

## СОДЕРЖАНИЕ

### РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Болдырева Е.В.* Проблемные аспекты международно-правового регулирования сферы образования ..... 4
- Путило Н. В., Волкова Н. С.* Правовое обеспечение развития системы непрерывного образования в Российской Федерации с учетом норм международного права и зарубежного опыта ..... 18

### ЦИФРОВИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

- Чеха В. В.* Образовательная программа как цифровая платформа: вопросы регулирования ..... 35
- Шевелева Н. А., Васильев И. А.* Корпорации вузов как модераторы цифровизации программ высшего образования ..... 53
- Александров А. Ю.* Проблемы правовой регламентации новых образовательных трендов ..... 68

### ДИСТАНЦИОННОЕ ОБУЧЕНИЕ

- Никонова Н. В., Барабанова С. В., Газизова Н. Н.* Некоторые особенности организации педагогической деятельности посредством синхронного обучения ..... 80
- Макаров Т. Г.* Правовое регулирование дистанционного образования: проблемы и перспективы развития ..... 97

### ОБРАЗОВАНИЕ И БЕЗОПАСНОСТЬ

- Куров С. В.* Безопасность общего образования в условиях чрезвычайных обстоятельств ..... 108
- Симонова М. А., Остроушко А. В., Букалерева Л. А.* Снятие правовых ограничений цифровизации как угроза информационной безопасности несовершеннолетних ..... 122
- Бондаренко Д. В., Текоева З. С., Магамадова Л. М.* Дети в информационных отношениях ..... 136

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

<i>Вершинина Е. В., Семёнов Д. Н., Насонкин В. В.</i> Особенности приема на образовательные программы бакалавриата, программы магистратуры и программы специалитета в 2021 году .....	148
---	-----

## ОПЕКА И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО

<i>Семья Г. В., Лаишул М. В.</i> Возможные модели органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан как результат реформирования и совершенствования деятельности системы .....	160
--	-----

## МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

<i>Рябова Е. Н., Палибина Е. С.</i> Онлайн-обучение в условиях пандемии: проблемы и вызовы .....	181
<i>Касаркина Е. Н., Антипова А. А.</i> Востребованность куратора и института кураторства на уровне высшего образования в условиях COVID-19 .....	195
<i>Куликова Т. Б.</i> Барьеры и перспективы академического признания в рамках Евразийского экономического союза .....	213

## РЕЦЕНЗИИ

<i>Абашидзе А. Х.</i> Рецензия на перевод Части VI Руководства по передовой практике применения статьи 13 (1) (b) Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г. ....	225
<b>CONTENTS</b> .....	228
<b>Об авторах</b> .....	242

*Болдырева Е. В.*

### **Проблемные аспекты международно-правового регулирования сферы образования**

**Аннотация.** В статье проведен анализ международных норм по вопросам образования. Рассмотрены документы, принятые в рамках различных международных организаций, а также двухсторонние международные договоры Российской Федерации. Проанализированы положения законодательства РФ в части закрепления международных обязательств. Научная новизна заключается в комплексном анализе международно-правового регулирования вопросов образования и выявлении проблем реализации международных норм. По результатам исследования получены выводы о содержании международно-правового регулирования по вопросам образования, об эффективности механизмов защиты права на образование, о необходимости обязательной имплементации международных норм во внутреннем праве государств, установления порядка реализации права на образование, создания социально-экономических условий для его реализации. Относительно Российской Федерации выявлено, что законодательство РФ об образовании закрепило взятые международные обязательства и механизм их реализации. Вместе с тем решения международных органов о нарушении положений международных договоров исполняются Российской Федерацией с условием соответствия их положениям Конституции РФ, соблюдением конституционной идентичности Российской Федерации.

**Ключевые слова:** право на образование; образование; международные договоры РФ в области образования; дискриминация в образовании; общедоступность образования; бесплатность образования; международная защита права на образование; Европейский Суд по правам человека; Комитет по правам ребенка; Комитет по правам человека, законодательство РФ об образовании.

Под международно-правовым регулированием традиционно понимается властное воздействие государств на межгосударственные отношения с помощью международного права.

Международное право имеет, как правило, более высокую юридическую силу, чем внутреннее право, однако по вопросу о соотношении норм конституции государства и международно-правовых норм государства делятся на две группы: устанавливающие примат или равенство международного права

и конституции государства (некоторые страны Латинской Америки, Азии) и устанавливающие преимущества конституции в сравнении с международным правом. В ряде стран высшие суды принимали решения, в которых признавали высшую юридическую силу конституции государства в соотношении с международными договорами (Франция, ФРГ, США, Япония и др.). Так, в ФРГ, Италии, Польше по вопросу о соотношении права Европейского Союза и национальных конституций получила развитие «доктрина контрлимитов». Суть ее в том, что конституционные суды обязаны проверять, чтобы международные нормы не противоречили фундаментальным конституционным правам и соблюдался принцип компетенции.

В Российской Федерации признается высшая юридическая сила Конституции РФ в отношении с международным правом. Россия передает часть своих полномочий в соответствии с международными договорами только в случае, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и не противоречит основам конституционного строя РФ (статьи 15 и 79 Конституции РФ)<sup>1</sup>. Таким образом, в соответствии с законодательством Российской Федерации нормы международного права, регулирующие вопросы образования, по общему правилу применяются при условии соответствия Конституции РФ.

Вопросы образования являются предметом регулирования международных норм, принятых в рамках различных международных организаций. Однако ключевое значение имеют международные нормативные акты, принятые в рамках Организации Объединенных Наций (далее — ООН).

Право на образование традиционно относится к социальным правам. При этом если группа естественных прав и свобод появилась в международном праве на основе таких актов конституционного значения, как Билль о правах 1791 г. к Конституции США 1787 г., Французской декларации прав человека 1789 г. и других, то появление социальных прав в международном праве, в том числе права на образование не было однозначным.

Так, при принятии Устава ООН СССР настаивал на включении в него права на образование, ссылаясь на положения Конституции СССР 1936 г. В то время как другие государства не могли на это согласиться, так как их внутреннее законодательство не гарантировало право на образование<sup>2</sup>. Так, Конститу-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 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, от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

<sup>2</sup> Международное право в 2 т. Том 2. Особенная часть : учебник для вузов / А. Я. Капустин [и др.] ; под редакцией А. Я. Капустина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 76.

ция США не содержит перечня социальных, культурных и экономических прав. В итоге, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. закреплено право на образование и его гарантии: бесплатность на уровне общего образования, обязательность начального образования, общедоступность высшего образования (статья 26)<sup>3</sup>.

Позднее были приняты Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах в 1966 г. Это было итогом конкуренции государств с разной экономико-социальной системой. Пакты являются полноценными международными договорами, подлежащими ратификации. Россия как преемница Советского Союза признала участие в обоих Международных пактах. Конституция РФ закрепила весь комплекс прав и свобод человека, содержащийся в них.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах были установлены гарантии предоставления права на образование, предусмотренные Декларацией прав человека, а также ряд других обязательств государств-участников: среднее образование, включая профессионально-техническое, должно быть доступно и бесплатно; высшее образование должно быть доступным на основе способностей каждого; постепенное введение бесплатного высшего образования; поощрение элементарного образования для тех, кто в свое время не получил своего начального образования; свобода родителей (опекунов) выбирать для своих детей как государственные, так и частные образовательные организации и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями; активное развитие сети образовательных организаций всех уровней, предоставление стипендий обучающимся и повышение материальных гарантий педагогическим работникам; право создавать образовательные организации физическим и юридическим лицам при условии соблюдения минимальных требований к образованию, которые установлены государством (статья 13)<sup>4</sup>.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах в пункте 1 статьи 2 государства обязуются принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав. В настоящее время положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах стали международным стандартом прав человека и закреплены конституциями абсолютного большинства государств мира.

---

<sup>3</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. // Рос. газ. 1995, 05 апр.; 1998, 10 дек.

<sup>4</sup> Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 дек. 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

Право на образование нашло отражение в международных актах ООН о правах ребенка. Так, в Декларации прав ребенка установлены, в том числе, такие принципы, как необходимость специального образования ребенка, который имеет ограничения в психическом, физическом или социальном отношении (принцип 5), обеспечение интересов ребенка в процессе образования родителями и иными участниками образовательного процесса, включение в образовательный процесс по возможности игр и развлечений (принцип 7)<sup>5</sup>.

Право на образование, установленное Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, конкретизировано в Конвенции ООН о правах ребенка. Конвенцией к гарантиям обеспечения этого права дополнительно отнесены: предоставление финансовой помощи в случае необходимости при получении детьми общего образования; обеспечение информационной доступности в области образования; принятие мер по снижению числа обучающихся, не заканчивающих школу (статья 28). Также в Конвенции о правах ребенка установлены цели и задачи образования (статья 29)<sup>6</sup>.

В рамках ООН 14 декабря 1960 года принята Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования<sup>7</sup>, которой запрещены различия, исключения и ограничения, имеющие целью закрытие для лица (лиц) доступа к образованию, ограничение образования низшим уровнем образования, создание или сохранение отдельных систем образования или учебных организаций за исключением случаев, указанных в Конвенции.

Вопросы образования затронуты и в других международных договорах ООН, таких как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая закрепляет равные с мужчинами права женщин на получение образования любого уровня и направленности (статьи 10, 14,16)<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 нояб. 1959 г. //Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 385–388.

<sup>6</sup> 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. № 1559-1 // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

<sup>7</sup> Принята Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 14 дек. 1962 г. : вступила в силу для СССР 1 нояб. 1962 г. : ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 02 июля 1962 г. № 254-VI // Ведомости ВС СССР. 2 ноября 1962 г. № 44, ст. 452.

