учета иных денежных выплат и вознаграждений; показателей по участию в академической мобильности молодых ученых; показателей по финансовым затратам на академическую мобильность и их источникам, длительности академической мобильности;

- разработка рекомендаций для образовательных и научных организаций в части временного замещения молодых ученых на период академической мобильности;

- разработка системы региональной поддержки молодых ученых, включая академическую мобильность.

Для решения данных задач видится целесообразным:

- внесение определения академической мобильности обучающихся, научно-педагогических работников в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О науке и государственной научно-технической политике»²⁰ и Закон об образовании;

- присоединение России к Европейской Хартии исследователей²¹ и Кодексу правил приема на работу исследователей²²;

- совершенствование и развитие нормативной базы двухстороннего международного сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами в области научных академических обменов;

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137; 2019. № 30, ст. 4134.

²¹ Сайт Российского союза молодых ученых www.gosmu.ru.

²² Там же.

- разработка рекомендаций по нормативно-правовому обеспечению академической мобильности для российских образовательных и научных организаций;

- развитие института научного наставничества;

- разработка системы региональной поддержки молодых ученых, включая академическую мобильность.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий в рамках направления 1.2 являются:

- доля молодых ученых, участвующих в академической мобильности в российских образовательных и научных организациях;

- количество двухсторонних соглашений о международном сотрудничестве Российской Федерации с зарубежными странами в области научных академических обменов.

Результатами реализации направления 1.2 должны стать:

- законодательное закрепление возрастных рамок молодого ученого и критериев отнесения к ним;

- совершенствование и развитие российской нормативно-правовой базы, касающейся трудоустройства молодых ученых в образовательные и научные организации;

- совершенствование трудового законодательства в части временного замещения персонала на период академической мобильности, обеспечения отпусков с сохранением непрерывности трудовых отношений;

- сокращение институциональных административных процедур и барьеров в сфере академической мобильности молодых ученых;

- создание благоприятных условий для развития академической мобильности молодых ученых, работающих в образовательных и научных организациях Российской Федерации;

- создание благоприятных условий для молодых ученых по возвращению в Россию и направляющую организацию;

- увеличение численности участников академической мобильности среди молодых ученых, сотрудников российских образовательных и научных организаций.

В рамках направления 1.3 «Создание системы межсекторальной академической мобильности молодых ученых» предполагается решение следующих задач:

- создание новых возможностей для привлечения активной и талантливой молодежи в российские коммерческие компании, транснациональные компании, государственные корпорации и учреждения;

- обеспечение доступности информации о возможностях межсекторальной академической мобильности в коммерческие компании, государственные корпорации и учреждения;

- разработка специальных мер и механизмов для привлечения молодых ученых с последующим трудоустройством в российские коммерческие компании, транснациональные компании, государственные корпорации и учреждения;

- разработка специальных программ стажировок молодых ученых в российских коммерческих компаниях, транснациональных компаниях, государственных корпорациях и учреждениях;

- создание системы стимулирования для компенсации прямых и косвенных расходов российских компаний на межсекторальную мобильность, в том числе использование налоговых стимулов.

Основными мероприятиями в рамках направления 1.3 **должны стать:**

- привлечение активной и талантливой молодежи в российские коммерческие компании, транснациональные компании, государственные корпорации и учреждения;

- реализация в них программ стажировок для молодых ученых с последующим трудоустройством.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий в рамках направления 1.3 **являются:**

- доля молодых ученых, трудоустроенных в российские коммерческие компании, транснациональные компании, учреждения, государственные корпорации Российской Федерации;

- количество и доля российских и транснациональных компаний, учреждений, государственных корпораций Российской Федерации, привлекающих молодых ученых на стажировки с последующим трудоустройством;

- численность и доля молодых ученых, проходящих стажировки в российских коммерческих компаниях, транснациональных компаниях, государственных корпорациях и учреждениях;

- количество вакансий на стажировки для молодых ученых в российских коммерческих компаниях, транснациональных компаниях, государственных корпорациях и учреждениях;

- количество молодых ученых, участвующих в проекте «Профстажировки 2.0» (АНО «Россия – страна возможностей»).

Основными результатами направления 1.3 должны стать:

- более тесное взаимодействие научного и производственного сектора;

- создание новых возможностей для привлечения активной и талантливой молодежи в российские коммерческие компании, транснациональные компании, государственные корпорации и учреждения.

2. Информационно-аналитическая поддержка академической мобильности молодых ученых

Во втором блоке выделено два направления:

2.1 Информирование о возможностях академической мобильности молодых ученых.

2.2 Совершенствование системы взаимодействия между организациями, министерствами и ведомствами, выделяющими финансирование на программы академической мобильности молодых ученых.

В рамках направления 2.1 «Информирование о возможностях академической мобильности молодых ученых» предполагается решение следующих задач:

- повышение качества информационно-аналитического обеспечения образовательных и научных организаций о возможностях и зарубежных и национальных программах академической мобильности.

- создание системы информирования молодых ученых о программах академической мобильности.

Основными мероприятиями в рамках направления 2.1 являются:

- создание единой информационной системы академической мобильности для молодых ученых, основной целью которой было бы информирование, вовлечение в обсуждение, обеспечение регулярной «обратной связи» от молодых ученых;

- актуализация сайта «Программа исходящей международной академической мобильности» (<http://im.interphysica.su>), запущенного Минобрнауки России в 2015 г.;

- проведение маркетинговых исследований по референтным группам стран-партнеров и разработка конкретных рекомендаций по странам для реализации программ академической мобильности молодых ученых по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечню критических технологий Российской Федерации²³;

²³ См.: Указ Президента Рос. Федерации от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28, ст. 4168.

- повышение информированности и мотивации участников академической мобильности, образовательных и научных организаций министерствами и ведомствами, научными фондами, к полномочиям которых относится развитие академической мобильности, в том числе включение в сервисы национальной идентификационно-коммуникационной сервисной платформы для молодых ученых, инженеров и технологических предпринимателей Science ID (Science-Technology ID) информации о возможностях академической мобильности для молодых ученых, а также площадки для проведения опросов и исследований, направленных на выявление проблем молодых ученых в осуществлении академической мобильности;

- активизация участия России в международной академической мобильности в рамках ЕС, ЕврАзЭС, БРИКС, СНГ, ШОС;

- инициация программ межрегиональной академической мобильности в рамках межгосударственных альянсов.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий в рамках направления 2.1 являются:

- темпы роста числа посещений единой информационной системы академической мобильности для молодых ученых в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- темпы роста молодых ученых, участвующих в программах академической мобильности.

Основным результатом реализации направления 2.1 должно стать повышение информированности молодых ученых через единую информационную систему академической мобильности для молодых ученых и, как следствие, увеличение численности молодых ученых, участвующих в программах академической мобильности.

В рамках направления 2.2 «Совершенствование системы взаимодействия между организациями, министерствами и ведомствами, выделяющими финансирование на программы академической мобильности молодых ученых» предполагается решение следующих задач:

- обеспечение информационных потоков, обменом передовым опытом, лучшим использованием существующих правил, оценка целесообразности новых правил в целях устранения препятствий для мобильности исследователей;

- создание единой информационной базы данных научных кадров Российской Федерации, в которой найдут отражение данные по академической мобильности молодых ученых;

- повышение качества информационного обеспечения потенциальных участников академической мобильности среди молодых ученых;

- подготовка ежемесячного бюллетеня о предложениях по академической мобильности для молодых ученых и обеспечение доступа к нему всех российских образовательных и научных организаций.

К мероприятиям в рамках направления 2.2 можно также добавить:

- разработку критериев и рекомендаций эффективности академической мобильности молодых ученых для образовательных и научных организаций, научных фондов (ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» (далее — РФФИ), Российский научный фонд (далее — РНФ));

- увеличение конкурсной поддержки академической мобильности наиболее успешных молодых ученых.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий в рамках направления 2.2 являются:

- количество записей в единой информационной базе данных научных кадров Российской Федерации;

- число посещений единой информационной базы данных научных кадров Российской Федерации, в которой найдут отражение данные по академической мобильности молодых ученых;

- темпы роста числа посещений единой информационной системы академической мобильности для молодых ученых в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- темпы роста молодых ученых, участвующих в программах академической мобильности.

Основными результатами реализации направления 2.2 должны стать:

- создание единой информационной базы данных научных кадров Российской Федерации, в которой найдут отражение данные по академической мобильности молодых ученых

- увеличение конкурсной поддержки молодых ученых в программах академической мобильности.

3. Финансовая поддержка академической мобильности молодых ученых

В третьем блоке выделены три направления:

3.1 Создание национальной программы академической мобильности молодых ученых.

3.2 Конкурсная поддержка академической мобильности молодых ученых в действующих программах финансовой поддержки молодых ученых.

3.3 Создание механизма финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых.

В рамках направления 3.1 «Создание национальной программы академической мобильности молодых ученых» предполагается решение следующих задач:

- создание системы финансовой поддержки мобильности молодых ученых;
- создание системы подготовки по иностранным языкам молодых ученых;
- разработка системы оценки качества академической мобильности молодых ученых;
- создание системы поддержки и адаптации участников академической мобильности.

Основными мероприятиями в рамках направления 3.1 являются:

- разработка и утверждение национальной программы академической мобильности молодых ученых;
- запуск национальной программы академической мобильности молодых ученых;
- мониторинг национальной программы академической мобильности молодых ученых.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий в рамках направления 3.1 являются:

- объем финансирования национальной программы академической мобильности молодых ученых;
- численность участников национальной программы академической мобильности молодых ученых.

В рамках направления 3.2 «Конкурсная поддержка академической мобильности молодых ученых в действующих программах финансовой поддержки молодых ученых» предполагается решение следующих задач:

- совершенствование системы мер поддержки, оказываемой молодым исследователям фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности;
- увеличение конкурсной поддержки академической мобильности молодых ученых в действующих программах финансовой поддержки молодых ученых;
- увеличение численности участников молодых ученых, участвующих в конкурсах.

В рамках направления 3.2 видится целесообразным разработать рекомендации для финансирующих организаций по расширению финансирования академической мобильности молодых ученых по приоритетным направлениям научных исследований.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий в рамках направления 3.2 являются:

- численность молодых ученых, получивших гранты на академическую мобильность;
- увеличение количества выданных ссуд и грантов для финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых, участвующих в академических обменах.

Ожидаемые результаты в рамках направления 3.2:

- увеличение конкурсной поддержки академической мобильности молодых ученых в действующих программах финансовой поддержки молодых ученых;
- увеличение численности участников молодых ученых, участвующих в конкурсах.

В рамках направления 3.3 «Создание механизма финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых» предполагается решение задачи создания механизма финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых. Для этого необходимы поэтапные мероприятия:

- разработка механизма финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых;
- апробация механизма финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых;
- внедрение механизма финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых.

Целевыми индикаторами и показателями реализации мероприятий в рамках направления 3.3 являются:

- численность образовательных и научных организаций, внедривших механизм финансирования академической мобильности;
- численность молодых ученых, принявших участие в академической мобильности.

Ожидаемые результаты реализации направления 3.3:

- создание системы стимулирования академической мобильности молодых ученых;
- внедрение механизма финансового обеспечения академической мобильности молодых ученых в образовательных и научных организациях.

Итак, подведем итоги.

Анализ зарубежного и отечественного опыта показывает, что академическую мобильность молодых ученых необходимо рассматривать в качестве

основной предпосылки для создания успешной и конкурентоспособной карьеры, закрепления профессиональных умений и навыков, профессионального и личностного развития. Исследователи на начальном этапе своей карьеры могут извлечь значительную пользу из опыта работы в различных средах для расширения своих перспектив, международных связей и получения новых возможностей для межсекторального и (или) междисциплинарного сотрудничества.

В ряде стран существуют отдельные программы, финансирующие возвращение исследователей, побывавших за рубежом, например, в Германии, Норвегии и Швеции. При этом некоторые программы академической мобильности предусматривают возможность для исследователей выезжать за границу, сохраняя при этом свое место работы.

Для системного решения задачи по повышению эффективности международного научно-технического сотрудничества авторами представлена модель социальной политики в отношении молодых ученых, направленной на регулирование их академической мобильности. Эта модель включает в себя как механизмы организационно-правовой и информационно-аналитической поддержки академической мобильности молодых ученых, так и необходимые финансовые мероприятия. Реализация на государственном уровне мероприятий, предложенных в модели, позволит создать благоприятные условия для развития и стимулирования академической мобильности молодых ученых, работающих в образовательных и научных организациях Российской Федерации, что в конечном счете должно позитивно повлиять на развитие отечественной науки и глобально — конкурентоспособных инновационных секторов экономики.

Литература

1. Международное научно-техническое сотрудничество Российской Федерации: краткий обзор и вопросы развития / [Киселев В. Н.]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). — М. : Спецкнига, 2014. — 60 с
2. Орлова, С. Ю. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» / С. Ю. Орлова // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2019. — № 4 (256). — С. 163–215.
3. Россия – Европейский союз: возможности партнерства / [И. М. Бусыгина (рук.) и др.]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам. — М. : Спецкнига, 2013. — 96 с.

Хачикян Е. И., Филиппова Т. И., Пацакула И. И.

Правовое регулирование системы грантовой поддержки НИР российских ученых в регионах: опыт Калужской области

(Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Калужской области, проект № 17-13-40004-ОГН «Оценка актуального состояния грантовой активности ученых Калужской области»)

Аннотация. В статье представлен анализ нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, регулирующих систему государственной поддержки и стимулирования научно-технической деятельности российских ученых, в том числе в части получения финансовой помощи от государства посредством грантового финансирования НИР. Подробно рассматривается опыт многолетней успешной реализации программы грантовой поддержки НИР Калужской области совместно с Российским фондом фундаментальных исследований (ранее и с Российским гуманитарным научным фондом), включая вопросы правового регулирования со стороны субъектов финансирования (фондов грантовой поддержки и органов государственной власти региона). Приводятся показатели состояния грантовой активности ученых Калужской области за последние 5 лет, подтверждающие действенность и результативность программы грантовой поддержки НИР на территории региона.

Ключевые слова: государственная поддержка ученых; грант; система грантовой поддержки НИР; анализ правового регулирования; фонды грантовой поддержки.

Государственная научно-техническая политика Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О науке и государственной научно-технической политике»¹ (далее — Закон о науке) и осуществляется исходя из закрепленных в ст. 11 этого закона следующих основных принципов:

- признание науки социально значимой отраслью, определяющей уровень развития производительных сил государства;
- гласность и использование различных форм общественных обсуждений при выборе приоритетных направлений развития науки, технологий и техники и экспертизе научных и научно-технических программ и проектов, реализация которых осуществляется на основе конкурсов;
- гарантия приоритетного развития фундаментальных научных исследований;
- интеграция науки и образования на основе различных форм участия работников и обучающихся образовательных организаций высшего образова-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137; 2019. № 30, ст. 4134.