<sup>8</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 дек. 1979 г. : вступила в силу для СССР 3 сен. 1981 г. : ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 19 дек. 1980 г. № 3565-X // Ведомости ВС СССР. 23 июня. 1982. № 25, ст. 464.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации требует от государств-участников установить запрет и ликвидировать неравенство по признаку расы при осуществлении права на образование<sup>9</sup>.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей устанавливает, что их дети имеют равное с гражданами соответствующего государства право на образование. Ребенку не должно быть отказано в зачислении в образовательную организацию в государстве, в котором работает по найму его родитель (родители)<sup>10</sup>. Россия в указанной Конвенции не участвует.

Конвенция о правах инвалидов требует от государств-участников обеспечивать инвалидам инклюзивное образование, стремясь при этом к наделению инвалидов возможностью эффективно участвовать в жизни общества. При реализации права на образование государства-участники должны обеспечить, в том числе, при получении инвалидами общего образования необходимые условия для реализации образовательного процесса. Лица с ограниченными возможностями здоровья должны иметь безусловный доступ к образованию на протяжении всей жизни (статья 24)<sup>11</sup>.

Кроме того, в ООН принят ряд документов декларативного характера, которые оказывают влияние на политику государств-участников в области образования. Это, к примеру, Декларация ООН об образовании и подготовке в области прав человека 2011 г., ключевой постулат которой заключается в том, что эффективное осуществление права на образование обеспечивает возможность повышения уровня образования и обученности, и как следствие реализацию иных прав и свобод человека и гражданина<sup>12</sup>.

Всемирная программа образования в области прав человека ООН 2004 г. находится сейчас на 4 этапе ее реализации (2020–2024 гг.). В качестве целевой группы 4 этапа объявлена молодежь. Особое внимание уделяется образованию

---

<sup>9</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 дек. 1965 г. : вступила в силу для СССР 4 марта 1969 г. : ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 22 янв. 1969 г. № 3534-VII // Ведомости ВС СССР. 18 июня 1969 г. № 25, ст. 219.

<sup>10</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 дек. 1990 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 492–515.

<sup>11</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 дек. 2006 г. : вступила в силу для Российской Федерации 25 окт. 2012 г. : ратифицирована Федеральным законом от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ // Бюллетень международных договоров, июль 2013 г., № 7.

<sup>12</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 19 дек. 2011 г. // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/hr\\_education.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/hr_education.shtml) (дата обращения: 12.12.2020)

молодежи, в том числе в сфере прав человека, что преследует цели развития толерантности, взаимоуважения и интеграции мировых обществ<sup>13</sup>.

В 2015 году в рамках ООН принята Инчхонская декларация «Образование 2030», направленная на реализацию цели 4 в области устойчивого развития «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех».

13 февраля 2019 года в Абиджане были приняты Абиджанские принципы, направленные на стимулирование государств обеспечивать именно государственное бесплатное и качественное образование и в этом ключе регулировать деятельность частных образовательных организаций. Принятие Абиджанских принципов обусловлено возникшими в мире проблемами предоставления образования частными образовательными организациями, которые стали составлять значительный сегмент системы образования. Это значительно влияет на выполнение обязательства государств обеспечить равное, качественное и бесплатное общее образование. Абиджанские принципы были приняты группой экспертов по правам человека из разных стран, впоследствии были утверждены резолюцией по итогам 41-й сессии Совета ООН по правам человека<sup>14</sup>.

Несмотря на усилия государств в области обеспечения права на образование, сохраняются такие проблемы, как военные атаки на объекты образования, наличие детей, не посещающих школу, большая часть из которых девочки; дискриминация женщин в реализации права на образование ввиду культурных, религиозных причин и другие проблемы.

За выполнением вышеуказанных международных договоров наблюдают соответствующие Комитеты ООН. Так, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) является органом, наблюдающим за выполнением государствами-участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. КЭСКП на основе докладов государств представляет им свои рекомендации в виде «заключительных замечаний». Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации КЭСКП 16 октября 2017 г. содержат раздел о праве на образование, в котором комитет отмечает прогресс в расширении доступа к качественному образованию для всего населения. Вместе с тем Комитет

---

<sup>13</sup> См.: Офиц. сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека // <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Education/Training/WPHRE/Fourthphase/Pages/FourthPhaseIndex.aspx> (дата обращения 25.01.2021)

<sup>14</sup> См. об этом: Образовательное право: Информационный портал // URL: [http://lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/pravo-na-obrazovanie/detail.php?ELEMENT\\_ID=8055](http://lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/pravo-na-obrazovanie/detail.php?ELEMENT_ID=8055) (дата обращения 12.12.2020).



по-прежнему обеспокоен, к примеру, большим числом детей-инвалидов, посещающих специальные школы или вообще не посещающих школу, а также отсутствием разумных приспособлений для облегчения доступа детей к инклюзивному образованию; случаями, когда дети-просители убежища и дети-беженцы сталкиваются с препятствиями в доступе к образованию из-за отсутствия удостоверения личности или документов о регистрации и другими проблемами<sup>15</sup>.

Следует отметить, что указанные проблемы являются повседневными для многих государств, их решение возможно путем корректировки правоприменительной практики и не требуют изменения законодательства Российской Федерации.

Помимо докладов, Комитет наделен полномочиями получать и рассматривать жалобы граждан государств-участников на нарушения их прав, установленных в Пакте. Похожие функции выполняет Комитет по правам ребенка, наблюдающий за выполнением государствами-участниками Конвенции о правах ребенка.

В целом следует отметить, что исполнение международных обязательств по обеспечению права на образование, взятых в рамках международных договоров ООН, находится, по сути, в доброй воли государств, так как отсутствуют механизмы исполнения решений комитетов ООН по соответствующим международным договорам.

Право на образование закреплено в статье 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция 1950 г.)<sup>16</sup>.

Конвенция 1950 г. полноценно регулирует правовое положение личности на европейском континенте. При этом ее значение возрастает с каждым годом благодаря решениям Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). По сути общепризнано, что Конвенция действует в истолковании ЕСПЧ.

Вообще следует отметить, что жалобы в ЕСПЧ о нарушении права на образование — явление редкое. Так, 13 ноября 2007 г. ЕСПЧ было вынесено постановление «D.H. и другие против Чехии». Дело было рассмотрено по жалобе граждан Чешской Республики цыганского происхождения на помещение их в «специальные школы», в результате чего они стали жертвами дискрими-

---

<sup>15</sup> См.: База данных договорных органов ООН // URL : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/RUS/CO/6&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/RUS/CO/6&Lang=ru) (дата обращения 12.12.2020).

<sup>16</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 нояб. 1950 г. (вместе с Протоколом № 1 от 20 марта 1952 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

нации по признаку расы и национального происхождения. Большая Палата ЕСПЧ признала их доводы обоснованными и постановила выплатить государством-ответчиком по 4 тысячи евро в качестве компенсации причиненного им морального вреда, а также выплатить всем заявителям совместно 10 тысяч евро в качестве возмещения понесенных ими судебных издержек и расходов<sup>17</sup>.

Имеет правовое значение позиция ЕСПЧ, выраженная в Постановлении от 10 ноября 2005 г. по делу «Лейла Сахин против Турции». Заявительница была не допущена к экзамену в университете ввиду того, что на ней был мусульманский платок. Циркуляр, изданный проректором Университета г. Стамбула установил, что студентки, носящие традиционные мусульманские головные платки, не будут допущены к лекциям, семинарам и консультациям с преподавателями. ЕСПЧ пришел к выводу, что в данном случае не было нарушение ее право на образование. По мнению суда, правила относительно мусульманских головных платков не направлены против религиозной принадлежности заявительницы, но преследуют законную цель охраны порядка и защиты прав и свобод других лиц и явно предназначены для сохранения светского характера обучения в образовательных организациях<sup>18</sup>.

Практически общепризнано, что решения международных судов стали источниками как внутригосударственного, так и международного права.

Как верно заметил А. С. Смбалян, благодаря деятельности международных судебных органов расширились возможности международного нормотворчества, что является благом для государств. Экономятся время и ресурсы, которые были бы вынуждены потратить государства на проведение длительных и порой безрезультатных многосторонних переговоров<sup>19</sup>.

Относительно решений ЕСПЧ Верховный Суд РФ использует понятие «правовая позиция ЕСПЧ»<sup>20</sup>. Верховным Судом РФ выделены правовые позиции, обязательные для России, принятые в решениях относительно Российской Федерации и правовые позиции, подлежащие учету, вынесенные ЕСПЧ в от-

---

<sup>17</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 13 ноября 2007 г. Дело "D.H. и другие против Чехии" [D.H. and Others v. Czech Republic] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 5.

<sup>18</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 10 ноября 2005 г. Дело "Лейла Сахин против Турции" [Leyla Sahin — Turkey] (жалоба № 44774/98) // Бюллетене Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2006. № 5.

<sup>19</sup> См.: Смбалян А. С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права / А. С. Смбалян. М., 2012. С. 187.

<sup>20</sup> См.: О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8, авг.

ношении других государств, в случае если в российском суде рассматриваются аналогичные обстоятельства.

Суды государств-членов Совета Европы также активно применяют решения ЕСПЧ. Так, Конституционный Суд Австрии использует в качестве основы вынесения решений не только Конституцию, но и Европейскую конвенцию 1950 г., а также решения ЕСПЧ. В Австрии положения указанного международного договора приравнены к положениям Конституции. Однако следует отметить, что Конституционный Суд Австрии не сразу признал конституционный характер Конвенции 1950 г.

В этой связи Г. Кельзен отмечал, что нет препятствий отмены нормативных актов, противоречащих международным договорам. Такая компетенция, по его мнению, находится исключительно в области конституции, то есть в компетенции конституционной юстиции. Вместе с тем конституция государства должна закреплять приоритетный характер международных норм по сравнению с внутрисударственными нормами<sup>21</sup>.

Решения Европейского суда по правам человека и Суда Европейского союза используются Конституционным Судом Австрии как прецедентные. Австрийский орган конституционного контроля применяет понятийный аппарат, выработанный Европейским судом по правам человека.

Безусловно, унифицирующая практика Европейского суда по правам человека обобщает судебную практику национальных конституционных судов, содействует принятию конституционными судами аналогичных решений. С другой стороны ЕСПЧ ориентируется на решения, выработанные национальными конституционными судами.

Если у государств-участников Конвенции 1950 г. наблюдается консенсус в законодательстве и совпадает с общеевропейским трендом, то ЕСПЧ как правило выносит дело на основе сложившегося консенсуса.

Однако не стоит идеализировать судебское правотворчество исключительно с позитивной стороны. В этой связи следует вспомнить научную доктрину Франсуа Жени. По его мнению, суды не всегда выявляют волю законодателя при толковании, зачастую они подменяют ее собственными взглядами, о которых изначально никто не предполагал. Он не отрицал правотворческую функцию судов, но считал, что они должны это делать как на общих принципах права (справедливости, морали и др.)<sup>22</sup>. Многие русские до-

---

<sup>21</sup> См.: Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (конституционная юстиция) // Право и политика. 2006. № 9.

<sup>22</sup> См.: Карапетов А. Г. Борьба за признание судебного правотворчества в европейском и американском праве / А. Г. Карапетов. — М., 2011. С. 24–36.

революционные юристы того времени вообще отрицали правотворческую деятельность судов (Шершеневич, Петражитский и др.)<sup>23</sup>.

Решения ЕСПЧ не всегда безоговорочно исполняются государствами-участниками Совета Европы. Многие решения ЕСПЧ не совпадают с правовыми позициями судов государств, в отношении которых ЕСПЧ выносит решение. Так, в практике взаимодействия Конституционного Суда Австрии и Европейского суда по правам человека зачастую встречаются расхождения относительно толкования основных прав и свобод<sup>24</sup>.

При этом наметились такие тенденции судебного активизма, как «дописывание» положений Конвенции 1950 г., «автономное» использование юридических терминов в ином контексте, нежели во внутреннем праве, применение концепции «подразумеваемых прав», тех, которые не закреплены напрямую, но подразумеваются, распространение Конвенции 1950 г. на государства, которые не являются ее участниками, кардинальные отступления от ранее заявленных правовых позиций и другие<sup>25</sup>. Такие тенденции привели к проблемам в исполнении ряда решений ЕСПЧ, коллизиям с решениями национальных конституционных судов. Конституционные суды государств-участников Совета Европы, в том числе Конституционный Суд РФ порой принимали взаимоисключающие решения. Формирование универсальных конституционных категорий со стороны ЕСПЧ вызывает возражения со стороны национальных органов, которые пытаются отстоять свои конституционные ценности.

В итоге Конституционный Суд РФ был наделён полномочиями по проверке конституционности истолкования международного договора межгосударственным судебным органом. Судебные решения, основанные на таком истолковании, не подлежат исполнению. Корреспондирующие изменения были внесены в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (часть 6.1 статья 4)<sup>26</sup>.

Наделение Конституционного Суда РФ такими полномочиями вызвало активные обсуждения и недовольства со стороны международного сообщества.

---

<sup>23</sup> Там же. С. 185–190.

<sup>24</sup> См. об этом: Грачева (Перчаткина) С. А. Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека: научно-практическое пособие. М., 2012. С. 100–120.

<sup>25</sup> См.: Ковлер А.И. Явление судейского активизма: особое мнение судей Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека № 2 (2016) : Автономное толкование Конвенции и судейский активизм / М. В. Агальцова, Д. В. Афанасьев, А. Ю. Бушев [и др.] ; под редакцией М. Е. Глазкова, С. А. Грачева, Т. А. Николаева. М., 2016. С. 30–34.

<sup>26</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2020. № 50, ст. 8074.

На наш взгляд, произошедшие изменения в законодательстве РФ следует оценивать исключительно с положительной стороны. Во-первых, появился механизм исполнения решений межгосударственных органов в случаях, если органы государственной власти РФ не могут оценить возможность исполнения решения. Во-вторых, закрепление этого механизма на уровне Конституции РФ сделало его прозрачным и понятным для международных организаций. Кроме того, в Конституции РФ, в том числе поправками 2020 г., закреплены также ценности и моральные устои нашего государства, что позволяет международному суду изначально оценить возможность исполнения его решения. Так, ЕСПЧ пока не выносил решения против Российской Федерации по вопросу нарушения права на образование как такого или иных прав, которые тесно связаны с процессом его получения. Но совершенно очевидно, исходя из норм Конституции РФ, что в России образование будет построено с учетом исторической правды, приоритета семейного воспитания и других конституционных ценностей.

Кроме самой Европейской конвенции и решений ЕСПЧ, в качестве ориентиров для выработки государственной политики в сфере образования следует выделить документы рекомендательного характера в сфере образования, такие как Рекомендация о продвижении и признании неформального образования/обучения молодежи CM/Rec(2003)8, Рекомендация о государственной ответственности за высшее образование и исследования CM/Rec(2007), рекомендация Комитета министров государствам-членам об образовании цыган и странствующих в Европе CM/Rec(2009) и другие.

В настоящее время в России обучаются около 300 тысяч иностранных граждан, абсолютное большинство которых граждане государств-участников Содружества независимых государств. Безусловно, это итог взаимодействия по вопросам образования в рамках этой международной организации. Так, 31 мая 2013 г. заключено Соглашение государств-участников Содружества Независимых Государств о взаимном признании документов о высшем / высшем профессиональном образовании<sup>27</sup>. Право на образование закреплено в статье 27 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. При этом на уровне СНГ гарантируются бесплатность и обязательность общего образования, в то время как в международных договорах ООН — только до уровня начального образования. Также Конвенция обязыва-

---

<sup>27</sup> Заключено 31 мая 2013 г.: вступило в силу для Российской Федерации 23 мая 2014 г. // Бюллетень международных договоров. 2014. №10. С. 23–27.

ет государства установить минимальный возраст, до достижения которого среднее образование является обязательным<sup>28</sup>.

Содержание образовательного процесса стало предметом международного права на региональном уровне. Так, после создания Совета Европы в 1949 г. проводится первая встреча ректоров в Кембридже в 1957 г.

С 1970-х годов образование становится объектом общей европейской политики. Как верно заметил В. В. Насонкин, система образования является одним из институтов, позволяющих добиться европейской идентичности<sup>29</sup>.

В середине 1970-х годов в Европе начался Болонский процесс с принятия резолюции Совета Министров Европейского союза о программе сотрудничества в сфере образования. Позднее в 1998 г. была подписана Сорбоннская декларация, целями которой являлись стандартизация высшего образования на европейском пространстве, повышение мобильности обучающихся и выпускников, соответствие квалификаций требованиям рынка труда. 19 июня 1999 года 29 европейских стран подписали Болонскую декларацию. По состоянию на 2021 г. участниками Декларации являются 48 стран, Россия присоединилась в 2003 г. К ключевым положениям Декларации следует отнести систему сопоставимых степеней, общее приложение к диплому, введение двух циклов высшего образования (бакалавриат и магистратура), введение зачетных единиц трудоемкости, перезачета дисциплин и ряд других.

В общем для подобного рода интеграции подходит выражение С. Мишры о том, что гражданин глобализированного мира должен быть эффективным мыслителем и решать все проблемы<sup>30</sup>.

Несмотря на широкое регулирование образования на площадке международных организаций, следует отметить, что право на образование не является естественным правом человека и не может быть гарантировано только фактом закрепления в международных договорах и требует дополнительных действий государств для его обеспечения. Так, Джозеф Раз в своем исследовании предположил, что если люди имеют право на образование, закреплённое Всеобщей декларацией только в силу их факта рождения, из этого следует, что и в каменном веке люди имели это право<sup>31</sup>. Очевидно, что здесь признается право, кото-

---

<sup>28</sup> Заключена в Минске 26 мая 1995 г. : вступила в силу для Российской Федерации 11 авг. 1998 г. : ратифицирована Федеральным законом от 04 нояб. 1995 г. № 163-ФЗ // Бюллетень международных договоров. № 6. 1999.

<sup>29</sup> Насонкин В. В. Основные проблемы государственной образовательной политики в условиях глобализации: Монография. СПб., 2013. С. 58.

<sup>30</sup> See: *Misra S.*, Implications of Globalization on Education // Implications of Globalization on Education // Romanian Journal for Multidimensional Education, Romania. 2012. № 2. P. 69–82.

<sup>31</sup> *Raz J.* Human Rights in the Emerging World Order // Oxford Legal Studies Research Paper. 2009. № 47. P. 40.

рое применимо к людям, которые живут в условиях, не отличающихся от наших. Учитывая сегодняшние обстоятельства, которые требуют получения людьми образования, и учитывая политическую организацию наших государств, имеет смысл возложить ответственность за предоставление образования каждому на правительства.

В. В. Спасская отметила, что свобода образования останется не более чем теоретическим принципом, если не будет трансформирована в эффективное социальное или культурное право, закрепленное в законодательстве<sup>32</sup>.

Кроме того, закрепление в законодательстве права на образование также не является залогом его успешной реализации. Для этого необходимы также финансовые средства, необходимая социальная инфраструктура.

Таким образом, для реализации права на образование требуется имплементация соответствующих международных договоров во внутреннем праве, а также создание социальных условий для его реализации.

Выбор путей внутригосударственной имплементации международных норм традиционно относится к компетенции государства, если только сами нормы международного права не определили путь реализации международно-правовых норм.

Международные нормы о правах человека имеют общемировую тенденцию конституционализации. В конституции закрепляется содержание права на образование в развитие норм международного права. Так, Статья 43 Конституции РФ установила право на образование, гарантировала общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, на конкурсной основе бесплатного высшего образования. Основное общее образование обязательно. Непосредственное действие норм международного права по вопросам образования носит условный характер, необходимо придание им юридической силы внутренним правом. Реализация норм о правах человека не представляется возможной без издания соответствующих законов. Для того чтобы регулировать отношения между физическими и юридическими лицами, необходимо установление их прав и обязанностей во внутреннем праве, необходимо также закрепить механизм реализации права на образование в отраслевом законодательстве. В результате нормы международного права приобретают статус инкорпорированных внутренних норм.