ния в научных исследованиях и экспериментальных разработках посредством создания лабораторий в образовательных организациях высшего образования, кафедр на базе научных организаций;

- поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в области науки и техники;
- концентрация ресурсов на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники.

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, а также интеграция науки и образования.

На сегодняшний день перед российскими учеными стоят важные задачи по активному проведению перспективных фундаментальных и прикладных научных исследований, концентрации новых научных знаний в различных отраслях, их повсеместному распространению и внедрению в промышленность и народное хозяйство, по созданию конкурентоспособного отечественного научного продукта, поддержке и развитию ведущих научных школ. Все это возможно только в условиях интенсивного развития комплексной системы поддержки научно-исследовательской деятельности со стороны государства.

Наиболее действенный способ стимулирования научно-исследовательской деятельности ученых — развитие системы предоставления грантов на фундаментальные и прикладные научные исследования, реализацию научных и инновационных проектов.

Грант сегодня является одним из «актов признания», благодаря чему статус грантополучателя позволяет социальным агентам существенно повысить свою репутацию. Именно система грантовой поддержки научно-исследовательских работ (НИР) служит эффективным инструментом не только для отбора перспективных проектов, но и для качественного контроля уровня проводимых научных исследований.

Согласно ст. 2 Закона о науке грантами являются денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями.

Статьей 15 Закона о науке установлено, что финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также физическими лицами и (или) юридическими лицами способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности осуществляется посредством выделения бюджетных средств научным и образовательным организациям высшего образования, фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, а также иным организациям, осуществляющим указанную деятельность в рамках конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Основным источником финансирования фундаментальных научных исследований, поисковых научных исследований являются средства федерального бюджета, а также средства фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности (п. 3 ст. 15 Закона о науке).

Система грантовой поддержки НИР представляет собой механизм реальной эффективной конкуренции между научными коллективами ученых при распределении бюджетных средств на проведение исследований и разработок². Распределением бюджетных средств на указанные цели на конкурсной основе занимаются специально учрежденные государством фонды грантовой поддержки, организации.

Анализ имеющихся на сегодняшний день проблем, связанных с реализацией программ грантовой поддержки НИР на территории Российской Федерации и лежащих главным образом в плоскости налогового и бюджетного законодательства, в рамках данной статьи приводиться не будет. Указанные проблемы освещены в ряде работ российских ученых³, а также в работе авторов настоящей статьи⁴.

² См.: *Кольцов А. В., Октябрьский А. М.* Стратегия грантового финансирования научно-исследовательских работ в России на современном этапе // Стратегическое планирование и развитие предприятия : материалы Пятнадцатого Всероссийского симпозиума (г. Москва, 15–16 апреля 2014 г.). Секция 5: Проблемы прогнозирования деятельности предприятия. М., 2014. С. 100–102.

³ См., например: *Кольцов А. В., Октябрьский А. М.* Указ. соч.; *Леонова Т. Н.* Эффективность грантового финансирования научно-исследовательских работ: мировой опыт и российские пер-

При анализе полномочий, делегированных субъектам Российской Федерации в части формирования и реализации государственной научно-технической политики на территории отдельно взятого региона (ст. 12 Закона о науке), стоит указать основные из них:

- право принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации об осуществлении деятельности указанных органов в научной и (или) научно-технической сферах;

- принятие и реализация научных, научно-технических и инновационных программ и проектов субъектов Российской Федерации.

В Законе Калужской области от 9 октября 1998 г. № 17-ОЗ «О науке и научно-технической деятельности в Калужской области» (с изм. на 05.12.2014)⁵ (далее — Закон о науке в Калужской области) определены полномочия Правительства Калужской области в сфере управления научной и научно-технической деятельностью. В статье 3 данного закона закреплено, что Правительство Калужской области:

- участвует в реализации на территории Калужской области единой государственной научно-технической политики;

- участвует в определении приоритетных направлений развития науки и техники в Калужской области;

- обеспечивает формирование системы научных организаций;

- участвует в осуществлении межотраслевой координации научной и (или) научно-технической деятельности, развитии форм интеграции науки и производства, реализации достижений науки и техники;

- принимает в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, регулирующие научную, научно-техническую и инновационную деятельность в Калужской области;

- утверждает государственные программы Калужской области в сфере научной и научно-технической деятельности.

спективы // Экономическая наука современной России. 2014. № 4. С. 89–101; *Провалинский Д. И.* Гранты в системе правовых стимулов (общетеоретический и сравнительный анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12:00:01. Пенза, 2017. 27 с.; *Фетисов Ю. В.* Проблемы грантовой поддержки науки в России и за рубежом // Управление инновационной деятельностью экономических систем (ИНПРОМ-2014) : Труды Междунар. науч.-практ. конференции (г. Санкт-Петербург, 2–7 июня 2014 г.). СПб., 2014. С. 19–27.

⁴ См.: *Хачикян Е. И. и др.* Социально-правовые аспекты оценки грантовой активности ученых в регионах России (на примере Калужской области) / Е. И. Хачикян, Т. И. Филиппова, И. И. Пацакула // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2017. Т. 12. С. 244–258.

⁵ *Весть.* 1998. 30 окт.

Статьей 4 Закона о науке в Калужской области установлено, что уполномоченные в сфере управления научной и научно-технической деятельностью органы исполнительной власти Калужской области:

- разрабатывают и представляют Правительству Калужской области проекты нормативных правовых актов, регулирующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность в Калужской области;

- разрабатывают государственные программы Калужской области в сфере научной и научно-технической деятельности;

- разрабатывают, утверждают и реализуют ведомственные целевые научные и (или) научно-технические программы с участием научных работников и специалистов научных организаций;

- разрабатывают предложения по приоритетным направлениям и формам государственной поддержки науки и научно-технической деятельности, сотрудничают с научно-техническими советами муниципальных образований и местными администрациями в указанной сфере;

- проводят конкурсы в сфере научной и научно-технической деятельности;

- осуществляют финансирование научных и (или) научно-технических программ и проектов в соответствии с законами Калужской области;

- организуют проведение экспертиз научных и (или) научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств областного бюджета, осуществляемых при формировании научных и научно-технических программ и проектов, а также проведении конкурсов на участие в научных и научно-технических программах и проектах, контроль за их осуществлением и использованием полученных научных и (или) научно-технических результатов;

- организуют работы по пропаганде научных достижений;

- осуществляют организационно-техническое обеспечение работы консультативных или совещательных органов по вопросам науки и инновационной деятельности, экспертных советов.

В Калужской области действует государственная программа «Развитие образования Калужской области» (утв. постановлением Правительства Калужской области от 20.12.2013 № 713 (в ред. постановления от 29.06.2018 № 387)⁶. Ее подпрограмма «Поддержка научно-исследовательской деятельности в Калужской области» направлена на решение задач создания условий для расширения тематики фундаментальных научных исследований и развития интеграции образовательных организаций высшего образования с научными

⁶ Официальный интернет-портал органов власти Калужской области: www.admoblkaluga.ru (дата обращения: 30.11.2018).

организациями, расположенными на территории Калужской области. Она реализуется через проведение регионального конкурса проектов фундаментальных научных исследований и регионального конкурса проектов организации российских и международных научных мероприятий (далее — региональные научные конкурсы) совместно с ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» (далее — РФФИ) за счет средств федерального и областного бюджетов. Уполномоченным на организацию и проведение региональных научных конкурсов (на всех ступенях их реализации) органом исполнительной власти является министерство образования и науки Калужской области.

Калужская область одна из первых в Российской Федерации начала реализацию программы грантовой поддержки НИР совместно с РФФИ, являющимся наиболее значимым учреждением науки Российской Федерации (ранее и с Российским гуманитарным научным фондом (РГНФ), который в 2016 г. вошел в состав РФФИ), и успешно ее проводит на протяжении 20 лет (начиная с 1999 г.).

Согласно Уставу РФФИ⁷ одним из основных направлений деятельности Фонда является проведение конкурсного отбора и финансовое обеспечение проектов, направленных на развитие регионального научного сотрудничества, в том числе организацию и проведение научных мероприятий.

Научное сотрудничество Калужской области и РФФИ осуществляется на основании многолетних соглашений, заключаемых между Правительством Калужской области и РФФИ. Соглашение представляет собой нормативный правовой акт о совместном проведении региональных научных конкурсов на паритетных началах на территории Калужской области.

Основными задачами региональных научных конкурсов являются:

- поддержка фундаментальных научных исследований;
- создание условий для обмена результатами исследований по научным проектам, поддержанным РФФИ и Правительством Калужской области;
- развитие научного сотрудничества;
- поддержка научных коллективов и отдельных ученых, в том числе молодых, которые проводят фундаментальные исследования на территории Калужской области.

Соглашением регламентируются условия региональных научных конкурсов, объемы финансирования проектов – победителей конкурсов на паритетных началах, механизм проведения экспертами РФФИ и региональными экспертами экспертизы поданных на региональные научные конкурсы заявок. Основ-

⁷ Официальный сайт РФФИ www.rfbr.ru (дата обращения: 30.11.2018).

ные положения о региональных научных конкурсах установлены РФФИ (Положение о конкурсах РФФИ⁸).

С целью более продуктивной реализации программы региональных научных конкурсов определены приоритетные направления развития науки, технологий и техники и перечень критических технологий в Калужской области, включающие:

- фундаментальные и поисковые исследования в области перспективных методов и технологий производства, преобразования, передачи и применения энергии различных видов для региональных нужд;

- энергоустановки малой и средней мощности, включая многоцелевые ядерные установки, для нужд регионов;

- фундаментальные исследования в области технологий, в том числе нанотехнологий, новых материалов для решения задач аэрокосмических, транспортных, пищевых, медицинских, фармацевтических производств и предприятий приоритетных кластеров Калужской области;

- исследования в области создания элементной базы и новых высокотехнологических систем в области приборостроения, машиностроения, средств коммуникации, радиоэлектроники для предприятий Калужской области;

- фундаментальные исследования в области информационных технологий и программной инженерии, в том числе математическое моделирование процессов в технических устройствах и системах для решения промышленных научно-технических задач в условиях развития Калужского региона;

- создание новых агроулучшителей, биологически активных веществ, кормовых добавок и технологий их применения для увеличения продуктивности и получения экологически безопасной продукции в растениеводстве и животноводстве в Калужской области;

- фундаментальные исследования в области физической химии процессов очистки сред, обращения с отходами, контроля и диагностики оборудования в интересах предприятий Калужской области;

- разработка научно-методических основ мониторинга окружающей среды, оценки, прогноза и управления экологическими рисками в районах расположения энергетических, промышленных, фармацевтических и сельскохозяйственных объектов приоритетных кластеров развития производств Калужского региона;

- исследования особенностей социально-экономического развития территории с учетом вопросов модернизации производств, экономико-географических и демографических процессов применительно к Калужской области;

⁸ Официальный сайт РФФИ www.rfbr.ru (дата обращения: 30.11.2018).

- полидисциплинарное исследование культурно-исторического наследия Калужской области, трансляции национальных культур народов России в широком общероссийском и мировом культурно-цивилизационном контексте;

- лингвокультурологические аспекты изучения духовного кода русской литературы, речевого взаимодействия в Калужском регионе с учетом типологических связей национальных культур, на диалоговой полилингвальной основе;

- комплексное исследование процессов взаимодействия в сфере общественных отношений, философско-правовых моделей социально-культурного развития в Калужской области, направленных на формирование российской идентичности и обеспечение этносоциальной толерантности;

- фундаментальные исследования экономических и политических процессов в Центральной России с учетом принципов содержательного соответствия и системности, значимости и научной объективности;

- комплексное научное исследование факторов социально-культурного и психолого-педагогического влияния на процесс становления личности, направленный на формирование гуманитарного мышления, системы ценностей индивида и обеспечение поликультурной ментальности⁹.

Все заявки, подаваемые на региональные научные конкурсы, проходят обязательную процедуру многоэтапной экспертизы. В Калужской области на сегодняшний день действует утвержденный в рамках Соглашения Региональный экспертный совет (РЭС), в который входят авторитетные ученые Калужского региона. Экспертиза проектов, представленных на региональные научные конкурсы, проводится в соответствии с Положением об экспертных советах и Положением об экспертизе научных проектов¹⁰.

Целевое адресное финансирование проектов – победителей региональных научных конкурсов, отобранных по результатам экспертизы, осуществляется на паритетных началах из средств федерального бюджета (со стороны фонда) и из средств областного бюджета.

Авторами настоящей статьи проведен комплексный анализ качественных и количественных показателей региональных научных конкурсов в рамках оценки актуального состояния грантовой активности ученых Калужской области. Приведем некоторые его результаты.

За последние 5 лет (2014–2018 гг.) на региональные научные конкурсы калужскими учеными было подано 470 заявок, финансовую поддержку по ито-

⁹ Особые условия проведения конкурсов в субъектах РФ // Официальный сайт РФФИ www.rfbr.ru (дата обращения: 30.11.2018).

¹⁰ Там же.

гам многоэтапной экспертизы получили 133 научных проекта, а также 123 продолжающихся научных проекта со сроками исполнения 2 и 3 года.

Наибольшее количество поданных заявок и реализованных проектов за 2014–2018 гг. отмечается по следующим научным направлениям:

- психология, фундаментальные проблемы образования, социальные проблемы здоровья и экологии человека (114 заявок и 34 реализованных проекта);
- фундаментальные основы инженерных наук (57 заявок и 17 реализованных проектов);
- биология и медицинские науки (57 заявок и 11 реализованных проектов);
- экономика (55 заявок и 11 реализованных проектов);
- философия, политология, социология, правоведение, история науки и техники, науковедение (32 заявки и 9 реализованных проектов);
- физика и астрономия (31 заявка и 13 реализованных проектов).

За указанный период в региональных научных конкурсах приняли участие научные коллективы из 60 организаций Калужской области, среди которых 16 вузов региона, 14 научных организаций, 5 школ и лицеев, 3 учреждения дополнительного образования для школьников, 3 музея и другие организации.

Лидирующие позиции по количеству поданных заявок за указанный период заняли следующие организации:

1-е место — ФГБОУ ВО «Калужский государственный университет им. К. Э. Циолковского» (94 заявки);

2-е место — АО ГНЦ РФ «Физико-энергетический институт им. А. И. Лейпунского» (55 заявок);

3-е место — Обнинский институт атомной энергетики – филиал ФГАОУ ВО НИЯУ «МИФИ» (51 заявка);

4-е место — КФ ФГБОУ ВО «Московский государственный технический университет им. Н. Э. Баумана» (40 заявок);

5-е место — Медицинский радиологический научный центр им. А. Ф. Цыба – филиал ФГБУ «Федеральный медицинский исследовательский центр им. П. А. Герцена» Минздрава России (34 заявки);

6-е место — ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт радиологии и агроэкологии» (24 заявки);

7-е место — ГАОУ ДПО «Калужский государственный институт развития образования» (20 заявок);

8-е место — КФ ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (14 заявок);

9-е место — ГБУК КО «Калужский объединенный музей-заповедник» (13 заявок);

10-е место — ЧОУ ВО Институт управления, бизнеса и технологий (г. Калуга) (10 заявок).

В реализации проектов – победителей региональных научных конкурсов за 2014–2018 гг. были задействованы 1380 ученых и специалистов, в том числе 265 докторов наук, 552 кандидата наук, 93 аспиранта, 74 студента, а также 396 специалистов, не имеющих ученой степени (эту категорию представляют сотрудники научных организаций, вузов, ассистенты, лаборанты, сотрудники музеев, конструкторских бюро, лицеев и школ).

Максимальное количество участников проектов региональных научных конкурсов за рассматриваемый период составляют исследователи в возрасте от 20 до 29 лет (292 человека). Эта возрастная группа исследователей выходит на первое место впервые за всю историю проведения региональных научных конкурсов на территории Калужской области (с 1999 г.), что свидетельствует о некотором повышении притока в конкурсы молодых исследователей. Далее следует группа ученых в возрасте от 50 до 59 лет (268 человек). Минимальная по количеству возрастная группа — участники моложе 20 лет (всего 10 человек), что свидетельствует о слабом привлечении студентов к участию в реализации проектов региональных научных конкурсов.

Большинство ученых – участников региональных научных конкурсов, характеризующихся высоким уровнем грантовой и исследовательской активности, в целом положительно высказываются о перспективности и действенности грантовой формы поддержки НИР. Они отмечают, что действенность грантовой системы финансирования научных исследований заключается в конкурсной системе отбора лучших работ, реальной возможности получения финансирования под тематическое исследование как фундаментального, так и прикладного характера, стимулировании научной активности ученых и привлечении молодежи в науку, повышении эффективности и качества поддержанной с помощью гранта НИР и т. д.

Учеными подчеркивается, что грантовые проекты, несомненно, соответствуют требованиям актуальности, новизны и практической значимости и дают возможность получения дополнительной финансовой поддержки, стимулирования научной активности, реализации идей и научных замыслов ученого, обнародования результатов НИР; способствуют привлечению молодых ученых и специалистов к научной деятельности, отбору и поддержке наиболее значимых, передовых НИР и повышению статуса ученого среди коллег.

Подавляющее большинство ученых положительно отзывалось о региональных научных конкурсах, признавая их необходимыми для науки Калужской области, поскольку подобные конкурсы стимулируют научно-исследовательскую деятельность ученых, повышают их научную активность,

взаимодействие с другими научными коллективами в рамках выполнения проектов. Конкурсы являются своеобразным знаком отношения администрации региона к науке, а для ученых — существенным подспорьем, ощутимой поддержкой научных разработок и единственным действенным источником финансирования региональной науки в малобюджетных организациях. Участие в региональных научных конкурсах престижно, это позволяет реализовать интересные и новые идеи, поддержать научные исследования, актуальные и значимые именно для Калужской области, на высоком уровне публиковать результаты НИР.

Приведенные выше показатели подтверждают эффективность и результативность программы грантовой поддержки НИР на территории Калужской области, совместной с РФФИ (ранее и с РГНФ), ее востребованность у ученых региона. Оценка данных показателей важна, поскольку она становится своеобразным индикатором эффективности развития научного потенциала региона, его возможностей по успешному продвижению результатов интеллектуальной деятельности.

Гранты, получаемые калужскими учеными в рамках региональных научных конкурсов, позволяют реализовывать на территории региона научно-исследовательские проекты, разрабатывать новые технологии, проводить научно-практические конференции, осуществлять социологические исследования и организовывать экспедиции. Результаты научных проектов, финансируемых посредством грантов, актуальны для региона, поскольку многие из них имеют прикладное значение, способствуют совершенствованию системы образования, здравоохранения и во многом определяют темпы социально-экономического развития Калужской области.

Литература

1. *Кольцов, А. В.* Стратегия грантового финансирования научно-исследовательских работ в России на современном этапе / А. В. Кольцов, А. М. Октябрьский // Стратегическое планирование и развитие предприятия : материалы Пятнадцатого Всероссийского симпозиума (г. Москва, 15–16 апреля 2014 г.). Секция 5 : Проблемы прогнозирования деятельности предприятия. — М., 2014. — С. 100–102.

2. *Леонова, Т. Н.* Эффективность грантового финансирования научно-исследовательских работ: мировой опыт и российские перспективы / Т. Н. Леонова // Экономическая наука современной России. — 2014. — № 4. — С. 89–101.

3. *Провалинский, Д. И.* Гранты в системе правовых стимулов (общетеоретический и сравнительный анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12:00:01 / Провалинский Дмитрий Игоревич. — Пенза, 2017. — 27 с.

4. *Фетисов, Ю. В.* Проблемы грантовой поддержки науки в России и за рубежом / Ю. В. Фетисов // Управление инновационной деятельностью экономических систем (ИНПРОМ-2014) : Труды Международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 2–7 июня 2014 г.). — СПб., 2014. — С. 19–27.

5. *Хачикян, Е. И.* Социально-правовые аспекты оценки грантовой активности ученых в регионах России (на примере Калужской области) / Е. И. Хачикян, Т. И. Филиппова, И. И. Пацакула // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2017. — Т. 12. — С. 244–258.

Коваленко С. А., Пунавиа И.

Особенности развития краткосрочных циклов высшего образования в некоторых странах Европейского региона

Аннотация. Программы краткосрочных циклов высшего образования (Short-Cycle Higher Education) в настоящее время все в большей мере набирают популярность в секторе высшего образования в Европе. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что данный сегмент программ способствует решению вопросов, связанных с нехваткой узкоспециализированных технических кадров. Кроме того, краткосрочные циклы способствуют реализации социальной справедливости, поскольку студенты, которые прежде не имели доступа к обучению в университетах, в настоящее время получили такую возможность посредством программ короткого цикла.

На основе анализа опыта отдельных европейских стран, которые наиболее активно приступили к имплементации программ короткого цикла, авторами выявлены основные трудности реализации программ краткосрочных циклов высшего образования в европейском регионе, а также определены перспективы и возможные сложности внедрения аналогичных циклов в Российской Федерации.

Ключевые слова: краткосрочные циклы высшего образования; краткий цикл; высшее образование; Европейский регион; Болонский процесс; подготовка специализированных кадров; дублинские дескрипторы; Европейское пространство высшего образования; узкоспециализированное образование; технические кадры; обучение в течение всей жизни.

Краткосрочные программы высшего образования являются на сегодняшний день одним из самых динамично развивающихся сегментов высшего образования в Европе. Как правило, они относятся к уровню 5 Европейской рамки

квалификаций¹. Этот вид образования предоставляет различные возможности. Он служит важным каналом для расширения доступа к высшему образованию, является мостом к получению более высокой квалификации, но в то же время предлагает специальную, целевую, профессиональную квалификацию для узкого круга конкретных высококвалифицированных работ.

В настоящее время мнения о необходимости внедрения кратких циклов высшего образования в национальных системах образования значительно разнятся. Как правило, это происходит из-за неосведомленности общественности о данном сегменте образования, в связи с чем освещение данной тематики в предлагаемом исследовании представляется весьма актуальным.

Кроме того, в академическом сообществе не сложилось однозначного, точного обозначения указанных программ, поэтому в данной статье используются различные наименования, такие как «краткосрочные циклы высшего образования», «программы короткого цикла», «краткосрочные программы высшего образования (КПВО)».

В 2018 году краткосрочные циклы высшего образования были системно включены в структуру Болонского процесса. Дублинские дескрипторы² как составная часть Квалификационных рамок Европейского пространства высшего образования (ЕПВО)³ содержат конкретные описания для краткосрочных циклов высшего образования. Так, например, в Ереванском коммюнике министров, ответственных за образование в странах – участницах Болонского процесса, в разделе «Обязательства» зафиксировано следующее: «Включить короткий цикл во всеобъемлющую рамку квалификаций ЕПВО, основанную на Дублинских дескрипторах, для квалификаций короткого цикла и обеспечения качества согласно стандартам и руководствам по обеспечению качества высшего образования в европейском пространстве высшего образования, принятым в 2015 году, таким образом, чтобы обеспечить признание квалификаций короткого цикла в национальных системах»⁴.

В Парижском коммюнике, принятом в 2018 г., отмечается, что «во многих системах высшего образования квалификации короткого цикла, основан-

¹ URL: <https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/european-qualifications-framework-eqf> (дата обращения: 27.01.2020).

² Dublin Descriptors. URL: http://ecahe.eu/w/index.php/Dublin_Descriptors (дата обращения: 28.01.2020).

³ Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. URL: http://ecahe.eu/w/index.php/Framework_for_Qualifications_of_the_European_Higher_Education_Area (дата обращения: 17.01.2020).

⁴ Ереванское коммюнике министров, ответственных за образование в странах-участницах Болонского процесса (г. Ереван, 14–15 мая 2015 г.). URL: http://nihe.bsu.by/images/titovich/Erevan_rus.pdf (дата обращения: 23.01.2020).

ные на Европейской системе перевода и накопления баллов, играют растущую роль в подготовке студентов к трудоустройству и продолжению образования, а также в укреплении социального единства посредством облегчения доступа для тех целевых групп, которые в отсутствие таких квалификаций не были ориентированы на высшее образование»⁵. Таким образом, квалификации короткого цикла в национальных системах высшего образования следует считать отдельными квалификациями в рамках квалификаций Европейского пространства высшего образования.

Введение соответствующей квалификации в систему высшего образования стран, входящих в ЕПВО, не является обязательным, однако стоит отметить большой интерес многих европейских государств к потенциалу, профилю и роли краткосрочных программ высшего образования в образовательной системе.

Высшее образование с коротким циклом, в частности в Европейском регионе, довольно часто является частью национальной системы образования. Это высокоориентированный на практику метод обучения, основанный на четко определенных потребностях работодателей. Основные цели такого обучения заключаются в том, чтобы оптимизировать сеть высших профессиональных колледжей (институтов), укрепить сотрудничество на международном уровне, обеспечить наилучшую возможную интеграцию с сектором предприятий и стабильное развитие высших профессиональных учреждений.

Необходимость высшего образования по короткому циклу все чаще подчеркивается в странах Европейского региона. К этому призывает Европейская ассоциация высших учебных заведений (EURASHE): «...мы не должны пренебрегать высшим образованием с коротким циклом, если хотим стать самой динамичной наукоемкой экономикой в мире»⁶. Европейская ассоциация высших учебных заведений определяет этот тип образования значительно способствующим развитию образования в течение всей жизни и важной частью высшего образования, поэтому рекомендует учитывать высшее образование с коротким циклом в Болонском процессе и признавать его всеми участниками.

В настоящее время краткосрочные программы высшего образования внедрились в свои национальные системы высшего образования всего 10 % стран

⁵ Парижское коммюнике министров, ответственных за образование в странах – участницах Болонского процесса (г. Париж, 25 мая 2018 г.). URL: <http://erasmusplusinrussia.ru/images/erasmus-doc/CommuniqueParis2018.pdf> (дата обращения: 23.01.2020).

⁶ European Association of Institutions in Higher Education. URL: <https://www.eurashe.eu> (дата обращения: 17.01.2020).

мира — в большинстве своем это развитые европейские государства⁷. Тем не менее очевидно, что в тех странах, где краткосрочные программы активно имплементируются (например, в Австрии, Великобритании, Дании, Ирландии, Испании, Португалии, Румынии, Турции, Франции), там и системы высшего образования носят современный и инновационный характер.

В Европейском союзе насчитывается около 3500 высших учебных заведений, принявших для себя программы короткого цикла, примерно 4200 в Европе в целом, включая европейские государства, не входящие в ЕС, а также страны – кандидаты на вступление в Евросоюз⁸.

По состоянию на 2019 г. участниками программ с коротким циклом стали более 2,5 млн обучающихся, а в последипломном образовании — более 1 млн. Это означает, что в мире насчитывается более 3,5 млн человек, выбравших для себя краткосрочные программы высшего образования⁹. Столь значимое количество показывает важность и потенциал краткосрочных программ, их возможности для обучения в течение всей жизни.

Во всех странах, где студентам предлагаются программы высшего образования с коротким циклом, имеется специальное законодательство, регулирующее такие краткосрочные программы. Стоит отметить, что практически все законодательные акты в этой области появились относительно недавно. Самым ранним законодательным актом, регулирующим краткосрочное образование в Европе, является Закон Турции об образовании (1981 г.)¹⁰ и Закон Мальты об образовании (1988 г.)¹¹, однако последний уже несколько раз дополнялся. Закон Великобритании о высшем и постдипломном образовании (1992 г.)¹² наделил политехникумы, колледжи, профессиональные школы определяющими характеристиками университетов: полномочиями присваивать свои собственные преподавательские и исследовательские степени, а также выдавать дипломы, обладатели которых могут поступить в ряд высших учебных заведений на ускоренный курс.

⁷ Tertiary Short Cycle Education In Europe – A Comparative Study, 2019. URL: <http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=HU&language=EN> (дата обращения: 26.12.2019).

⁸ Haug G., Kirstein Je. Trends and Issues in Learning Structures in Higher Education in Europe. CRE, 2017. 99 p.

⁹ Tertiary Short Cycle Education In Europe – A Comparative Study, 2019...

¹⁰ URL: <https://www.lawsturkey.com/law/the-law-of-higher-education-2547> (дата обращения: 25.12.2019).

¹¹ URL: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8801> (дата обращения: 19.01.2020).

¹² URL: <https://www.leeds.ac.uk/educol/documents/000000972.htm> (дата обращения: 09.01.2020).

Тот факт, что законодательство по краткосрочным программам высшего образования в большинстве стран принято в последнее десятилетие, доказывает, что данный сегмент находится в развитии. Многие недавние изменения связаны с доступом к новым курсам, изменением учебных программ в области профессионального образования, а также с обеспечением качества, аккредитацией, внедрением Международной стандартной классификации образования и большей прозрачностью этих программ¹³.

Во всех странах, принявших для себя краткосрочные программы высшего образования, они организуются государственными властями (министерства, местные органы власти) или в сотрудничестве с частными поставщиками образования, профессиональными организациями. Лишь на Мальте и в Чехии краткосрочные программы могут быть полностью организованы частными поставщиками образовательных услуг или даже сторонними организациями (например, церковь в Чешской Республике). На данный момент частные краткосрочные программы высшего образования реализуются только в Испании и Чешской Республике, но официальными органами власти они не признаются¹⁴.