Законодательство Российской Федерации об образовании в полном объеме включает принятые обязательства в рамках международных договоров РФ. Так, государственная политика в сфере образования основывается на

---

<sup>32</sup> Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. 2-е изд. М., 2012. С. 112.

принципах, закрепленных в рассмотренных нами международных договорах РФ. Создаются необходимые условия для получения качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья; осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке (часть 5 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). В обеспечении права на образование принимают участие как государственные и муниципальные, так и частные образовательные организации (статья 22). В Российской Федерации среднее общее образование является обязательным уровнем образования, при этом требование обязательности сохраняется до достижения обучающимися возраста 18 лет (часть 5 статьи 66). Социально-экономические условия в России позволяют получить образование каждому ребенку и продолжать его на протяжении всей жизни.

Таким образом, по результатам исследования сделаны следующие основные выводы:

1) международные нормы в рамках ООН закрепляют право на образование и его гарантии, вопросы процедуры реализации этого права и признания образования регулируются на уровне региональных международных организаций.

2) Отсутствуют действенные механизмы защиты права на образование в рамках ООН, комитеты по конвенциям принимают решения, имеющие рекомендательный характер для государств-участников.

3) Реализация права на образование требует обязательной имплементации международных норм во внутреннем праве государств, установления порядка его реализации, создания социально-экономических условий для его реализации.

4) Относительно Российской Федерации следует отметить, что законодательство РФ об образовании закрепило взятые международные обязательства и механизм их реализации. Вместе с тем решения международных органов о нарушении положений международных договоров исполняются Российской Федерацией с условием соответствия их положениям Конституции РФ, соблюдением конституционной идентичности Российской Федерации.

## **Литература**

1. *Грачева (Перчаткина), С. А.* Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека: научно-практическое пособие. — М. : ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2012. — 240 с.



2. *Карпетов, А. Г.* Борьба за признание судебного правотворчества в европейском и американском праве / А. Г. Карпетов. — М. : Статут, 2011. — 308 с.
3. *Кельзен, Г.* Судебная гарантия Конституции (конституционная юстиция) // Право и политика. — 2006. — № 9. — С. 5–18.
4. *Ковлер, А. И.* Явление судейского активизма: особое мнение судей Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека № 2 (2016) : «Автономное толкование» Конвенции и «судейский активизм» / М. В. Агальцова, Д. В. Афанасьев, А. Ю. Бушев [и др.] ; под редакцией М. Е. Глазкова, С. А. Грачева, Т. А. Николаева. — М. : Статут, 2016. — 656 с.
5. Международное право в 2 т. Том 2. Особенная часть : учебник для вузов / *А. Я. Капустин* [и др.]; под редакцией А. Я. Капустина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — 443 с.
6. *Насонкин, В. В.* Основные проблемы государственной образовательной политики в условиях глобализации: Монография. — СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2013. — 123 с.
7. *Смбатян, А. С.* Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права / А. С. Смбатян. — М. : Статут, 2012. — 270 с.
8. *Спаская, В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики / В. В. Спаская. — 2-е изд. — М. : Поматур, 2012. — 606 с.
9. *Misra, S.* Implications of Globalization on Education // Romanian Journal for Multidimensional Education, Romania. — 2012. — № 2. — P. 69–82.
10. *Raz, J.* Human Rights in the Emerging World Order // Oxford Legal Studies Research Paper. — 2009. — № 47. — P. 40–56.

*Путило Н. В., Волкова Н. С.*

## **Правовое обеспечение развития системы непрерывного образования в Российской Федерации с учетом норм международного права и зарубежного опыта**

**Аннотация.** Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1–ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» обогатил конституционные основы образовательного законодательства институтом непрерывного образования. На фоне современных тенденций развития науки и производства, а также демографических изменений непрерывное образование приобретает статус важнейшего института образовательного законодательства. «Образование через всю жизнь» — это атрибут общества, базирующегося на знаниях, где качество человеческого потенциала предопределяет конкурентоспособность государства на глобальном рынке.

*Актуальность исследования:* Современное законодательство РФ об образовании, как и законодательство о науке уже сегодня развивается с оглядкой на усиление роли междисциплинарных знаний и навыков, необходимость введения новых инновационных форм обучения, учета все большей дифференциации знаний и процесса их постоянного и быстрого обновления. Демографические тенденции, связанные с сокращением численности населения, увеличением доли граждан старшего возраста также требуют ориентации на принцип максимального задействования трудового и иного социально значимого потенциала каждого члена общества для решения общих задач. Средством этого должны стать широкие возможности получения новых знаний и компетенций, обеспеченные модернизированным законодательством, в рамках которого непрерывное образование станет полноценным межотраслевым институтом, объединяющим в себе нормы, гарантирующие право на непрерывное образование, принцип непрерывности образования как основу системы образования, специальные инструменты и механизмы, необходимые для реализации данного права и внедрения указанного принципа.

*Цель настоящего исследования* — показать с учетом положений международных документов и зарубежного опыта основные направления модернизации российского законодательства в рамках формирования межотраслевого института непрерывного образования.

*Методы исследования:* Базовым для исследования стало сочетание методов формально-юридического анализа текста нормативных правовых актов и методов системного анализа, прогнозирования и моделирования, а также сравнительно-правового метода.

**Ключевые слова:** система образования, непрерывное образование, старшее поколение, принцип, институт, формальное образование, неформальное образование, международное право, зарубежный опыт.

Большим вызовом для российского общества согласно пп. «а» и «б» п. 15 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642, признано исчерпание возможностей экономического роста, основанного на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, на фоне формирования цифровой экономики и появления ограниченной группы стран-лидеров, обладающих новыми производственными технологиями и ориентированных на использование возобновляемых ресурсов. Для решения соответствующих задач необходима модернизация тех правовых институтов, которые обеспечивают мобильность трудовых ресурсов, постоянное обновление знаний и опыта, включая институт непрерывного образования.

Образование — важнейший индикатор, по которому измеряется человеческий потенциал всех стран по современным методикам, используемым ООН, ВТО, МОТ и иными международными организациями. Изменения в системе образования затрагивают в конечном итоге все слои общества, способствуют снижению социальной напряженности, повышению уровня благосостояния граждан, активизируют трудовую мобильность.

Проблема состоит и в том, что имеющаяся в настоящее время в Российской Федерации модель непрерывного образования не учитывает следующие важнейшие моменты: 1) принцип «образование в течение всей жизни», провозглашенный в актах международного права, имеет более широкое содержание и не ограничен одним или несколькими уровнями образования; 2) признание потребности в получении образования в любом возрасте вступает в противоречие с увеличением количества административных требований к реализации образовательных программ, особенно программ дополнительного образования; 3) внедрение специальных программ и условий для лиц предпенсионного и пенсионного возраста не носит массового характера, отсутствует корреляция между рынком трудовых ресурсов и возможностями (потребностями) указанных категорий граждан (обусловлены состоянием здоровья, сложившимся образом жизни, местом проживания, окружением и т.д.); 4) недостаточное использование новых форм получения образования (цифровые технологии, сетевая форма обучения и т.д.).

Несмотря на то, что обращение к проблемам непрерывного образования ни в коей мере нельзя считать прерогативой сегодняшнего дня, до настоящего времени существуют различия в восприятии непрерывного образования. В одних случаях оно воспринимается узко как процесс постоянного повышения качества деятельности лиц **отдельных профессий**, а в других непрерывное образование рассматривается более глобально как **образование населения вообще** вне зависимости от возраста и профессии.

Исторически первым появилось правовое регулирование непрерывного образования как процесса постоянного повышения качества деятельности лиц отдельных профессий. В Рекомендациях о положении учителей 1966 г.<sup>1</sup> не только само образование было охарактеризовано как непрерывный процесс, но и педагогическая деятельность была провозглашена как высококвалифицированная профессия, имеющая значение для всего общества и требующая от учителей глубоких знаний и особого мастерства, приобретенных и поддерживаемых в результате систематического и непрерывного образования. Мерами по обеспечению непрерывного процесса усовершенствования учителей должны были стать: создание бесплатной для учителей и развернутой системы институтов и других учреждений усовершенствования; организация курсов по переподготовке (для учителей, которые возобновляют свою педагогическую деятельность после перерыва в работе); организация курсов и иных мер по повышению квалификации учителей, позволяющих им изменять и расширять поле своей деятельности, продвигаться по службе, знакомиться с новейшими достижениями как в области своего предмета, так и в области методики его преподавания; обеспечение доступности для учителей книг и других пособий с тем чтобы они могли повышать свой общий культурный уровень и свою профессиональную квалификацию; поощрять использование различных форм и возможностей для усовершенствования, включая предоставление школам возможности использовать результаты интересующих их исследований.

Интересно отметить, что отдельные из рекомендаций ЮНЕСКО (без указания на непрерывность) гораздо раньше были воплощены на практике в СССР. Несмотря на то, что Постановление СНК РСФСР от 29.01.1934 г. «О повышении квалификации учительства» непосредственно было направлено на обеспечение школ квалифицированными педагогами, оно имеет большое значение для становления института непрерывного обучения педагогических работников. Систематическое повышение квалификации учительства было объявлено первоочередной задачей, и уже с 1934 года органы власти были обязаны: а) в каникулярное время (зимой, весной и летом) обеспечивать организацию курсов для проходящих переподготовку учителей; б) для обеспечения времени для самообразования учителям, вовлеченным в систематическую работу по поднятию их квалификации, установить четыре вечера в декаду (кроме выходных дней) абсолютно свободных от всяких учебных их нагрузок в школе и вне школы; в) обеспечить финансирование плана повышения

---

<sup>1</sup> Рекомендация ЮНЕСКО «О положении учителей» была принята 5 октября 1966 года на специальной межправительственной конференции по вопросу о статусе учителей // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

квалификации учительства; г) на время прохождения учителями курсов переподготовки обеспечивать их общежитиями, питанием, педагогическим персоналом, учебными пособиями и средствами передвижения или компенсировать понесенные учителями расходы при переездах; д) установить перечень учебников и учебных пособий по повышению квалификации учительства; е) организовать сеть передвижных библиотек для учителей, повышающих свою квалификацию; ж) укрепить существующие институты повышения квалификации, а также организовать новые институты повышения квалификации.