Как было указано выше, во всех государствах, где присутствуют краткосрочные программы высшего образования, они финансируются государством. Однако в ряде стран, таких как Австрия, Болгария, Великобритания, Кипр, Латвия, Литва, Нидерланды, Румыния, Турция и Швейцария, имеется и частное финансирование этих программ. Промышленные предприятия и бизнес-структуры также вносят свой вклад, но это только дополняет финансирование со стороны органов государственной власти.

В настоящее время краткосрочные циклы высшего образования становятся неотъемлемой частью национальных образовательных систем все большего количества европейских государств. Очевидно, что до тех пор, пока краткосрочные циклы в области высшего образования не будут осуществляться в вузах или в сотрудничестве с ними, рассматриваться как государственное высшее образование они не будут.

В Австрии, Великобритании, Исландии, Ирландии, Италии, Латвии, Мальте, Нидерландах, Норвегии, Румынии, Турции, Франции, Хорватии, Швейцарии и Швеции краткосрочные циклы внедрены в образовательные

¹³ Bhandari R. International higher education: shifting mobilities, policy challenges, and new initiatives / R. Bhandari, C. Robles, C. Farrugia. UNESCO, Paris, 2018. 33 p.

¹⁴ Communication from the Commission – European benchmarks in education and training: follow-up to the Lisbon European Council Com 629, 20.11.2017.

программы университетов и (или) других высших учебных заведений¹⁵. Это говорит о том, что в большинстве стран, входящих в Болонский процесс, краткосрочные программы высшего образования фактически рассматриваются как полноценный сегмент высшего образования. В большинстве из них студенты также могут начинать посещать программы короткого цикла еще в колледжах.

В Болгарии, Венгрии, Испании, Люксембурге и Чехии высшее образование по краткосрочным программам осуществляется только в колледжах или школах. В Литве такое обучение осуществляется в неуниверситетских высших учебных заведениях и, в основном, в колледжах.

В Хорватии краткосрочные программы считаются неотъемлемой частью профессионального высшего образования. Австрия, Франция и Чехия также упоминают других поставщиков¹⁶.

Зачастую европейские университеты предлагают так называемые краткосрочные программы обучения в колледже, предназначенные для плавного перехода в высшее образование по ускоренной программе. Эта вводная программа состоит из компонента старшей средней школы и компонента высшего образования. Такая программа направлена, например, на повышение общей квалификации студента и ознакомление с высшим образованием. Цель ее в том, чтобы участники продолжили обучение на уровне университета и затем смогли ускоренно пройти университетский цикл бакалавриата.

Ввиду того, что европейское образование направлено в настоящее время на обучение на протяжении всей жизни, эти программы, несомненно, должны развиваться, поощряться и поддерживаться властями.

Практически во всех странах краткосрочные программы высшего образования предлагаются в очной форме, а также в форме частичной занятости (за исключением Испании и Италии). В основном такие программы предлагаются взрослым на условиях неполного рабочего дня. Это означает, что программы краткосрочного цикла предлагают гибкость, необходимую для обеспечения доступности для всех.

Очень часто главная, а иногда и единственная цель обучения в коротком цикле — обеспечить студентам ускоренную профессиональную подготовку, не связанную с предыдущим обучением. Это, однако, не исключает возможно-

¹⁵ OECD Multilingual Summaries Education at a Glance 2019 OECD Indicators. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/594fed61ru.pdf?expires=1583415104&id=id&accname=guest&checksum=FE5EADAF70D88F1A3C00B1F5ABE8433> (дата обращения: 24.12.2019).

¹⁶ Tertiary Short Cycle Education In Europe – A Comparative Study, 2019...

сти использования кредитов в целях дальнейшего (но не прямого!) поступления в магистратуру или же получения степени¹⁷.

Таким образом, можно сделать вывод, что основной целью обучения в рамках короткого цикла является, прежде всего, краткий профессиональный курс для молодежи, которая желает как можно скорее выйти на рынок труда. В большинстве случаев по программам краткосрочных циклов высшего образования присваивается профессиональная квалификация. Однако тот факт, что эти программы встроены в университетские системы, побуждает все большее количество молодых людей получать именно такие квалификации ввиду того, что студенты не хотят возвращаться к образованию на более позднем этапе своей жизни¹⁸.

Опыт некоторых европейских стран по имплементации краткосрочных циклов высшего образования в национальные образовательные системы

Португалия

Краткосрочные циклы, созданные в Португалии в 2014 г., направлены на сокращение выявленного за эти годы пробела и нехватки специализированных технических специалистов. Впоследствии на основании Декрета — закона № 63/2016 они были включены в систему высшего образования. По завершению КПВО выдается диплом о высшем образовании, но академическая степень не присваивается. Особенностью короткого цикла в Португалии является то, что он может быть предложен только политехническим институтом¹⁹.

Короткие циклы обучения идут на смену курсам технологической специализации — послесредним курсам продолжительностью до 1,5 лет и могут преподаваться либо в университетах, либо в других, не высших учебных заведениях. На сегодняшний день ряд курсов технологической специализации продолжает функционировать, особенно в области туризма и промышленных направлениях. Вместе с тем их количество абсолютно не сопоставимо с количеством краткосрочных циклов высшего образования.

Продолжительность короткого цикла составляет 2 года, 120 ECTS, разделенных на четыре академических семестра. Курсы включают общую и научную подготовку, техническое и лабораторное обучение, а также стажировку в

¹⁷ *Brown R.* Funding widening participation in Higher Education / R. Brown, W. Piatt. UNESCO, Paris, 2006. 19 p.

¹⁸ *Lūce I.* Quality and Compliance in Short-Cycle Higher Education Programs in the Field of Real Estate // *Baltic Journal of Real Estate Economics and Construction Management*. 2018. № 6. P. 24–36.

¹⁹ The Directorate General for Higher Education (DGES). URL: <https://www.dges.gov.pt/pt> (дата обращения: 14.12.2019).

течение одного семестра. Открытие программ КПВО зависит от наличия протокола о сотрудничестве между высшим учебным заведением и компанией или организацией — это гарантирует наличие места стажировки.

Число обучающихся в Португалии в рамках краткосрочных программ высшего образования каждый год показывает значительный рост: с 400 человек в 2014 г. до более 12 тысяч в 2018 г.²⁰. В некоторых вузах их доля к 2020 г. достигает почти 20 %. От общего числа всех студентов на КПВО приходится уже около 6 %.

Что касается областей профессиональной подготовки, то здесь наблюдается значительный разброс с преобладанием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), менеджмента, инженерного дела и туризма. Здравоохранение — это область с наименьшим количеством студентов КПВО.

Краткосрочные программы высшего образования способствуют социальной справедливости, поскольку такие учащиеся, как правило, не обучались в высших учебных заведениях и в настоящее время проходят короткий цикл обучения. Кроме того, короткие циклы позволили повысить равномерное распределение политехнической системы в стране, так как данные программы распределены между несколькими городами в тесном взаимодействии с муниципалитетами, школами, компаниями и другими организациями. Подавляющее большинство учащихся по программам КПВО моложе 24 лет, и наибольший процент из них — работающие студенты.

Следует, однако, отметить, что финансирование данных программ не распространяется на лиц старше 29 лет и лиц, имеющих высшее образование. Задача состоит в том, чтобы привлечь больше студентов из числа рабочей силы, так как уровень квалифицированных рабочих в Португалии является одним из самых низких в Европе. Кроме того, перевод экономики в цифровой формат создает серьезные проблемы, которые требуют переподготовки и повышения квалификации рабочих.

Реализация программ короткого цикла позволила наладить тесное сотрудничество между университетами и компаниями, как путем подписания соглашений о стажировках, что привело к эффективному присутствию студентов в реальной работе, так и путем ознакомления с этими компаниями в процессе создания курсов, что позволяет лучше адаптироваться к требованиям рынка труда.

²⁰ Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP). URL: <https://www.university-directory.eu/Portugal/Conselho-Coordenador-dos-Institutos-Superiores-Politecnicos-CCISP.html> (дата обращения: 18.12.2019).

Кроме того, для различных компаний были разработаны специализированные курсы, отвечающие их потребностям в плане подготовки специалистов в области информационных технологий, автомобилестроения, авиации, сварки и других сфер. Важность реализации КПВО была признана работодателями, что привело к подписанию различных соглашений о сотрудничестве между португальскими вузами и рядом португальских и международных компаний. Благодаря такому признанию со стороны работодателей короткие циклы высшего образования были включены в качестве приоритетной меры в португальскую инициативу «InCoDe 2030»²¹, цель которой заключается в развитии цифровых навыков студентов Португалии.

Австрия

Высшая школа для людей в сфере занятости

- Продолжительность обучения 3–4 года (6–8 семестров)
- Возможность продолжения образования для взрослых
- Предоставляется в удобное для взрослых время
- Присваивается квалификация по итогу выпускного экзамена.

Лица, которые уже вышли на рынок труда или прошли курс технического или профессионального образования, имеют возможность получить соответствующую образовательную квалификацию, посещая курсы, которые проводятся в вечернее время.

Большинство из этих курсов проводится колледжами высшего профессионального образования (BHS) и школами социальных профессий, которые предлагают специальные программы профессионального обучения для взрослых²².

Основными требованиями для поступления в высшее учебное заведение для взрослых являются наличие профессионального образования или профессионального опыта и минимальный возраст 17 лет. Чтобы поступить в Высшую школу для людей в сфере занятости, необходимо иметь школьную квалификацию высшего или среднего уровня или пройти профессиональную подготовку после успешного завершения девятого года обучения в школе и достижения 19-летнего возраста. Согласно Международной стандартной классификации образования окончание Высшей школы для людей в сфере занятости соответствует уровню 5 (короткий цикл третичного образования), который дает

²¹ URL: <https://www.incode2030.gov.pt> (дата обращения: 18.12.2019).

²² Kronberger A., Kasparovsky H. Österreich, Postsekundäre Bildungseinrichtungen // Bundesministerium für Bildung, Socrates. Naric Austria, Wien, 2003. 35 p.

возможность продолжить обучение в высшем учебном заведении страны по ускоренной программе.

Приобретенные навыки:

- высший уровень профессиональной квалификации;
- начальное высшее образование;
- дипломная экспертиза.

Подготовительные курсы по инженерии

- Продолжительность обучения: 2–3 года (4–6 семестров)
- Присваивается квалификация по итогу выпускного экзамена
- Звание «инженер» можно получить после 3-летнего опыта работы по профессии.

Подготовительные курсы по инженерии предназначены для людей, которые прошли школьное обучение или успешно завершили среднюю техническую и профессиональную школу. При успешном завершении подготовительных курсов по инженерии кандидат может продолжить обучение в Университете прикладных наук по ускоренной программе. Также диплом подготовительных курсов по инженерии дает право работать по профессии и получить звание «инженер» после 3-летнего опыта работы по профессии. Согласно Международной стандартной классификации образования окончание подготовительных курсов по инженерии соответствует уровню 5 (короткий цикл третичного образования).

Приобретенные навыки:

- высший уровень профессиональной квалификации;
- «начальное» высшее образование;
- дипломная экспертиза;
- возможность ускоренного получения звания «инженер».

Промышленный (строительный) колледж

- Продолжительность обучения 1–2 года (2–4 семестра)
- Присваивается квалификация по итогу выпускного экзамена.

Поступление в Промышленный (строительный) колледж возможно только для выпускников профессионально-технических школ и школ в области техники или торговли. Промышленный (строительный) колледж — это особый образовательный тип, который обеспечивает непрерывное профессиональное образование. При успешном окончании такого колледжа кандидат поступает в высшее учебное заведение по упрощенной системе, обучается по ускоренной программе и быстрее получает доступ к курсам последипломого профессионального образования в Университете прикладных наук. Согласно Междуна-

родной стандартной классификации образования окончание Промышленного (строительного) колледжа соответствует уровню 5 (короткий цикл третичного образования).

Приобретенные навыки:

- высший уровень профессиональной квалификации;
- «начальное» высшее образование.

Высшие профессиональные курсы

- Продолжительность обучения 2–3 года (4–6 семестров)
- Предоставляется в удобное время
- Присваивается квалификация по итогу выпускного экзамена
- Обучение доступно в различных областях специализации.

Высшие профессиональные курсы обеспечивают программу профессионального обучения высокого уровня. Для работающих специалистов срок обучения составляет 4–6 семестров, что соответствует колледжам высшего профессионального образования. Обучающие программы доступны в следующих областях: строительная инженерия, химия и химическая инженерия, электроника и техническая информатика, электротехника, строительные услуги, информатика и информационные технологии, дизайн интерьера и деревообработка, начальное школьное образование, искусство и дизайн, машиностроение, мехатроника, медиатехнологии и медиаменеджмент, цифровой бизнес, туризм, окружающая среда.

При успешном окончании высших профессиональных курсов кандидат получает возможность непосредственной занятости в специализированной области, а также прохождения ускоренного курса обучения в университете. Согласно Международной стандартной классификации образования окончание Высших профессиональных курсов соответствует уровню 5 (короткий цикл третичного образования).

Стоит отметить, что краткосрочные программы высшего образования в Австрии активно развиваются. Большинство программ предназначено для предоставления участникам профессиональных знаний и развития профессиональных навыков и компетенций. Как правило, они связаны с практикой, профессиональной ориентацией и подготовкой учащихся к выходу на рынок труда. И хотя вышеперечисленные программы, в основном, предназначены для подготовки к трудовой деятельности, при успешном их окончании участники могут продолжить обучение на программах уровня 6 (бакалавриат или его эквивалент) или на долгосрочных программах первой степени уровня 7 (магистратура или ее эквивалент) согласно Международной стандартной классификации образования.

Болгария

Высшее образование по краткосрочным программам в Болгарии финансируется как государством, так и частными поставщиками образования, в первую очередь компаниями, которые предоставляют учащимся по краткосрочным программам квоты. По таким квотам студенты обучаются на образовательных курсах в течение двух лет на бесплатной основе, а затем проходят одногодичный практический курс в компании, предоставившей квоту. Программы короткого цикла организованы таким образом, что обучающийся сам может выбрать формат обучения — как полный учебный (рабочий) день, так и неполный. Краткосрочные программы высшего профессионального образования действуют практически во всех областях, кроме биотехники, изучения культурного наследия, языка, музыки, драмы, реставрации и медицины.

Минимальным входным требованием для обучения по программам короткого цикла является аттестат общего или среднего профессионального образования. Основная цель краткосрочных программ — короткое профессиональное образование, после окончания которого выпускник получает специализированный диплом о высшем образовании без присвоения академической степени. Примечательно, что большинство студентов, выбравших краткосрочные программы, — девушки.