Восприятие непрерывного образования как образования, не связанного с профессиональной принадлежностью, начало формироваться несколько позднее, и на первых порах непрерывное образование предполагалось распространять не на все возрастные группы, а лишь на взрослое население, уже освоившее образование определенного уровня.

Так, Рекомендация ЮНЕСКО о развитии образования взрослых (Найроби, 26 ноября 1976 г.) в качестве основного постулата провозгласила: непрерывное образование взрослых в условиях нынешней цивилизации является одним из основных аспектов права на образование. В Рекомендации были также даны развернутые характеристики понятий «образование взрослых» и «непрерывное образование и обучение», определены принципы непрерывного образования взрослых, дана последовательная стратегия их реализации. Уже в 1976 году Рекомендация могла выполнять функцию подробной инструкции для государств, стремящихся к созданию национальной системы непрерывного образования, соответствующей самым прогрессивным международным стандартам, не будучи при этом документом, обязательным для исполнения.

Принимая в августе 1982 года Венский международный план действий по проблемам старения, ООН указала на необходимость а) признания и поощрения потребности взрослых в непрерывном образовании на всех уровнях (рекомендация 45); б) постоянной адаптации человека к своей работе и перемене видов деятельности, в чем основную роль должны играть профессиональная медицина и непрерывное образование (п. 50 практических рекомендаций).

Модельный закон об образовании взрослых, принятый 25.11.2016 г. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, несмотря на его рекомендательный характер, можно рассматривать как один из немногочисленных документов международного права, в котором предпринята попытка дать современное определение непрерывному образованию и предложить систему его юридических характеристик.

Непрерывное образование в рассматриваемом документе выступает как явление, выходящее за рамки системы образования, поскольку под ним понимается процесс *постоянного развития личности*, состоящий в непрерывном

овладении знаниями, умениями, навыками, компетенциями, способами поведения и общения, осуществляемый посредством таких систем образования, которые были бы открыты и доступны для людей любого возраста в течение всей жизни человека. Еще более широкий, выходящий за рамки традиционной системы образования, характер непрерывного образования подчеркивается в Модельном законе о просветительской деятельности, принятом 20.05.2016 г. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ. Согласно Модельному закону о просветительской деятельности непрерывное образование следует рассматривать как пожизненный стадиальный процесс формирования научного мировоззрения и компетенций (в том числе социальных), ориентированный на поступательное развитие личности и ее творческого потенциала.

Специфика Модельного закона об образовании взрослых состоит также в том, что система образования рассматривается в нем широко, в значении более близком к зарубежным практикам, нежели к ее пониманию в российском праве. Речь идет и о таком сегменте, как неформальное образование. Неформальное образование как самостоятельный институт, в рамках которого образовательный процесс протекает за пределами организаций формального образования и не предполагает выдачи документов установленного образца, неизвестен российскому законодательству об образовании и не может рассматриваться в качестве идентичного институту дополнительного образования.

Согласно Международной стандартной классификации образования (МСКО 2011) (принята в г. Париже в ноябре 2011 года на 36-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО), формальное образование — это институционализированное, целенаправленное образование, в котором участвуют как государственные, так и частные организации, а реализуемые программы должны получить признание со стороны государства или же организаций, которым государство такое право делегировало. Формальное образование, как правило, использует очную форму обучения, включает обучение всех возрастных групп. Главное отличие неформального образования состоит в том, что оно является дополнением и/или альтернативой формальному образованию и применимо для всех возрастных групп. Неформальное образование, как правило, организуется в форме краткосрочных курсов, мастер-классов или семинаров, оно чаще всего ведет к получению квалификаций, которые не являются квалификациями формального образования. Квалификации неформального образования могут признаваться в качестве эквивалентных квалификациям формального образования, но могут и вовсе не присваиваться, успешное завершение программы неформального образования и/или получение образовательной квалификации обычно не дает доступ к следующему (более высокому) уровню образования.

Информальное обучение определяется как совокупность неинституционализированных форм обучения; оно менее организовано и менее структурировано, чем формальное или неформальное образование; включает в себя учебную деятельность в семье, на рабочем месте, по месту жительства и в повседневной жизни, направленность которой определяется самостоятельно человеком, семьей или коллективом. Как формальное и неформальное образование, информальное обучение следует отличать от случайного обучения или несистемного обучения с использованием деятельности, мероприятий или коммуникации, не предназначенных для целенаправленного образования или учебной деятельности (общение при встрече, радио- и телепередачи, не являющиеся образовательными программами).

В Модельном законе закона об образовании взрослых образование взрослых и непрерывное образование соотносены как часть и целое: образование взрослых — компонент процесса непрерывного образования, целью которого является реализация возможности получения образования молодежью и взрослыми в интересующих их областях. Данный подход представляется более соответствующим современным реалиям, в которых непрерывное образование не может быть сведено лишь к образованию для взрослых, а охватывает все этапы (уровни) образования, включая образование за границами детского возраста.

В рамках юридического исследования особую актуальность приобретает вопрос о правовой природе такого явления, как непрерывное образование. И здесь анализ показывает наличие нескольких подходов: 1) неформальное образование как институт права, то есть совокупность взаимосвязанных норм, регулирующих отношения, связанные с организацией процесса непрерывного образования и его непосредственным получением заинтересованными лицами; 2) право на непрерывное образование; 3) обязанность государства обеспечивать непрерывное обучение; 4) принцип непрерывности образования как основа системы образования, 5) совокупность отдельных специальных инструментов и механизмов, необходимых для реализации данного права и внедрения указанного принципа.

Модельный образовательный кодекс для государств-участников СНГ (Общая часть принята 29.11.2013 г. Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) содержит ссылку **на конституционное право граждан на образование на протяжении всей жизни** (непрерывное образование).

До принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1–ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и внесения изменений в п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которым к ведению Российской Федерации отнесено установление единых правовых

основ системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования в Конституции Российской Федерации не были отражены ни принцип непрерывного образования, ни право граждан на непрерывное образование. Конечно, при толковании положений ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации об обеспечении в социальном государстве свободного развития человека можно сделать вывод о том, что непрерывное образование — это одно из тех социальных благ, которые должны быть доступными и использоваться личностью в целях саморазвития. Но, как верно отмечается в научной литературе<sup>2</sup>, постулат о свободном развитии человека пока не получил еще содержательного раскрытия, в том числе и в части достижения определенности при соотношении свободного развития и непрерывного образования. Поэтому так важна произошедшая конституционализация правовых основ системы непрерывного образования.

Сравнительный анализ положений основных законов большинства государств показывает, что в них право на непрерывное образование закрепляется пока чрезвычайно редко. В качестве исключения можно указать на Конституцию Республики Корея от 12 июля 1948 г.<sup>3</sup>, в статье 31 которой зафиксировано, что государство обеспечивает непрерывность образования, а фундаментальные вопросы системы образования, включая школы и непрерывное образование, управление, финансы и статус учителей определяются законом.

Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г.<sup>4</sup> принадлежит к числу тех основных законов, в которых социальная ориентированность государственной политики и гарантии ее действенности отражены наиболее полно. Португальская республика не провозгласила себя социальным государством, но при этом в преамбуле закреплена идея движения к социалистическому обществу, а в статье 1 указывается, что одной из целей, стоящей перед Португалией, является построение справедливого и солидарного общества. Эта конституция принадлежит к числу тех немногих основных законов, где не только закреплена система социальных прав в наиболее полном и дифференцированном виде, но и закреплены соответствующие им обязанности государства и оговорен механизм реализации социальных прав. Не случайным поэтому видится и закрепление в ст. 74 Конституции Португалии, помимо всеобщего

---

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 72 (комментарий к статье 7 — автор Н. В. Путило); Воронин Ю. В., Савицкая Т. М. Проблемы реализации стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2016. № 4. С. 3–20.

<sup>3</sup> Конституции государств Азии. Том 3. Дальний Восток. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 989.

<sup>4</sup> Конституции государств Европы. В 3-х томах. Том 2. М., 2001. С. 245.



права на обучение, обязанность государства *гарантировать непрерывное обучение*.

В конституциях государств-участников СНГ отсутствуют нормы, связанные с непрерывным образованием. Таким образом, **Российская Федерация стала единственным на постсоветском пространстве государством, где принцип непрерывного образования отражен на конституционном уровне.**

Однако право на непрерывное образование в значительном числе современных государств закрепляется на следующем после Конституции уровне регулирования — уровне законодательных актов. Так, в Кодексе образования Франции (ст. L.111–1) указано, что право на образование гарантировано каждому с тем, чтобы позволить ему развивать свою личность, повышать уровень начальной и непрерывной подготовки, включаться в общественную и профессиональную жизнь. При этом непрерывное образование имеет целью обеспечить человеку во все периоды его жизни подготовку и развитие, позволить ему приобрести знания и совокупность интеллектуальных умений и трудовых навыков, которые послужат его совершенствованию в культурном, экономическом и социальном плане (ст. L.122–5)<sup>5</sup>.