В связи с тем, что все большее количество болгарских выпускников средних и профессиональных школ уезжают в более развитые европейские страны, болгарское правительство предоставило обучающимся по краткосрочным программам высшего образования те же возможности, что и для студентов, обучающихся по классическим программам бакалавриата и магистратуры. Например, студенты краткосрочных циклов наравне со всеми остальными обучающимися участвуют в программах академической мобильности Erasmus, Leonardo и других международных программах, как в рамках Евросоюза, так и за его пределами.

Обычно в краткосрочных программах высшего образования в этой стране не используется кредитная система, тем не менее небольшое количество высших учебных заведений используют ECTS. Приложение к диплому для таких программ было введено в 2018 г., и сегодня все больше университетов начинает практиковать их выдачу. В Болгарии существует механизм контроля качества КПВО. Этот контроль выполняется национальным Министерством высшего образования. Требования к частным образовательным организациям не отличаются от требований, предъявляемым к государственным университе-

там. За аккредитацию образовательных программ в стране отвечает Национальное агентство по оценке и аккредитации²³.

Стоит отметить, что в Болгарии студенты могут перейти с краткосрочной программы высшего образования на классическую и закончить бакалавриат для получения академической степени. Такой переход довольно прост, и это, по всей вероятности, причина, по которой большинство студентов переходят на классические программы высшего образования в первый год своего обучения.

Исландия

Высшее образование по краткосрочным программам в Исландии развивается достаточно стремительно. Если в 2001/2002 учебном году по таким программам обучалось всего 770 студентов из общего числа обучающихся (11 883), то в 2018/2019 учебном году их было более 3 тысяч из общего числа обучающихся (24 812)²⁴.

Краткосрочные программы Исландии, в отличие от большинства европейских стран, где практикуются программы короткого цикла, теоретические, а не практически ориентированные. Обычно эти исследования не направлены на трудоустройство в промышленности. Краткосрочные программы скорее организованы по различным гуманитарным предметам, таким как педагогика, бизнес и языки, что в мировой практике является больше исключением.

Для поступления в университеты на программы краткосрочного цикла студенты должны сдать экзамен на аттестат зрелости или его эквивалент. Кандидаты, которые не прошли экзамен на аттестат зрелости, но имеющие достаточный опыт работы, в некоторых случаях могут быть допущены к обучению. Для профессионально-технических курсов в высших учебных заведениях, как правило, требуется практический опыт в соответствующей области обучения. Законодательство о высших учебных заведениях 1997 г. предусматривает, что все высшие учебные заведения Исландии должны устанавливать свои собственные критерии приема. Обучение по краткосрочным программам высшего образования также может быть предоставлено студентам, которые закончили обучение за границей, однако они должны иметь аттестат, эквивалентный исландскому аттестату зрелости²⁵.

В ряде высших учебных заведений диплом или сертификат выдается после полутора-двухлетнего обучения по различным предметам, включая минимум шестимесячный практический курс. Эти дипломы можно рассматривать

²³ URL: <http://collegemvd.by/institutions/99.html> (дата обращения: 15.01.2020).

²⁴ Tertiary Short Cycle Education In Europe – A Comparative Study, 2019...

²⁵ Op. cit.

как высшее образование без академической степени, поскольку они не являются степенью бакалавра.

Словения

Высшее образование с коротким циклом в Словении регулируется Законом о высшем профессиональном образовании 2004 г. и определяется как «короткое высшее образование»²⁶. Постановлением Правительства о введении и использовании системы классификации образования и профессиональной подготовки «KLASIUS» квалификации высшего образования с коротким циклом обучения определен уровень 6, наряду с квалификацией высшего профессионального образования. Высшее образование с коротким циклом на уровне 6 представляет собой: университеты и университетские колледжи; продолжительность обучения 2 года; выдается диплом короткого цикла высшего образования; присваивается степень бакалавра; соответствует уровню 5 EQF. Ассоциация высших профессиональных колледжей (университетов) способствует установлению связей между высшими профессиональными колледжами и различными заинтересованными сторонами в области образования и обучения и предпринимательского сектора, что способствует инновационности и развитию краткосрочных программ высшего образования.

Послешкольное образование является новой особенностью словенской системы образования. Оно было введено Законом о профессионально-техническом образовании (1996 г.) По своему содержанию и переводу это образование отличается от прежних краткосрочных программ высшего образования, предлагаемых университетами до принятия Закона о высшем образовании. Первые профессиональные колледжи, обучающие по краткосрочным программам высшего образования, были созданы в 1996/1997 учебном году. Можно сказать, что среднее профессиональное образование организовано параллельно с высшим образованием, а не как его неотъемлемая часть.

С 1998/1999 учебного года выпускники профессионально-технических колледжей могут поступать на второй год профессионально ориентированных программ высшего образования, если высшее учебное заведение предоставляет этот вид обучения. Такие программы выбирают от 10 до 20 % выпускников словенских школ²⁷.

Таким образом, выпускники программ короткого цикла приобретают соответствующие знания и навыки, уровень которых выше, чем у среднего обще-

²⁶ Bachelor's degree. Study programme media and journalism. URL: <http://www.fame.si/bachelors-degree> (дата обращения: 15.01.2020).

²⁷ Op. cit.

го образования, и имеют право либо на работу по профессии, либо продолжить обучение в целях завершения первого цикла высшего образования. Это означает, что образование с коротким циклом удовлетворяет спрос на рынке труда путем обучения и подготовки специалистов среднего уровня, которые пользуются спросом.

Для студентов, обучающихся по программам короткого цикла, предусмотрено 24 недели теоретического обучения в год. Примерно 20–40 % аудиторного времени посвящено теории, остальное время отведено практическим занятиям. Программа короткого цикла высшего образования завершается защитой дипломной работы. Подготовка бакалавров по короткому циклу производится по следующим программам: строительство, механика, машиностроение, лесное и морское дело, работа в сфере массовых коммуникаций.

Ситуация в Российской Федерации

На сегодняшний день в Российской Федерации наблюдается тенденция к увеличению привлекательности программ среднего профессионального образования (СПО). Этому, в первую очередь, способствуют требования рынка труда (значительная нехватка квалифицированных кадров узкой направленности) и поддержка СПО со стороны государства. Так, на 2020 г. Министерством просвещения Российской Федерации запланировано выделение более 4,3 млрд руб. на создание в колледжах современных мастерских²⁸.

Вместе с тем до сих пор у значительной части населения страны сформировано не совсем положительное мнение об СПО. Зачастую родители направляют туда детей по остаточному принципу после попыток поступления на программы бакалавриата, так как получение среднего профессионального образования по итогам обучения в течение 2–4 лет (после 11 лет в школе) считается не совсем престижным. Придание этому образованию статуса высшего либо введение отдельных КПВО могут значительно исправить эту ситуацию. В этой связи необходимо однозначно понимать, что европейский опыт подразумевает введение нового уровня (цикла) образования, который не дает доступ к поступлению на уровень магистратуры. Другими словами, имеется в виду высшее образование «узкой направленности».

²⁸ URL: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6852743?fbclid=IwAR2X-qHNoJXXV0314Ag-1sEI2P-IXs_iYC1i3QDtEdClub--hvdN173kPUs (дата обращения: 23.12.2019).

Некоторые выводы

Несмотря на то что отдельные европейские страны уже реализуют краткосрочные программы высшего образования, анализ их опыта позволил выявить некоторые трудности в имплементации таких программ, в частности:

1. Недостаточность предварительной информационной подготовки населения о сущности и задачах краткосрочных программ высшего образования, а также об их важности для развития экономики страны. Так, опыт Ирландии показал, что родители не до конца понимали, что такое КПВО. В итоге при наличии значительной поддержки со стороны государства количество обучающихся по программам короткого цикла неуклонно падает.

2. Требуется расширить круг заинтересованных с целью вовлечения работодателей в процессы создания и реализации КПВО, так как данные программы подразумевают как минимум полугодовую стажировку, а также дальнейшее трудоустройство студентов.

3. Необходимо разработать механизм определенных привилегий при поступлении на программы бакалавриата после КПВО. Например, сокращение срока обучения после освоения программ СПО, как это уже реализуется в Российской Федерации.

4. Для Российской Федерации возникает очень сложный вопрос, связанный с определением оператора краткосрочных программ высшего образования: колледжи (ближе по тематике, но среднее образование) или университеты?

5. Крайне важно определить место краткосрочных программ высшего образования в структуре высшего образования, поскольку они присутствуют во многих странах. Это благотворно повлияет на процесс взаимного признания квалификаций между теми государствами, которые уже имплементировали краткосрочные программы высшего образования. Кроме того, это будет способствовать признанию коротких циклов в тех государствах, которые не используют их в своих национальных системах, но которые согласились принимать держателей таких квалификаций.

Несмотря на большое количество открытых вопросов, краткосрочные программы высшего образования (программы короткого цикла), а также опыт их применения в странах Европы требуют дальнейшего внимательного изучения и детальной проработки.

Литература

1. *Bhandari R.*, International higher education: shifting mobilities, policy challenges, and new initiatives / R. Bhandari, C. Robles, C. Farrugia. — UNESCO, Paris, 2018. — 33 p.

2. *Brown, R.* Funding widening participation in Higher Education / R. Brown, W. Piatt. — UNESCO, Paris, 2006. — 19 p.
3. *Lūce, I.* Quality and Compliance in Short-Cycle Higher Education Programs in the Field of Real Estate Management // Baltic Journal of Real Estate Economics and Construction Management. — 2018. — № 6. — P. 24–36.
4. *Kronberger, A.* Österreich, Postsekundäre Bildungseinrichtungen, Bundesministerium für Bildung, Socrates / A. Kronberger, H. Kasparovsky. — Naric Austria, Wien, 2003. — 35 p.
5. *Haug, G.* Trends and Issues in Learning Structures in Higher Education in Europe / G. Haug, Je. Kirstein. — CRE, 2017. — 99 p.

Рецензия

на учебник А. Н. Козырина, Т. Н. Трошкиной «Образовательное право России»¹

Среди публикаций российских правоведов по проблемам образовательного права России, изданных в последние два-три года, учебник А. Н. Козырина и Т. Н. Трошкиной «Образовательное право России» объемом 65 п. л. заслуживает самого пристального внимания, как с точки зрения системности изложения правового регулирования в сфере образования в Российской Федерации, так и авторской позиции по дискуссионным вопросам науки и практики образовательного права.

Жанр учебника, бесспорно, сказался на структуре работы, последовательности, способах и уровнях изложения материала. Авторы начинают учебник обстоятельным разделом «Теоретические основы образовательного права», правомерно полагая, что учебник в первую очередь может быть использован в педагогических университетах, где образовательное право преподается в качестве курса вариативной части профессионального цикла. Цель же курса сводится к формированию у будущих педагогов знаний, умений и навыков, необходимых для принятия юридически правильных решений при осуществлении профессиональной педагогической деятельности.

Смысл раздела авторы видят в том, чтобы раскрыть основы теории права, которых студент — будущий педагог, в отличие от студентов, обучающихся юридическим специальностям, не знает. В то же время, как известно, нельзя в полной мере усвоить конкретные положения образовательного права, не владея элементарными представлениями о механизме правового регулирования и не зная сути основных юридических понятий, его отражающих. Соответственно, в раздел правомерно включены все основные компоненты механизма правового регулирования в сфере образования: нормы, правоотношения, источники образовательного права, формы реализации в конкретных отношениях и принципы образовательного права. Кроме того, в учебнике даются краткие сведения об образовательном праве как единой триаде — законодательстве, науке образовательного права и одноименной учебной дисциплине.

¹ Козырин А. Н., Трошкина Т. Н. Образовательное право России [текст] : учебник и практикум : в 2 кн. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. Кн. 1 : учебник. 799 с.

Учебник обладает рядом несомненных достоинств. Первое из них состоит в том, что в первом разделе учебника «Теоретические основы образовательного права» изложено по преимуществу авторское видение входящих в него проблем. В то же время А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина уклоняются от описания иных воззрений, подходов, существующих в российской юридической литературе по исследуемым вопросам, и от их критического анализа. Вполне возможно, что некоторые читатели могут усмотреть в таком подходе некоторый недостаток, мол, обучающихся следует информировать об основных воззрениях правоведов, бытующих по тому или иному вопросу, дабы они могли по своему усмотрению определить, какое же воззрение является обоснованным и достоверным.

Такой авторский подход, на мой взгляд, является оправданным, и с точки зрения полноты изложения материала вполне правомерным. На начальных стадиях обучения основам теории права, когда непосредственной целью обучения ставится задача ознакомления с основными понятиями и их связью между собой, системное изложение авторской позиции имеет заметные преимущества перед изложением различных точек зрения, бытующих в юридической литературе. Обучающийся, не имея элементарных знаний по предмету курса, не способен дать правильной оценки имеющимся в литературе воззрениям.

Прежде чем вступать на тропу научной критики, оппонент должен иметь, во-первых, собственное обоснованное воззрение по предмету критики, и, во-вторых, обстоятельные аргументы относительно критикуемого воззрения. Оба условия отсутствуют у обучающегося на начальной стадии освоения курса. И обрушение на его голову сонма разных точек зрения, в которых он еще не способен разобраться, не только затрудняет успешное освоение основ учебного курса, но и нередко отбивает всякий интерес к нему.

Второе достоинство авторского подхода к изложению тем видится в том, что А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина излагают материал с позиции современных научных концепций и представлений о нормативно-правовом регулировании образовательной сферы и модификации образовательных отношений с учетом потребностей и задач развития российского общества и государства в условиях рыночных отношений и формирования правового государства. В частности, они признают действие образовательных отношений как особого вида общественных отношений по реализации права граждан на образование (с. 22); наличие у образовательного права метода, представляющего собой единство императивного, поощрительного и рекомендательного методов (с. 22–24); характеризуют проблему систематизации образовательного права как «непрерывный процесс совершенствования и упорядочивания нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере образования» (с. 134).

Особый интерес представляет гл. 7, посвященная характеристике принципов образовательного права, определяющих демократический, гуманный характер его содержания, ориентированность права на реальное воплощение в жизнь принципов социальной справедливости, равенства и приоритетности образования (с. 159–198).

Третье достоинство авторского подхода видится в полном, практически энциклопедическом изложении действующего законодательства по вопросам структуры и состава образовательного правоотношения с заметным акцентом на права его участников: образовательных организаций, обучающихся и педагогических работников. Значительный объем учебника занимает гл. 13, где изложены основания и порядок получения документа об образовании государственного образца, а также признания образования, полученного в иностранном государстве (с. 668–739). И что особенно важно — материал излагается доступным для студентов языком, что заметно облегчает процесс последующего уяснения, толкования ими текста действующих законов по вопросам образования.

Четвертое достоинство учебника характеризуется дополнением его теоретической части практикумом, содержащим материалы для проведения семинарских занятий. По признанию авторов, практикум, по независящим от них обстоятельствам, ограничивается публикацией лишь нескольких тем учебника. Но «содержащиеся в нем примеры различных форм учебной работы со студентами, методические указания и комментарии, образцы текстов контрольных материалов будут полезны преподавателям при разработке учебно-методических материалов по остальным темам учебной программы курса» (с. 12).