Особое место в испанском образовательном законодательстве занимает институт непрерывного образования<sup>6</sup>, предоставляющий гражданам возможность обучаться на протяжении всей жизни, приобретать, обновлять или расширять знания и навыки для личных или профессиональных целей. Обучение взрослых, согласно ст. 52 Закона «О качестве образования», преследует следующие цели: а) давать возможность приобретать и расширять знания и навыки, облегчая доступ взрослых к различным уровням образования; б) предоставлять социально неблагополучным категориям населения специальные программы и учебные курсы; в) создавать условия для повышения квалификации и переквалификации; г) способствовать активному участию населения в социальной, культурной, политической и экономической жизни страны.

**Закон США 1976 года «О непрерывном образовании»** особое внимание уделяет образованию взрослых и с этой целью предусматривает множество программ (в области кадров, рабочей силы и др.) и иных механизмов (пособия по безработице, налоговые льготы для работодателей с целью стимулирования поддержки получения непрерывного образования их работниками).

Посредством закона о базовом профессиональном образовании и непрерывной подготовке взрослых (№ 488 от 31 мая 2001 года) в **Дании** установ-

---

<sup>5</sup> Кодекс образования Франции. Законодательная часть / Под научной ред. А. Н. Козырина. М., 2003. С. 58

<sup>6</sup> Козырин А. Н. Право на образование в конституциях и законодательстве зарубежных стран // Реформы и право. 2016. № 4. С. 31–39.

лена независимая система дополнительного высшего образования, призванная обеспечивать образование и подготовку в течение жизни.

В **Законе об образовании Литвы**<sup>7</sup> (ст. 6) система образования представлена в качестве 4 видов деятельности: 1) формальное образование (начальное, базовое, среднее образование, формальное профессиональное образование и подготовка и высшее образование); 2) неформальное образование (дошкольное), другое неформальное образование детей (а также обучение, дополняющее формальное образование) и взрослых); 3) информальное образование; 4) помощь в области образования (профессиональное руководство, информационная, психологическая, социально-педагогическая, специальная педагогическая и специальная помощь в образовании, здравоохранение в школе, консультации, повышение квалификации учителей и другая помощь). Единство этой системы обеспечивается ее построением и функционированием на общих принципах: равные возможности, взаимосвязь с экономическим, социальным и культурным развитием страны, эффективность, непрерывность.

**Закон об образовании Эстонии** 1992 года<sup>8</sup> является, по-нашему мнению, актом, наиболее подробно описывающим систему образования. Образование в нем рассматривается как система знаний, умений, опыта, ценностей и поведенческих норм, которая определяется учебной программой. Система образования состоит из двух подсистем: 1) объединённых на основе целей уровней образования; 2) образовательных учреждений, организаций, ответственных за реализацию целей образования. Единство системы образования Эстонии обусловлено наличием принципов ее организации, среди которых названы принципы: 1) доступность непрерывного образования; 2) возможность перехода от одного уровня образования к следующему. В зависимости от целей в Эстонии выделяют следующие виды образования: 1) общее образование; 2) профессиональное образование; 3) дополнительное (неформальное) образование (Hobby education).

Возвращаясь к Модельному образовательному кодексу СНГ, следует отметить, что в нем упоминается не только право на образование на протяжении всей жизни (непрерывное образование), но непрерывное образование рассматривается в качестве одного из принципов национальных законодательств об образовании. И этот подход (восприятие непрерывного образования в качестве принципа) характерен для большинства государств-участников СНГ.

---

<sup>7</sup> Republic of Lithuania Law on Education 25 June 1991 No I-1489 // [https:// e-seimas.lrs.lt/portal/documentSearch/lt](https://e-seimas.lrs.lt/portal/documentSearch/lt).

<sup>8</sup> <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/524042014002/consolide>.

Как светское и непрерывное охарактеризовано образование в Законе **Азербайджанской Республики** от 19 июня 2009 года №833–III «Об образовании», а принцип непрерывности, единства и постоянства государственной политики в образовательной сфере раскрыт как «возможность получить образование на нескольких уровнях на основе имеющихся образовательных стандартов, учебных планов и программ, обеспечение тесной диалектической зависимости между отдельными ступенями образования и последовательное его продолжение на протяжении всей жизни человека». Одно из общих требований к образованию — это обеспечение непрерывного образования обучающихся, усвоения ими постоянно обновляемых и соответствующих современным стандартам знаний и мировоззрения. В качестве составной части непрерывного образования и профессиональной подготовки названо дополнительное образование, которое «обеспечивает возможность каждого гражданина, имеющего государственный документ о завершении какой-либо ступени специального профессионального образования, получать образование непрерывно и имеет своей задачей развитие человеческого потенциала, повышение и совершенствование интеллектуального уровня и уровня профессиональной подготовки кадров, приведение их в соответствие с постоянно меняющимися и обновляющимися условиями труда, обеспечение активного и эффективного участия пожилых граждан в социальной, экономической, политической и культурной жизни страны».

Особенностью ряда стран СНГ является закрепление принципа непрерывности образования применительно к одному из направлений образования — экологическому образованию. Так, в специальном Законе **Армении** от 17 декабря 2001 года № ЗР–264 «Об экологическом образовании и воспитании населения» установлены правовые основы в области **непрерывного экологического образования** и воспитания населения в целях обеспечения непрерывной, комплексной передачи человеку и обществу общих экологических знаний.

Согласно ст. 7 Закона Армении непрерывное экологическое образование включает в себя следующие уровни: а) дошкольное экологическое образование и воспитание (экологическое образование в семье и в дошкольных учреждениях); б) среднее экологическое образование; в) среднее профессиональное экологическое образование; г) высшее профессиональное экологическое образование; д) послевузовское экологическое образование; е) экологическое образование и воспитание широких слоев общества, в том числе в Вооруженных силах. Преподавание предметов экологической направленности во всех звеньях системы образования осуществляется в соответствии с государственными образовательными стандартами

Кодекс **Республики Молдова** «Об образовании» от 17 июля 2014 г. №152<sup>9</sup> в ст. 3 определяет непрерывное образование взрослых как составную часть обучения в течение всей жизни, в рамках которого обеспечивается непрерывный доступ личности к науке, информации, культуре, что позволяет гибко приспосабливаться к новым, динамично меняющимся социально-экономическим условиям и развивать необходимые для профессиональной и социальной деятельности компетенции. Данный акт можно рассматривать как наиболее полно и комплексно регламентирующий отношения в области непрерывного образования на пространстве СНГ.

В Кодексе закреплено право на доступ к образованию и непрерывной профессиональной подготовке, но специфической чертой этого акта Республики Молдова является наличие двух правовых институтов: 1) обучение в течение всей жизни (глава 7); 2) непрерывное образование взрослых.

В силу ст. 123 Кодекса Республики Молдова обучение в течение всей жизни представляет **деятельность человека** по обучению, осуществляемую им в течение жизни, с целью формирования или совершенствования компетенций в интересах личностного, гражданского, социального и профессионального развития, которая включает общее, профессионально-техническое и высшее образование, а также непрерывную профессиональную подготовку взрослых.

Программы непрерывной профессиональной подготовки в рамках обучения в течение всей жизни подлежат государственной аккредитации и авторизации.

Обучение в течение всей жизни в Республике Молдова осуществляется в контексте формального (институционализированный процесс, структурированный и основанный на четко определенном образовательном планировании), неформального (комплексное обучение в рамках планируемой деятельности, имеющее образовательные цели) и информального образования (результат повседневной деятельности, связанной с работой, семейной средой, свободным временем, не будучи организованным или структурированным с точки зрения целей, продолжительности или поддержки обучения).

Неформальное образование и обучение в контексте информального образования зависят исключительно от намерения обучаемого (в отличие от формального образования, где нередко имеется публичное принуждение к постоянному обновлению знаний и компетенций<sup>10</sup>) и не ведут автоматически к сертификации приобретенных знаний и компетенций.

---

<sup>9</sup> [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=70660](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=70660)

<sup>10</sup> Например, согласно ст. 121 Кодекса Республики Молдова непрерывная медицинская подготовка по направлению медицины и фармации является обязательной на протяжении всей профессиональной деятельности.

Различие между обучением в течение всей жизни в контексте формального образования и обучением в течение всей жизни в контексте неформального образования состоит в перечне тех учреждений, где это обучение может производиться. В первом случае это: учреждения общего, профессионально-технического и высшего образования; публичные и частные учреждения или организации, предоставляющие образовательные услуги и программы профессиональной подготовки, временно авторизованные или аккредитованные; предприятия или организации, предоставляющие своим работникам программы профессиональной подготовки, временно авторизованные или аккредитованные. Во втором случае, помимо указанных, неформальное обучение происходит во внешкольных учреждениях, центрах по присмотру и защите ребенка, предприятиях, культурных учреждениях, профессиональных, культурных и профсоюзных объединениях и иных организациях.

Обучение в течение всей жизни в контексте информального образования осуществляется в семье, на рабочем месте, в сообществе, в социальных сетях, посредством волонтерской, спортивной, культурной и прочей деятельности и может вести к формированию компетенций и квалификаций.

Непрерывное образование взрослых согласно ст. 126 включает общее образование (посредством его обеспечивается общее развитие взрослых в культурном, социально-экономическом, технологическом, экологическом аспектах) и непрерывную профессиональную подготовку (любой процесс обучения, в ходе которого работник, уже обладающий определенной квалификацией или профессией, совершенствует свои профессиональные компетенции путем углубления знаний в области основной специальности или путем освоения новых методов или приемов, применяемых в рамках соответствующей специальности). Непрерывное образование взрослых осуществляется в очной, заочной и дистанционной формах в соответствии с Положением о непрерывном образовании взрослых, утвержденным Правительством.

Нормы общего характера содержатся в Кодексе **Республики Беларусь** об образовании от 13 января 2011 года №243-З, где в ст. 2 в качестве одного из направлений государственной политики в сфере образования названо «обеспечение преемственности и непрерывности уровней основного образования, ступеней образования в рамках одного уровня основного образования». Принцип единства и непрерывности основного образования обеспечивается (ст. 12) преемственностью уровней основного образования и согласованностью содержания соответствующих образовательных программ, а также учетом возрастных и индивидуальных особенностей обучающихся в рамках преемственности, непрерывности и последовательности реализации содержания воспитания (ст. 18).

И если в Республике Молдова в системообразующих актах системы образовательного законодательства непрерывное образование связывается с образованием **взрослых**, но отдельно регулирует образование в течение всей жизни, то в Республике Беларусь непрерывное образование связывается прежде всего с **основным образованием**, которое включает в себя следующие уровни: дошкольное образование; общее среднее образование; профессионально-техническое образование; среднее специальное образование; высшее образование; послевузовское образование.

**Республика Таджикистан** — единственная из стран СНГ, где не только в качестве одного из основных принципов государственной политики закреплён принцип «непрерывного процесса образования» и дано определение понятию «непрерывное образование» (получение образования на протяжении всей жизни и совершенствование знаний и мировоззрения) в Законе Республики Таджикистан от 22 июля 2013 года №1004 «Об образовании», но и принят и действует специальный Закон Республики Таджикистан от 24 февраля 2017 года № 1394 «Об образовании взрослых».

Последний определяет систему непрерывного образования широко, как систему «формальных, неформальных, информальных образовательных и иных учреждений в сочетании с разнообразными формами самообразовательной деятельности, обеспечивающих лиц любого возраста получением образования в течение всей их жизни», а образование на протяжении жизни — как «обучение, совершенствование знаний и мировоззрения, умений, навыков и профессиональной компетенции личности на протяжении всей жизни». Интересно то обстоятельство, что в данном акте полностью воспринято деление на виды образования, о которых говорится в международных классификациях. Так, в Республике Таджикистан формальное образование взрослых предполагает получение профессиональной компетенции в учебных учреждениях, **прошедших государственную регистрацию**, неформальное образование протекает вне организации формального образования и предполагает выдачу документа государственного образца, а вот информальное образование рассматривается как «неорганизованное и не имеющее целенаправленного характера освоение социально-культурного опыта, осуществляемое в повседневной жизнедеятельности человека, лишенное основных характеристик дидактически (формы и методы образования) организованного процесса (в семье, на работе, в неформальных объединениях и социальных группах)».

В **Украине** Закон от 05.09.2017 г. № 2145–VIII «Об образовании» (ст. 18) образование взрослых определяет в качестве составной части образования на протяжении жизни, той части, которая направлена на реализацию права каждого совершеннолетнего человека на непрерывное обучение с учетом его

личностных потребностей, приоритетов общественного развития и потребностей экономики. В образование взрослых включаются: последипломное образование; профессиональное обучение работников; курсы переподготовки и/или повышение квалификации; непрерывное профессиональное развитие, а также любые другие составляющие, которые предусмотрены законодательством, предложенные субъектом образовательной деятельности или самостоятельно определенные лицом. Под непрерывным профессиональным развитием в Украине понимают непрерывный процесс обучения и совершенствования профессиональных компетенций специалистов после получения высшего и/или последиplomного образования, что позволяет специалисту поддерживать или улучшать стандарты профессиональной деятельности и продолжается в течение всего периода его профессиональной деятельности.

**В Российской Федерации** институт профессионального развития гражданского служащего<sup>11</sup> включает в себя нормы в области дополнительного профессионального образования и иных мероприятий по профессиональному развитию, направленных на поддержание и повышение гражданским служащим уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей.

Принцип обеспечения права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности провозглашен в качестве одного из основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, а одной из гарантий реализации права каждого человека на образование является расширение возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровней и направленности в течение всей жизни<sup>12</sup>.

Создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров<sup>13</sup> пока не учитывает такого момента, как потребность в получении высшего образования на бесплатной и конкурсной основе лицами, уже освоившими этот образовательный уровень. Например, в Перечне поручений по итогам встречи с мастерами, выпускниками и студентами Всероссийского государственного института кинематографии имени С. А. Герасимова 17 октября 2019 года имеется поручение Правительству Российской Федерации по внесению «в Федеральный закон «Об образова-

---

<sup>11</sup> Введен Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

<sup>12</sup> Статья 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

<sup>13</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р.

нии в Российской Федерации» изменений, устанавливающих случаи и порядок получения на конкурсной основе бесплатно второго или последующего высшего образования в ведущих федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, реализующих программы подготовки режиссёров театра, кино и телевидения, дирижёров, композиторов, литературных работников, переводчиков художественной литературы»<sup>14</sup>.

В условиях того глобального значения, которое институту непрерывного образования в Российской Федерации было придано Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1–ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», с учетом задач, поставленных в программных документах (например, согласно Указу Президента Российской Федерации от 10.10.2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» требуется интеграция математического и естественнонаучного образования с социально-гуманитарным образованием) полагаем, что речь должна идти о системном пересмотре правовых основ получения второго высшего образования в Российской Федерации.

Эта задача может быть решена посредством закрепления возможности получения второго высшего образования всеми лицами на бесплатной основе в тех случаях, когда направления подготовки представляют особый интерес для научно-технологического развития и безопасности государства (и определяются актами Президента Российской Федерации), а случаи и порядок бесплатного получения второго высшего образования по данным направлениям будет устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Также полагаем, что внедрение принципа непрерывного образования в течение всей жизни требует пересмотра сложившейся системы образования с тем, чтобы «сгладить» ее иерархичность. Эта система должна быть более сложной, нежели простая лестница, где с одной ступени можно попасть либо на следующую, либо на предыдущую. Система образования тогда будет соответствовать потребностям нового общества, когда будет предусматривать множественность возможностей, исходящих из факта получения того или иного документа об образовании. В качестве таковых могут рассматриваться программы краткосрочных циклов высшего образования (Short-Cycle Higher Education), которые по оценкам специалистов<sup>15</sup> не только способны обеспечить студентам ускоренную профессиональную подготовку, не связанную с преды-

---

<sup>14</sup> <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62413> (дата обращения: 09.09.2020 г.).

<sup>15</sup> Коваленко С. А., Пунавиа И. Особенности развития краткосрочных циклов высшего образования в некоторых странах Европейского региона // Ежегодник образовательного законодательства. 2019. Т. 14. № 19. С. 293–294.



душим обучением, но и использовать полученные образовательные кредиты в целях дальнейшего поступления в магистратуру или же получения степени. Наиболее революционное, но тем не менее соответствующее духу грядущим потребностям социальной и экономической жизни последствие этих курсов — внедрение правила о том, что полученные образовательные кредиты могут использоваться и при прямом поступлении в магистратуру и аспирантуру.

Вышеуказанные положения свидетельствуют, что российское законодательство пока не сформировало полноценного института «обучение в течение всей жизни», в рамках которого непрерывное образование — это не только образование детей и молодежи и повышение квалификации лиц трудоспособного возраста. Во-первых, непрерывное образование — это способ получения новых навыков, необходимых лицам всех возрастов (включая пенсионный и предпенсионный), который является более доступным, менее формализованным и более гибким по сравнению с традиционной системой, а во-вторых, это новые возможности высшего образования, связанные как с задачами общегосударственного масштаба, так и с локальными запросами рынка труда, индивидуальными потребностями личности.

### Литература

1. *Воронин Ю. В., Савицкая Т. М.* Проблемы реализации стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2016. № 4. С. 3–20.
2. *Коваленко С. А., Пунавиа И.* Особенности развития краткосрочных циклов высшего образования в некоторых странах Европейского региона // Ежегодник образовательного законодательства. 2019. Т. 14. № 19. С. 288–304.
3. Кодекс образования Франции. Законодательная часть / Под научной ред. А. Н. Козырина. М., 2003.
4. *Козырин А. Н.* Право на образование в конституциях и законодательстве зарубежных стран // Реформы и право. 2016. № 4. С. 31–39.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. С. 72;
6. Конституции государств Азии. Том 3. Дальний Восток.— М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. 989 с..
7. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Том 2. М., 2001.
8. Непрерывное образование и потребность в нем / Отв. ред. Г. А. Ключарев. М., 2005.
9. Рекомендация ЮНЕСКО «О положении учителей» от 5 октября 1966 г. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

*Чеха В. В.*

### **Образовательная программа как цифровая платформа: вопросы регулирования**

**Аннотация.** В настоящее время цифровизация активно изменяет систему образования в России. В такого рода условиях встает вопрос о необходимости трансформации образовательных программ. Придание образовательной программе статуса цифровой платформы выступает естественным и логичным решением. Образовательная программа — цифровая платформа, интегрирующая содержательно-образовательную и технологическую составляющие образовательного процесса позволит существенно повысить эффективность образовательной деятельности. Такого рода повышение эффективности обуславливается возможностями, которые предоставляет платформа, в том числе возможностями по интеграции в учебный процесс самых разнообразных информационных систем, сервисов и баз данных, обеспечивающих организацию взаимодействия между участниками образовательной деятельности. Данный процесс трансформации в своем предельном выражении постепенно приведет к возникновению субъектности у самой образовательной программы — цифровой платформы, что предполагает в частности возможность вступления в самостоятельные, без посредничества образовательной организации, отношения с образовательной программой-цифровой платформой со стороны обучающихся, педагогических работников, органов управления образованием и других лиц, в том числе со стороны таких же платформ, обладающих субъектностью.

Таким образом, образовательная система в будущем — это мир конкурирующих и блокирующихся между собой и с другими субъектами образовательных программ — цифровых платформ с встроенным искусственным интеллектом при наличии существенно скорректированной в сторону уменьшения сети образовательных организаций. Сами образовательные организации в такой системе могут выполнять функции операторов-владельцев образовательных программ — цифровых платформ, организующих многостороннее взаимодействие данных программ с другими лицами, в частности с владельцами информационных систем, сервисов и баз данных, необходимых для обучения.

**Ключевые слова:** цифровизация, цифровые технологии, образовательная программа, цифровая платформа, искусственный интеллект, образовательные организации, локальный акт, управление образованием.