Большая часть учебника отведена изложению проблем, образующих содержание второго раздела учебника «Основные институты и понятия образовательного права». При этом авторы не слепо следуют структуре действующего Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (далее — Закон об образовании), а концентрируют свое внимание на тех вопросах, которые имеют первостепенное значение для студента в процессе его обучения в вузе и последующей деятельности в качестве педагога, обязанного знать, соблюдать и обеспечивать реальное действие законодательства об образовании в образовательном процессе.

Из семи глав раздела II шесть глав посвящены вопросам организации образовательного процесса и правового статуса участников образовательных правоотношений. В то же время вопросы управления и контроля в сфере образования излагаются достаточно конспективно, позволяют сформировать у сту-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

дентов лишь общие представления об этой сфере, ее основных субъектах и методах государственного контроля и надзора за деятельностью образовательных учреждений. Одновременно отсутствуют темы, связанные с изложением ряда комплексных институтов образовательного права, в частности, экономической деятельности и финансового обеспечения в сфере образования, а также распределения полномочий Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам образования.

Полагаю, что усеченное изложение проблем образовательного права вполне допустимо в учебнике, ориентированном на студентов педагогических вузов, с учетом особенностей их последующей профессиональной деятельности. Здесь важны прежде всего умения обеспечивать реализацию правовых норм в конкретных правоотношениях при разрешении возникающих конфликтов между их участниками. Знания комплексных институтов образовательного права, выходящих за сферу образовательного процесса, представляются необходимыми для студентов юридических вузов, обязанных знать особенности правового регулирования всех сфер общества и государства. Ведь, как известно, образовательное право в юридических вузах искони не преподавалось и не преподается по настоящее время.

В учебнике правовой статус обучающихся понимается как совокупность их правоспособности, дееспособности, субъективных прав, юридических обязанностей и ответственности. Систему субъективных прав обучающихся авторы далее подразделяют на три вида: академические права, права на социальную поддержку и социальное стимулирование, а также иные права, реализуемые обучающимися в процессе обучения (с. 329). Затем дается содержательный анализ каждого из прав обучающихся, предусмотренных действующим российским законодательством, и раскрывается порядок их реализации в конкретных правоотношениях. Справедливо обращая внимание на органическую связь субъективных прав и юридических обязанностей обучающихся, авторы раскрывают обязанности, закрепленные ст. 43 Закона об образовании, и дают содержательную характеристику видов юридической ответственности обучающихся и порядка ее применения.

Для обстоятельного описания правового статуса обучающихся все же не хватает главы, раскрывающей степень соответствия их правового статуса в Российской Федерации правовому статусу, закрепленному нормами международного права. Данная глава имеет особый интерес с учетом конституционного положения, согласно которому правила, установленные международным договором Российской Федерации, отменяют противоречащие им предписания российского законодательства.

В учебнике дается комплексный и содержательный анализ правового статуса педагогических работников, в котором решающую роль играют их академические права и свободы, а также трудовые права и социальные гарантии. При этом правомерно отмечается, что правовой статус педагогических работников закрепляется широким кругом правовых источников — от федерального закона до нормативных правовых актов органов муниципального самоуправления. Это обстоятельство приводит к дифференциации правовых статусов педагогических работников, как на уровне субъектов Российской Федерации, так и отдельных муниципальных образований, и, в свою очередь, актуализирует проблему гарантированности прав и свобод, закрепленных федеральными законами. К сожалению, А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина этот актуальный вопрос современного образовательного законодательства не рассматривают, уделив заметное внимание описанию трудовых прав и социальных гарантий педагогических работников и порядка защиты этих и иных прав, свобод, законных интересов с помощью общественных и судебных органов.

Излагаются в учебнике и другие особо значимые институты образовательной сферы, что убедительно свидетельствует о сложном, многоаспектном регулировании образовательных отношений и полезности учебника А. Н. Козырина и Т. Н. Трошкиной в деле обучения, просвещения и реализации российского законодательства об образовании. Имеется твердая уверенность в том, что учебнику, содержащему системные, энциклопедические знания о нормативно-правовом регулировании состава и содержания образовательных отношений, уготована долгая жизнь в качестве источника, с учетом методологических и концептуальных подходов которого другие авторы будут готовить аналогичные работы учебно-методического плана.

Отмеченное обстоятельство, в свою очередь, заметно повышает требования к концептуальным основам образовательного права как отрасли юридической науки, которые в авторской интерпретации, к сожалению, не в полной мере соответствуют современным представлениям теории и методологии правовой науки. Авторы трактуют предмет науки образовательного права как систему знаний, воплощенную: 1) в категориях и понятиях данной отрасли науки; 2) исследованиях норм образовательного права; 3) опытным знании об образовательном праве, которое формируется в процессе изучения особенностей применения норм образовательного права на практике, рекомендаций международных органов и иных источников (с. 27–28). Сообразно изложенному пониманию предмета правовой науки авторы заметно обедняют систему методов его познания, которая сводится по преимуществу к методам эмпирического уровня: формально-догматическому, сравнительно-правовому, методу правового эксперимента и др. (с. 29).

Подобные представления о предмете и методах отраслевой юридической науки были широко распространены среди советских правоведов, стойко стоявших на консервативных позициях позитивистской концепции права, рассматривающих право в качестве действующих норм, исходящих от государства, его органов, и отрицающих реальность правовых закономерностей. В последнее время были предприняты успешные попытки преодолеть односторонность позитивистских концепций права посредством формирования доктрин, сочетающих догматический анализ права с социологическим и ориентированных на познание закономерностей формирования и развития права. В свою очередь возникла необходимость пересмотра структурного состава отраслей правовой науки, приведения его в соответствие с требованиями философии науки.

Согласно современным представлениям каждая наука ориентирована на познание закономерностей исследуемой ей сферы природы, общества или мышления, и потому имеет своими компонентами предмет и объект науки, а в качестве результатов их познания имеет два вида (уровня) научных знаний — эмпирический и теоретический. Последний основывается на эмпирических знаниях, но в то же время представляет собой новый, более высокий вид знаний — теоретические знания, так или иначе отражающие закономерности и сущность исследуемых явлений.

С этих позиций предмет науки образовательного права может состоять только из закономерностей функционирования и развития соответствующей отрасли права, тогда как нормы в сфере образования и практика их действия входят в объект названной отрасли науки.

Необходимость одновременного существования объекта и предмета науки обуславливается тем, что сущность явлений и их закономерности не существуют в чистом виде в непосредственной действительности, а проявляются в форме разного рода явлений, процессов. Поэтому, чтобы выявить закономерности исследуемого, познание приходится начинать с изучения реальной действительности, ее явлений и процессов. Объект науки образовательного права, состоящий из законов, подзаконных нормативных и правоприменительных актов, действий и поступков участников образовательных отношений, конкретно-исторических условий функционирования этих отношений, таким образом, выступает началом познания сущности правовых институтов образовательного права и закономерностей их функционирования и развития.

Знания, полученные посредством эмпирического наблюдения реальной действительности, выражаются в виде совокупности достоверных фактов, их исторической и структурной связи, общих и особенных черт, присущих исследуемым явлениям. Для того чтобы подняться на уровень теоретического

знания, требуется применение методов теоретического исследования, среди которых ведущая роль принадлежит методам абстрагирования, системного анализа, восхождения от абстрактного к конкретному, а результаты познания объективируются в форме понятий, категорий, принципов, законов науки. Получается, что познание предмета науки образовательного права во всем многообразии и полноте закономерностей его функционирования и развития составляет конечную цель науки, а результаты познания, выраженные в форме принципов, категорий и понятий, образуют теоретическую основу, ядро данной науки.

Вполне правомерно возникает вопрос, а много ли закономерностей выявили российские праведы в области образовательного права? Обстоятельный ответ на этот вопрос в настоящее время невозможен ввиду его недостаточной глубокой изученности. Можно лишь сослаться на известную в данной науке систему принципов, значительная часть которых характеризуется всеми атрибутами научного закона, то есть представляет собой внутреннюю и необходимую, всеобщую и существенную связь предметов и явлений³.

Как видно из учебника, А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина раскрывают ряд принципов образовательного права, значительная часть, которых обладает названными свойствами научного закона и входит в предмет науки образовательного права. Это, в частности, принципы демократии, равенства, всеобщности, приоритетности и доступности образования и др.

Системная разработка закономерностей, образующих предмет науки образовательного права, составляет необходимое условие ее формирования и совершенствования как важной отрасли российского правоведения, имеющей теоретическое и методологическое значение в деле формирования эффективно действующего образовательного права. В то же время следует помнить, что эта первостепенная задача может быть решена при условии творческого применения методов теоретического анализа. Одних эмпирических методов, названных в учебнике, здесь явно недостаточно.

А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина понимают образовательное право как комплексную отрасль законодательства (с. 19, 85), что не соответствует действительному уровню его системного образования. В теории права отрасли права четко и последовательно отделяют от комплексных отраслей законодательства. Основанием дихотомии выступает предмет отрасли. Отрасли права имеют собственный, автономный предмет, не дублируемый другими отраслями права (гражданское право, уголовное право и др.). Под отраслью законодательства понимается массив нормативных правовых актов как общностей «вторичного

³ См. об этом: *Кондаков Н. И.* Логический словарь. М., 1971. С. 156.

порядка, в которых нет ничего, что не могло бы быть поглощено отраслями законодательства, выделенными по отрасли права»⁴.

Следовательно, признавая образовательное право в качестве комплексной отрасли законодательства, мы отрицаем наличие у него самостоятельного предмета правового регулирования; все входящие в него отношения без какого-либо исключения должны регулироваться традиционными отраслями права. Однако авторы сами утверждают прямо противоположное, признавая образовательные отношения в качестве самостоятельного вида общественных отношений «по реализации права граждан на образование» (с. 22). Подобным образом эти отношения понимает и законодатель. Тем самым образовательные отношения являются самостоятельным видом общественных отношений и образуют предмет образовательного права в качестве ведущей отрасли системы российского права. И это положение играет решающую роль в понимании уровня системной организации образовательного права, необходимости его кодификации, а также признания образовательного права в качестве отрасли правовой науки.

В целях быстрейшего искоренения атавизмов необоснованного нигилистического отношения к образовательному праву как отрасли системы права и правовой науки нужно четко и последовательно проводить научно обоснованные представления о системной организации данной отрасли права и отрасли российской правовой науки не только в научной литературе, но и активно закреплять в учебной.

*Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник, руководитель
направления теории и истории права и судебной
власти Центра исследования проблем правосудия
Российского государственного университет правосудия*

В. М. Сырых «___» _____ 2019

⁴ Самощенко И. С. Роль системного подхода в изучении системы (структуры) советского законодательства // Система советского законодательства. М., 1980. С. 17.

Рецензия

на коллективную монографию «Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики»¹

Современное развитие системы образования в России направлено на обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения, а также на обеспечение его конкурентоспособности на мировом рынке образования². Несмотря на относительно небольшой период действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³, уже обозначились современные тенденции правового регулирования отношений в сфере образования, а также высветились теоретические и практические проблемы образовательного права.

К числу прогрессивных тенденций развития системы образования можно отнести правовую поддержку со стороны государства участников образовательного процесса, развитие правовых форм общественного контроля в образовании, оценку качества образования, развитие правовых форм предпринимательства в образовании и др.

Среди негативных факторов следует выделить проблему гармонизации системы нормативных правовых актов вообще и действующих в сфере образования в частности; проблему эффективного государственного управления в системе образования с учетом гармонизации полномочий органов исполнительной власти; проблему чрезмерной коммерциализации сферы образования с учетом правового механизма финансового обеспечения деятельности образовательных организаций; проблему гармонизации правового статуса участников образовательных отношений (образовательных организаций, обучающихся, педагогических работников); проблему юридической ответственности в сфере образования; проблему инклюзивного образования в рамках модели российского образования с учетом международных норм и зарубежной практики; проблему образовательной миграции в целом и обучения иностранных студентов в Российской Федерации в частности и др. Эти и иные, не менее значимые про-

¹ Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики [Текст] / [Барабанова С. В., Бондаренко Д. В., Волкова Н. С. и др.] ; отв. ред. В. М. Сырых, В. В. Насонкин; Федеральный центр образовательного законодательства. М. : ФЦОЗ, 2019. 612 с.

² См.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2017 г. № 376 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Развитие образования" на 2013–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (ч. II), ст. 375.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2019. № 52, ст. 7833.

блемы, которые не имеют однозначного подхода на федеральном и региональном уровнях, требуют своего решения в современных условиях. Поэтому появление новой коллективной монографии, посвященной гармонизации образовательного права России, с учетом названных и других сложных вопросов теории и практики, является актуальным и своевременным.

В числе авторов монографии выступают ведущие исследователи образовательного права России: заслуженный деятель науки, доктор юридических наук, профессор В. М. Сырых, руководитель авторского коллектива, подготовивший первый в России и второй в мире проект Кодекса РФ об образовании, автор монографии «Введение в теорию образовательного права»; почетный работник высшего профессионального образования, доктор юридических наук, доцент С. В. Барабанова, внесшая весомый вклад в изучение организационно-правовых аспектов управления системой высшего образования в Российской Федерации; кандидат юридических наук Н. В. Путило, имеющая многолетний опыт научно-практического исследования вопросов социального законодательства, механизма реализации социальных прав, теории публичных услуг, законодательства о науке; кандидат юридических наук Д. В. Бондаренко, стоявший у истоков внедрения в практическую надзорно-контрольную деятельность института административной ответственности в сфере образования, а также имеющий богатый практический опыт судебно-арбитражной практики по делам, связанным с образовательными правоотношениями.

Авторами с учетом анализа правовых проблем и с целью гармонизации образовательного законодательства предлагается усовершенствовать понятийный аппарат; устранить пробелы и коллизионные нормы в действующем законодательстве. Так, в разделах, подготовленных В. М. Сырых, в рамках углубления авторской концепции образовательного права доминирующим является положение о его систематизации в форме кодификации, что является залогом его успешной гармонизации. В разделах, подготовленных Д. В. Бондаренко, представлена законотворческая практика Российской Федерации и ее субъектов по предмету образовательного права, выявлены проблемы взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также предложены пути их решения, связанные с закреплением научно обоснованных нормативных предписаний федерального и регионального образовательного законодательства.

В рамках анализа полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования, обуславливающих чрезмерную «вариативность» регламентации на уровне субъектов Федерации, Н. В. Путило сделан ряд обоснованных предложений по повышению уровня гармонизации федерального и регионального законодательства об образовании. С. В. Барабанова обращает

внимание на необходимость решения проблемы юридической ответственности в сфере образования, подчеркивает необходимость гармонизации правового статуса образовательной организации. З. П. Дашинская аргументирует необходимость гармонизации правового положения субъектов сферы образования с учетом современных условий и потребностей индивидов, общества и государства. О. И. Селиверстова предлагает направления совершенствования российского законодательства по проблеме, связанной с приемом и обучением иностранных студентов в Российской Федерации.

Проблема инклюзивного образования с учетом опыта истории, а также опыта зарубежных стран, рассмотренная Н. В. Волковой, вызывает несомненный научный интерес, призывает к поиску ответов на вопросы обеспечения равного доступа к образованию всех обучающихся и, бесспорно, высвечивает гуманистический характер данного явления.

Правовые проблемы в экономике образования, а также пути преодоления этих проблем с учетом гармонизации межотраслевого законодательства рассматриваются И. Ф. Сябаревой и В. В. Чеха. История вопроса — история образовательного права, динамика развития образовательного законодательства как необходимые разделы научного исследования с целью выявления позитивного опыта и позитивных тенденций, возможного их преломления в современных условиях представлены И. Ф. Сябаревой и Е. А. Прокофьевой.

В монографии прослеживается весомый вклад ответственных редакторов, в частности, доктора политических наук, кандидата юридических наук, директора ФГБНУ «Федеральный центр образовательного законодательства» В. В. Насонкина — автора многочисленных работ по проблемам правового обеспечения образования.

Актуальность и степень освещения теоретических и практических вопросов образовательного права обуславливают вывод, что монография, вне всякого сомнения, вызовет интерес научных работников, преподавателей высших учебных заведений, сотрудников органов управления образованием, практикующих юристов, студентов, аспирантов, а также круга читателей, интересующихся правовыми проблемами образования.

Доктор юридических наук, профессор,
директор Межрегионального юридического института,
профессор кафедры теории государства и права
Саратовской государственной юридической академии

Д. Е. Петров

«_____» _____ 2020 г.

YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 14 (№ 19)

2019

EDUCATIONAL LAW THEORY

***Kozyrin A. N. Documents on education as an institute of educational law*4**

Alexander N. Kozyrin, Doctor of Law, Professor, Academic Director of the educational program «Financial, Tax and Customs Law» of the National Research University «Higher School of Economics» (Moscow, Russia)
Tel.: + 7 (495) 772-95-90, e-mail: kozyrine@hse.ru

Abstract. One of the institutes of educational law — documents on education is presented in the article. The concept of a document on education is given, its main features as a legal document are given. Special attention is paid to the comparison of a document on education and a training document; a standard document and a state standard document on education. The procedure of issuing documents on education is studied. In connection with the consideration of the concept «foreign document of education», the procedures of legalization and recognition of a foreign document are analyzed.

Keywords: education document; a Russian education document; apostilization of the education document; legalization of the education document; recognition of the education document.

RIGHT TO EDUCATION

***Kalyak A. M. Human rights and the right to education*31**

Andrei M. Kalyak, PhD in Law, associate Professor, Department of constitutional and municipal law at Siberian Institute of management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, head of Department of theory of state and law, international law, Novosibirsk Law Institute (branch) of Tomsk State University (Novosibirsk, Russia)
Tel.: + 7 (913) 209-85-93, e-mail: andrei.kaliak@mail.ru

Abstract. The article analyzes certain aspects of the most common classification of human rights in the legal literature — by generation, and also considers the place

of the right to education in the system of generations of human rights. The author proposes to clarify the classification criteria for the division of human rights and freedoms, notes the features of the historical formation of the right to education among different peoples, as well as in the era of Modern times on the scale of the main States participating in international communication. The conclusion is made about the illogical perception of the General cultural, value of education in the modern era.

Keywords: classification of human rights and freedoms; right to education; definition of human rights and freedoms; right-condition; basic rights; value of education; axiology of education.

Kurov S. V. Right to general education and educational security42

Sergey V. Kurov, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Legal Support of Market Economy of the Higher School of Law of the Institute of Public Service and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia)
Tel.: + 7 (903) 273-48-51, e-mail: rehjd1902@mail.ru

Abstract. Taking into account the social value of general education, the article investigates the concept of educational security in relation to the institute of general education and the category of the right to general education. The distinction is made and the legal content of the concepts «educational security of general education» and «security of the right to general education» is revealed. In accordance with the objectives of general education, potential security threats to the right to general education and educational security of general education are identified and examined. The author refers to the liquidation of the general education organization or termination of educational activity on other grounds; expulsion of the student from the educational organization; circumstances, the source of which is the family; circumstances of linguistic character, including the language of instruction; digitalization of education; inadequate level and quality of general education; low level of teacher training; federal standard of general education; other decisions and actions of authorities and management of general education. The revealed threats are the basis of forecasting of occurrence of possible infringements of educational safety, research of their character, definition of possible consequences and their size for the purpose of development of concrete measures and actions for elimination of negative influence on safety of the general education.

Keywords: educational security; security of the right; general education; threats to educational security; the right to general education; security in general education.

EDUCATION SYSTEM

Boldyreva E. V. Educational system: constitutional-legal aspect62

Elena V. Boldyreva, PhD in Law, Associate Professor of the Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, Institute of Law and National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia)
Tel.: + 7 (906) 737-83-24, e-mail: boldyreva555@mail.ru

Abstract. The article considers basic social relations in the sphere of education regulated by the norms of constitutional law. Within the framework of social relations on consolidation of the bases of the constitutional system education is the most important guarantee of the social state. As far as the relations on the establishment of the legal status of an individual are concerned, the constitutional law establishes the right to education, the duty of parents to educate and educate their children as well as the bases of the legal status of pedagogical workers. In federal relations, relations on the division of competences in the area of education are distinguished. It is shown that the forms of the division of competence between the federation and its subjects, established by constitutional law, can be applied when necessary and in the area of education. Constitutional law also establishes the principles of the organization and activities of State and local government bodies that administer education, both general and sectoral competencies. Given the wide range of social relations in the area of education governed by the norms of constitutional law, it has been concluded that there is a need for a detailed study of these issues in order to acquire new knowledge and develop proposals for improving Russian legislation.

Keywords: educational system; education; right to education; subject of the constitutional right; social state; differentiation of the competence in education; mechanism of protection of the rights and freedoms; management in education; constitutional justice; legislation in education.

Lomtev S.P. Spiritual and moral origins of legal education and education in Russia's educational system78

Sergey P. Lomtev. Honoured Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor
Tel.: + 7 (985) 955-98-13, e-mail: aplomtev@yandex.ru

Abstract. The article is devoted to substantiation of priority importance of spiritual and moral component in organization of legal education and enlightenment, understanding it as the main source of formation of professional legal knowledge. The author cites the results of historical and legal analysis of provisions of constitutions (since 1918) and norms of federal legislation related to the freedom of con-

science, separation of church from state and school from church as a substantiation of the conclusion about the irreplaceable gap in the processes of formation of spiritual and moral foundations of legal education and enlightenment taking into account Orthodox and other various religious canons.

At the same time, based on the trends in the development of modern constitutional lawmaking, the author formulates an optimistic position, according to which the adoption in 2020 of amendments to the current Constitution of the Russian Federation will constitute both the right-wing and spiritual and moral basis for consolidation of efforts of the state, society and the church in the modernization of legal education and enlightenment.

Keywords: educational system of Russia; Constitution of the Russian Federation; spiritual and moral sources; legal education; legal education; separation of church from state; social and legal partnership; national interests.

Sheveleva N. A., Vasilyev I. A. Online-courses in Higher Legal Education95

Natalia A. Sheveleva, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of St. Petersburg State University

Tel.: + 7 (812) 363-60-90, e-mail: n.sheveleva@spbu.ru

Ilya A. Vasilyev, PhD in Law, Associate Professor of the Department of History and Theory of Law of St. Petersburg State University

Tel.: +7 (812) 363-60-92, e-mail: i.vasilev@spbu.ru

Abstract. Abstract at first glance, the content of the concept of «digitalization of education» has its real manifestation in several events of federal projects of national projects «Digital Economy» and «Education». An example of concretization is quantitative requirements — performance indicators related to online-courses. At the same time, the traditional system of higher education and legal education, in particular, demonstrates certain inertia towards innovation. The article is devoted to the analysis of the «market» state of online courses, taking into account the activities of educational platforms and regional centers of competencies in the field of online learning. As a result of the study, several conclusions were made, including that the legal regulation of the use of online-courses in the implementation of educational programs is concentrated in acts of local regulation — this implies the existence of various requirements that do not contribute to the development of e-learning and academic mobility of students.

Keywords: online-courses; online-education; e-learning; national projects; educational platforms; legal regulation of online-courses; local regulation of online-courses; online-courses in educational programs; students' attitudes towards online courses; offsetting the results of mastering online-courses.

Postylyakov S. P. The evolving of educational networking in educational programmes (curriculums)115

Sergey P. Postylyakov, Junior Research Scientist of the Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)

Tel.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: sergey.postylyfkov@gmail.com

Abstract. The paper is focused on evolving of educational networking in educational programmes (curriculums) as an independent institution of educational law – from the enactment of Federal Act No. 273 of 29 December 2012 On Education for the Russian Federation till the enactment of Federal Act No. 403 of 2 December 2019. The theme is differentiated between definition «networking cooperation» and definition «educational networking in educational programmes (curriculums)». The paper underlines the actual problems of law enforcement practice based on due diligence of contractual nature of educational networking in educational programmes (curriculums).

Keywords: networking cooperation; educational networking; licensing; contract of educational networking in educational programmes (curriculums); a joint activity contract; types of educational networking.

EDUCATION LEVELS

Volkova N. S., Yeryomina O. Yu. Self-regulation mechanisms in the field of general education: problems and solutions131

Natalia S. Volkova, PhD in Law, Deputy Head of the Department of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Tel.: +7 (499) 724-12-19, e-mail: volkova@izak.ru

Olga Y. Yeryomina, Senior Researcher of the Department of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Tel.: +7 (499) 724-20-57, e-mail: social5@izak.ru

Abstract. The article is devoted to the study of self-regulation in the field of education as a whole and general education in particular. Studying the established legislative framework for the self-regulation in the field of general education, the authors analyze the prevailing practice of functioning of institutions traditionally referred to as self-government in education, as well as the possibilities of influence of the public and the professional community on the content of general education; the authors identify issues and suggest solutions.

Keywords: general education; self-regulation; self-government in education; governing council of a general educational organization; educational program.

EDUCATIONAL LEGAL RELATIONSHIP

***Seliverstova O. I. Problems of normative support for education in temporary detention centers*142**

Olga I. Seliverstova, PhD in Law, Head of the Education Legislation Sector of the Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)

Tel.: +7 (926) 920-06-27, e-mail: o-seliverstova@yandex.ru

Abstract. The article discusses the problems of the current legislation of the Russian Federation on the education of juvenile offenders in temporary detention centers. The federal and regional regulatory and legal framework is analyzed in terms of the implementation of educational activities in temporary detention centers, determination of financing mechanisms, and the appointment of responsible entities for the organization of the educational process in such centers. According to the results of the analysis, the shortcomings and features of legal regulation that affect the completeness and effectiveness of the implementation of the right of citizens to education are identified. Conclusions are formulated on the need to adopt an order at the level of the Ministry of Education of the Russian Federation containing norms regarding the peculiarities of organizing the educational activities of students who need training outside their place of permanent residence in connection with temporary placement in temporary detention centers.

Keywords: administrative offense; fixed educational organization; remote technologies; juvenile offender; deficiencies in legal regulation; education at a temporary detention center; crime prevention; network form of implementation of education programs; temporary detention centers of internal affairs bodies; e-learning.

***Vershinina E. V., Semenov D. N. Legal analysis of the mechanisms for attracting International students in Russian education organizations*157**

Ekaterina V. Vershinina, PhD in Engineering, the Federal State Budgetary Institution «Center of International Educational Activities» (FSBI «Interobrazovanie»), expert; Dmitry Mendeleev University of Chemical Technology of Russia, Associate Professor (Moscow, Russia)

Tel.: +7 (903)773-52-21, e-mail: kaver@yandex.ru

Dmitrij N. Semenov, the Federal State Budgetary Institution «Center of International Educational Activities» (FSBI «Interobrazovanie»), Acting Director General (Moscow, Russia)

Tel.: 8 (495) 246-31-10, e-mail: ined@ined.ru

Abstract. The analysis of legal support of the main technologies of attracting foreign citizens to Russian educational organizations is given in the article. Regulatory legal acts regulating mechanisms of internationalization of educational organizations, implementation of educational programs in a network form, functioning of subdivisions of Russian educational organizations in foreign countries, attraction of foreign students to Russian online platforms, creation of network universities are analyzed. The article is intended for employees of international services of professional education organizations, as well as for persons interested in academic mobility and training of foreign citizens.

Keywords: export of educational services; enrollment in educational organizations; network programs; branches and representative offices; online learning; recruiting; foreign citizen; the federal project.

ECONOMICS OF EDUCATION

Chekha V. V. Paid educational services in Russia: problematic issues of legal regulation182

Vadim V. Chekha, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Representative Office of the Rossotrudnichestvo in Abkhazia
Tel.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: tschecha77@list.ru

Abstract. The article is devoted to the regulation of paid educational services in Russia. Within the framework of the article, an attempt is made to consider the norms ensuring the protection of the rights of students in the provision of poor quality educational services, the norms ensuring equal conditions of education for students under the same educational programs on a paid and free basis, and the norms regulating the pricing of paid educational services.

The article explores the norms of the Federal Law «On Education in the Russian Federation», other normative legal acts. Conclusions were drawn on the existence of problems in the legal regulation of issues of quality of education, the inadequacy of approaches to determining the quality of education in the legislation, on mechanisms for protecting the rights of students in case of violation of the requirements for the formation of prices for paid educational services and in case of unequal conditions for students on a paid and free basis. The study resulted in conclusions and proposals.

Keywords: Paid educational services; right to education; educational organizations; price of educational services; agreement on provision of paid educational services;

equal conditions of education; quality of education; lack of paid educational services; financing of education.

EDUCATION MANAGEMENT

***Bondarenko D. V., Dvornikov D. V., Tormisheva T. A. On the issue of delegated authority in the Russian Federation education sphere*205**

Dmitry V. Bondarenko, PhD in Law, Leading scientific researcher of Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)

Tel.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: bond_22@inbox.ru

Denis V. Dvornikov, PhD in Law, Scientific researcher of Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)

Tel.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: dvornikovdv@mail.ru

Tatyana A. Tormisheva, PhD in Economics, Scientific researcher of Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)

Tel.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: tormi@mail.ru

Abstract. The article deals with the development of the institution of delegated powers in the field of education and control over the quality of their implementation by the Executive authorities of the Russian Federation. The article presents a comparative analysis of current and expired normative legal acts on the issues of delegated authority in the field of education.

Based on the research, the author comes to the conclusion that the institution of delegated powers in the field of education and control over the effectiveness and quality of their implementation is currently a well-established mechanism, and the valuable experience gained in the process of its development can be used to improve the mechanism of legal regulation and effective control over the transferred powers in other sectors and spheres of activity of our state.

Keywords: delegated authority; subject of the Russian Federation; control and supervision; prescription; efficiency and quality; subventions.

***Orlov A. A. Interaction of federal authorities on the development of mass sports and physical education of children and youth*217**

Alexander A. Orlov, PhD in law, Director of the Institute of legal consulting of the Kutafin Law University (MSAL) (Moscow, Russia)

Tel.: +7 (495) 766-27-18, e-mail: aaorlov@msal.ru

Abstract. The article deals with the interaction of the Ministry of education of Russia, the Ministry of education of Russia and the Ministry of sports of Russia in the development of mass physical culture and sports, physical education of children and youth. The article analyzes the current problems of relations in the field of sports and physical culture related to educational organizations. Special attention is paid to the prospects for the development of physical education and the formation of a healthy lifestyle of students in educational organizations of general and additional education in the Russian Federation.

Keywords: sport; physical education; physical culture; educational organizations; sports organizations.

REGIONAL EDUCATIONAL LEGISLATION

***Hrushchev Yu. V. Subject of legal regulation of laws of subjects of the Russian Federation on education: in search of truth*233**

Vladimir M. Syrykh, Honoured Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory and History of Law and Judicial Power, Russian State University of Justice
Tel.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru

Yuri V. Hrushchev, laboratory researcher of the Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)
Tel.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: yuraoffice@mail.ru

Abstract. In the laws of the subjects of the Russian Federation on education the subject is presented inaccurately and incompletely, which negatively affects their content. Regional laws are often blank, and the gaps are filled by normative acts of executive power bodies. As a result, primary regulation of educational relations is carried out not by legislative, but by executive bodies. In the article an attempt is made to reveal the peculiarities of the relation between federal and regional legislation on education, taking into account which it is necessary to establish the subject of laws of the subjects of the Russian Federation, fixing the primary regulation of educational relations in relation to the conditions of a particular region.

Keywords: Federal law on education; law of the subject of the Russian Federation on education; subject of legal regulation; legislative authority of the subject of the Russian Federation; executive authority of the subject of the Russian Federation; gaps in the legislation; system of legal regulation; efficiency of the legislation on education.

INTERDISCIPLINARY STUDIES

Karpukhin D. V., Ostroushko A. V. Analysis of the law-making component of ensuring the protection of children from harmful information exposure: state and prospects248

Dmitry V. Karpukhin, candidate of historical sciences, Associate Professor of the Department of Legal Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Associate Professor (Moscow, Russia)
Tel.: + 7 (903) 277-87-15, e-mail: dimak7571@mail.ru

Alexander V. Ostroushko, PhD in Law, Associate Professor, Department of Legal Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Associate Professor (Moscow, Russia)
Tel.: + 7 (903) 751-99-32, e-mail: avostroushko@fa.ru

Abstract. In recent years, the legislative process in the field of adoption of legal acts in the field of protecting the health and life of children from harmful information exposure has noticeably intensified. Acts of a political and legal nature (concepts) formulate the main tasks of state policy in the field of children's information security and expected results. Normative legal acts (laws, orders) formulate a conceptual and categorical apparatus in the field of information security of an individual, determine the formal and material corpus delicti in this area, administrative and organizational-technical measures used to protect the interests of minors. Legal acts in the form of letters contain recommendations to persons called upon to ensure the information security of minors. The objective of the study is to analyze the ratio of these acts in order to determine the prospects for legal regulation of the protection of minors from harmful information exposure.

Keywords: political and legal act; normative legal act; order; letters; recommendations; information security of children; administrative measures; organizational measures; technical measures; parental control; social control; pedagogical control.

Rostovskaya T. K., Skorobogatova V. I., Krasnova G. A. Academic mobility of Russian young scientists in the conditions of international cooperation in science and technology concept: regulation, problems, solutions258

Tamara K. Rostovskaya, Dr. Sc. (Sociology), Professor, Deputy Director for Research, Institute of Socio-Political Research – Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia)
Tel.: +7 (905) 558-97-91, e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru

Vera I. Skorobogatova, PhD in law, leading researcher, Institute of Socio-Political Research – Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia)
Tel.: +7 (915) 159-52-46, e-mail: Skorobogatova_ve@mail.ru

Gulnara A. Krasnova, PhD, Professor, Leading Scientific Employee of Russian Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia)
Tel.: +7 (985) 788-77-28, e-mail: director_ido@mail.ru

Abstract. The article analyzes the Russian and international legislative and regulatory framework for the development of academic mobility, during which significant gaps in the regulation of academic mobility of young scientists have been identified. The authors argue about the legislative barriers and limitations of academic mobility of Russian young scientists, to eliminate which the authors propose the model of effective social policy for young scientists aimed at regulating their academic mobility in the context of international scientific and technical cooperation.

Keywords: young scientists; academic mobility; youth scientific diplomacy; interstate educational alliances; legislative barriers and restrictions on academic mobility of Russian young scientists; author's model of state support for academic mobility of young scientists.

***Khachikyan E. I., Filippova T. I., Patsakula I. I. Legal regulation of system of grant support of Russian scientists research in regions: experience of Kaluga region*277**

Elena I. Khachikyan, Doctor of Education, Professor, Head of department of literature of Kaluga state university named after K. E. Tsiolkovsky
Tel.: +7 (910) 914-41-11, e-mail: helena64@bk.ru

Tatyana I. Filippova, PhD of Geography, Methodist, Kaluga state institution for development educational processes
Tel.: +7 (920) 893-38-38, e-mail: vip.filti@mail.ru

Irina I. Patsakula, PhD in Psychology, Associate Professor, Head of department «Social Sciences» of the Kaluga Branch of the Finance University under the Government of the Russian Federation
Tel.: +7 (910) 915-73-13, e-mail: kaluga-irina@yandex.ru

Abstract. The article presents an analysis of regulatory legal acts of the federal and regional levels that regulate the system of state support and stimulation of the scientific and technical activities of Russian scientists, including in terms of receiving financial assistance from the state through grant financing for research. The experience

of many years of successful implementation of the grant support program for research work of Kaluga Region together with Russian Fund for Fundamental Research (earlier and with Russian Humanitarian Scientific Foundation), including legal regulation issues by financing entities (grant support funds and authorities) is examined in details state authorities of the region). Indicators of the state of grant activity of Kaluga region scientists over the past 5 years are presented, confirming the effectiveness and efficiency of the research support grant program in the region.

Keywords: state support of scientists; grant; system of grant support of research; analysis of legal regulation; grant foundations.

***Kovalenko S. A., Punavia I. Features of the Short-Cycle Higher Education development in some countries of the European region*288**

Sergey A. Kovalenko, PhD in History, Director of the Centre for Comparative and International Education, Associate Professor of the Department for Comparative Educational Policy, RUDN University (Moscow, Russia)

Tel.: +7 (916) 624-84-55, e-mail: sergeirudn@gmail.com

Iva Punavia, Specialist of the 1st category of the Department for Recruitment and Support of Foreign Students, RUDN University (Moscow, Russia)

Tel.: +7 (926) 403-86-16, e-mail: punavia-i@rudn.ru

Abstract. Short-Cycle Higher Education programmes are now increasingly popular in the higher education sector in Europe. This is primarily due to the fact that this segment of programs helps to solve the problems related to the lack of highly specialized technical personnel. Short-term cycles also contribute to social justice, as students who have traditionally had no access to university are now able to do so through short cycle programmes. This article will review the experience of some European countries that have been most active in implementing short cycle programmes. In addition, the paper will attempt to identify the main difficulties in implementing short cycle programs of higher education in the European region, as well as identify the prospects and possible difficulties in implementing short-term cycles of higher education in the Russian Federation.

Keywords: short-term cycles of higher education; short cycle; higher education; European region; Bologna process; training of specialized staff; Dublin descriptors; European Higher Education Area; highly specialized education; technical staff; Lifelong Learning.

REVIEWS

- Syrykh V. M. Review of the textbook A. N. Kozyrin, T. N. Troshkina «Educational Law of Russia»**305
Vladimir M. Syrykh, Honoured Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory and History of Law and Judicial Power, Russian State University of Justice (Moscow)
Tel.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru
- Petrov D. E. Receptions to the collective monograph «Harmonization of Educational Russian Law: Problems of Theory and Practice» (edited by V. M. Syrykh, V. V. Nasonkin)**313
Dmitry E. Petrov, Doctor of Law, Professor, chief executive officer of Interregional Legal of the Institute, professor of the theory of state and law of the Saratov State Law Academy
Tel.: + 7 (903) 328-82-80, e-mail: dpetrov.saratov@mail.ru

ОБ АВТОРАХ

Болдырева Елена Владимировна	кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Юридического факультета Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва) Тел.: + 7 (906) 737-83-24, e-mail: boldyreva555@mail.ru
Бондаренко Дмитрий Владимирович	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (г. Москва) Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: bond_22@inbox.ru
Васильев Илья Александрович	кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета Тел.: +7 (812) 363-60-92, e-mail: i.vasilev@spbu.ru
Вершинина Екатерина Владимировна	кандидат технических наук, доцент кафедры «Инновационные материалы и защита от коррозии» Российского химико-технологического университета им. Д. И. Менделеева, эксперт Центра развития образования и международной деятельности (г. Москва) Тел.: + 7 (903) 773-52-21,; e-mail: kaver@yandex.ru
Волкова Наталья Сергеевна	кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (г. Москва) Тел.: + 7 (499) 724-12-19, e-mail: volkova@izak.ru
Дворников Денис Владимирович	кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: dvornikovdv@mail.ru
Еремина Ольга Юрьевна	научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (г. Москва) Тел.: +7 (499) 724-20-57, e-mail: social5@izak.ru

<p>Кальяк Андрей Михайлович</p>	<p>кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права, международного права Новосибирского юридического института (филиала) НИ ТГУ, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала РАНХиГС (г. Новосибирск) Тел.: + 7 (913) 209-85-93, e-mail: andrei.kaliak@mail.ru</p>
<p>Карпухин Дмитрий Вячеславович</p>	<p>кандидат исторических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва) Тел.: + 7 (903) 277-87-15, e-mail: dimak7571@mail.ru</p>
<p>Коваленко Сергей Александрович</p>	<p>кандидат исторических наук, директор Центра сравнительного и международного образования, доцент кафедры сравнительной образовательной политики УНИСОП Российского университета дружбы народов (г. Москва) Тел. +7 (916) 624-84-55, e-mail: sergeirudn@gmail.com</p>
<p>Козырин Александр Николаевич</p>	<p>доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва) Тел.: + 7 (495) 772-95-90, e-mail: kozyrine@hse.ru</p>
<p>Краснова Гульнара Амангельди- новна</p>	<p>доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва) Тел.: + 7 (985) 788-77-28, e-mail: director_ido@mail.ru</p>
<p>Куров Сергей Владимирович</p>	<p>кандидат юридических наук, кандидат технических наук, доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва) Тел.: + 7 (903)-273-48-51, e-mail: rehjd1902@mail.ru</p>
<p>Ломтев Сергей Петрович</p>	<p>заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Тел.: + 7 (985) 955-98-13, e-mail: aplomtev@yandex.ru</p>

Орлов Александр Александрович	кандидат юридических наук, директор Института правового консалтинга Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (г. Москва) Тел.: + 7 (495) 766-27-18, e-mail: aaorlov@msal.ru
Остроушко Александр Владимирович	кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва) Тел.: + 7 (903) 751-99-32, e-mail: avostroushko@fa.ru
Пацакула Ирина Ивановна	кандидат психологических наук, доцент, заведующая кафедрой «Общественные науки» Калужского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации) Тел.: + 7 (910) 915-73-13, e-mail: kaluga-irina@yandex.ru
Петров Дмитрий Евгеньевич	доктор юридических наук, профессор, директор Межрегионального юридического института, профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии Тел.: + 7 (903) 328-82-80, e-mail: dpetrov.saratov@mail.ru
Постыляков Сергей Петрович	младший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (г. Москва) Тел.: + 7 (495) 221-04-47 e-mail: sergey.postylyfkov@gmail.com
Пунавия Ива	специалист 1 категории Департамента по рекрутингу и сопровождению иностранных обучающихся Российского университета дружбы народов (г. Москва) Тел. +7 (926) 403-86-16, e-mail: punavia-i@rudn.ru
Ростовская Тамара Керимовна	доктор социологических наук, профессор, заместитель директора по научной работе Института социально-политических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук (г. Москва) Тел.: + 7 (905) 558-97-91 e-mail: rostovskaya.tamara@mail.ru
Селиверстова Ольга Игоревна	кандидат юридических наук, заведующая сектором законодательства об образовании Федерального центра образовательного законодательства (г. Москва) Тел.: + 7 (926) 920-06-27 e-mail: o-seliverstova@yandex.ru

Семенов Дмитрий Николаевич	врио генерального директора Центра развития образования и международной деятельности (г. Москва) Тел. + 7 (495) 246-31-10; e-mail: ined@ined.ru
Скоробогатова Вера Игоревна	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук (г. Москва) Тел.: + 7 (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 Российского государственного университета правосудия (г.Москва) Тел.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru
Тормышева Татьяна Анатольевна	кандидат экономических наук, научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства (г. Москва) Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: tormi@mail.ru
Филиппова Татьяна Ивановна	кандидат географических наук, методист Калужского государственного института развития образования Тел.: + 7 (920) 893-38-38, e-mail: vip.filti@mail.ru
Хачикян Елена Ивановна	доктор педагогических наук, профессор, заведующая кафедрой литературы Калужского государственного университета им. К. Э. Циолковского Тел.: + 7 (910) 914-41-11, e-mail: helena64@bk.ru
Хрущев Юрий Вадимович	лаборант-исследователь Федерального центра образовательного законодательства (г. Москва) Тел.: + 7 (495) 221-04-47, e-mail: yuraoffice@mail.ru
Чеха Вадим Витальевич	доктор юридических наук, доцент, руководитель представительства Россотрудничества в Абхазии, (г. Москва) Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: tschecha77@list.ru
Шевелева Наталья Александровна	доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета Тел.: +7 (812) 363-60-90, e-mail: n.sheveleva@spbu.ru

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 14 (№ 19), 2019

Главный редактор *В. В. Насонкин*

Редактор *И. А. Иванова*

Худ. оформление *С. Л. Кузнецов,*
Э. С. Зарянский

Вёрстка *Д. С. Кузнецов*

Формат 70 x 100 / 16. Объем 21,0 усл.-печ. л.
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».
Тираж 500 экз. Заказ 56

Отпечатано в типографии Белый Ветер
115093, Москва, ул. Щипок, д. 28