## 1. Общие положения

В настоящее время процесс цифровизации затрагивает все сферы образовательной деятельности. Клаус Шваб отметил, что вокруг технологий так называемой «четвертой промышленной революции» должны складываться соответствующие институты, стандарты и нормы<sup>1</sup>. Цифровизация, будучи одной из таких технологий, естественным образом порождает соответствующие нормы, включая нормы, регламентирующие реализацию образовательных программ.

Образовательная программа, которая, согласно части 1 статьи 12 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup>, определяет содержание образования, выступает в роли первоосновы, субстрата для возникновения и поддержания отношений между обучающимися и педагогическими работниками, между обучающимися и образовательными организациями, а также между образовательными организациями и учредителями.

Следовательно, именно изменение самих образовательных программ и условий их реализации является как целью, так и важнейшим механизмом цифровизации образования.

В связи с этим традиционный подход к образовательной программе как к документу, хранящемуся в бумажном виде, разрабатываемому для методического обеспечения и регламентации образовательного процесса в конкретной образовательной организации и для предъявления при необходимости органам контроля подвергается естественной в нынешних условиях трансформации.

Последствия данной трансформации не до конца осмыслены и изучены. В то же время очевидна невозможность сохранения в нынешних условиях традиционного подхода к определению статуса образовательной программы.

Соответственно актуальной задачей на сегодняшний день выступает выработка новой модели образовательной программы с точки зрения ее статуса на фоне процесса цифровизации образования.

---

<sup>1</sup> Клаус Шваб. Технологии четвертой промышленной революции: [перевод с английского]. М.: Эксмо, 2019. С. 23.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.12.2012.

## **2. Цифровизация образовательных программ: понятие и исследования**

Исследование процесса цифровизации, как и любого другого нового процесса требует разработки соответствующего понятийного аппарата с учетом уже имеющихся подходов.

Термин «образовательная программа» определяется в статье 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» как комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты) и организационно-педагогических условий, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, оценочных и методических материалов, а также в ряде случаев в виде рабочей программы воспитания, календарного плана воспитательной работы, форм аттестации.

Таким образом, образовательная программа, выступая в роли регулятора образовательной деятельности, также имеет внешнее (объективированное) выражение в виде локального акта образовательной организации, который разрабатывается и утверждается образовательной организацией самостоятельно (часть 5 статьи 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

При этом образовательная программа как локальный акт образовательной организации регулирует не только содержание образования, но и другие самые разнообразные вопросы деятельности образовательной организации, включая финансирование<sup>3</sup>.

В свою очередь, в литературе подходы к определению понятия «цифровизация» включают широкое и узкое толкование. В широком смысле под цифровизацией понимаются многоаспектные организационно-технологические процессы массового применения новых цифровых технологий в производстве и управлении с целью сокращения издержек и повышения скорости осуществления бизнес-процессов. Во втором, более узком, техническом плане цифровизация означает переход с аналоговой формы передачи, обработки и представления данных (информации) на цифровую, осуществляемую посредством применения соответствующих технологий и платформ<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Подробнее: *Чеха В. В.* Финансирование высшего образования в России: правовые вопросы. М.: Юстицинформ, 2017. С. 197–207.

<sup>4</sup> *Паньшин Б. В.* Цифровая экономика: понятия и направления развития // Наука и инновации. 2019. — № 3. С. 49.

Более или менее системный и легализованный понятийный аппарат, характеризующий процесс цифровизации представлен в Разъяснениях (методических рекомендациях) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденных Приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 1 августа 2019 г. № 428<sup>5</sup>.

Так, в пп. 3 раздела 1 данных Разъяснений (методических рекомендаций) цифровизация (цифровое развитие) определяется как процесс организации выполнения в цифровой среде функций и деятельности (бизнес-процессов), ранее выполнявшихся людьми и организациями без использования цифровых продуктов. Данное определение может быть применено ко всем отраслям, но с учетом специфики протекания процесса в конкретных условиях.

К числу ключевых понятий, характеризующих процесс цифровизации в сфере образования, следует отнести понятие «цифровая платформа». В свою очередь понятие «цифровая платформа»<sup>6</sup> включается в более общее понятие «цифровые технологии».

Термин «платформа» используется в различных сферах — в транспортной отрасли, в геологии, в политическом процессе. Все значения термина «платформа» могут быть объединены смыслом «прочная основа»<sup>7</sup>.

В литературе могут встречаться определения термина «цифровая платформа» как виртуальной площадки, обеспечивающей взаимодействие двух и более сторон (групп пользователей) по определенным правилам<sup>8</sup> или как совокупности технологий, на основе которых реализуются процессы и приложения и которые представляют собой механизм объединения усилий всех заинтересованных сторон, используемых для решения конкретных задач и имеющих определенный набор свойств<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Документ опубликован не был. См.: СПС «ГАРАНТ».

<sup>6</sup> Помимо цифровых платформ к числу постепенно внедряемых цифровых технологий относятся: маркетинговая интеграция, умные помощники (чат-боты), мобильные платежи, дистанционные образовательные технологии. Также, помимо постепенно внедряемых цифровых технологий вышеуказанные Разъяснения (методические рекомендации) упоминают о «прорывных технологиях»: интернет вещей, искусственный интеллект, виртуальная реальность, беспроводная связь, дополненная реальность и о «технологиях ближайшего будущего»: офисные роботы, квантовые вычисления, директивная аналитика, криптовалюта.

<sup>7</sup> *Афинская З. Н. Алтухов А. В.* Эвристический потенциал «кочевых» понятий: платформа // Коммуникативные исследования. 2020. Т. 7. № 1. С. 34

<sup>8</sup> *Шевчук А. В.* От фабрики к платформе: автономия и контроль в цифровой экономике // Социология власти. Том 32. № 1. 2020. С. 35

<sup>9</sup> *Рязанова А. А.* Цифровые платформы: интегративный потенциал, основные понятия и свойства // Вестник современных цифровых технологий. 2020. № 4. С. 27.

Нил Срничек определяет платформы как цифровые инфраструктуры, которые позволяют двум или более группам взаимодействовать, в силу чего платформы позиционируются как посредники, соединяющие между собой различных пользователей — покупателей, рекламодателей, поставщиков услуг и товаров, производителей и даже физические объекты<sup>10</sup>.

Имеющиеся в литературе подходы к определению цифровых платформ возможно сгруппировать в два более или менее крупных блока: первый блок предполагает преимущественное акцентирование на коммуникационных свойствах цифровых платформ, включающих возможности по самому разнообразному взаимодействию участников, в частности, возможности по координации продавцов и покупателей<sup>11</sup>; второй блок предполагает акцентирование на свойствах платформ, связанных с агрегированием, хранением и предоставлением самой разнообразной информации и обеспечением информационного обмена<sup>12</sup>.

В разделе 2 Методических рекомендаций о создании и функционировании центров опережающей профессиональной подготовки, утвержденных Распоряжением Министерства Просвещения РФ от 28 февраля 2019 года № Р-16<sup>13</sup>, термин «цифровая платформа» определяется как набор информационных систем, сервисов и баз данных, предназначенных для информационного обеспечения деятельности Центра опережающей профессиональной подготовки и позволяющих реализовывать его основные функции, а также многостороннее взаимодействие участников образовательных отношений.

Согласно Методическим рекомендациям для внедрения в основные общеобразовательные программы современных цифровых технологий, утвержденным Распоряжением Министерства Просвещения РФ от 18 мая 2020 г. № Р-44<sup>14</sup>, платформы для реализации основных образовательных программ

---

<sup>10</sup> Срничек Н. Капитализм платформ . пер. с англ. М. Добряковой. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2019. С. 37.

<sup>11</sup> Дин Синь (DingXinyi) Цифровые платформы как новая форма развития взаимоотношений покупателей и производителей в условиях цифровой экономики //Альманах мировой науки. 2020. № 2 (38). С. 75–80; Домашев А., Щербаков А. Международный консенсус как развитие парадигмы консенсуса//Вестник современных цифровых технологий. 2019. № 1. С. 46–51.

<sup>12</sup> Докукина И. А., Полянин А. В. Организация децентрализованного управления на основе цифровых платформ распределенного реестра // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 27 (1). С. 76–81; Шастико А. Е., Маркова О. А. Старый друг лучше новых двух ? Подходы к исследованию рынков в условиях цифровой трансформации для применения антимонопольного законодательства // Вопросы экономики .2020. С. 37–55; Юдина Т. Н., Гелисханов И. З. «Экономика данных»: BIGDATA, цифровые платформы и цифровая рента // Инновационные кластеры цифровой экономики: драйверы развития. Труды научно-практической конференции с международным участием. Под ред. А. В. Бабкина. 2018 . С. 218–226.

<sup>13</sup> Документ опубликован не был. См.: СПС «ГАРАНТ».

<sup>14</sup> Документ опубликован не был. См.: СПС «ГАРАНТ».

рассматриваются в качестве одного из кейсов использования технологии цифровых коммуникаций, призванных обеспечивать образовательный процесс в новых условиях.

Изложенное свидетельствует о том, что в настоящее время цифровая платформа рассматривается преимущественно как некая разновидность цифровых технологий, имеющая вспомогательное значение — как дополнение традиционного образовательного процесса. В то же время потенциал цифровых платформ в сфере образования гораздо более масштабен и выходит за рамки виртуального помощника педагогического работника.

С учетом изложенного цифровую платформу возможно определить как искусственно созданную и существующую в цифровом пространстве сущность, обособленную от других сущностей аналогичного рода, позволяющую решать задачи по обеспечению взаимодействия в цифровой среде самых разных участников, интегрировать информационные системы, сервисы и базы данных и обеспечивать решение задач в той или иной сфере с использованием цифровых технологий.

Это определение может использоваться и в сфере образования.

### **3. Образовательные программы как платформы: предпосылки**

В сфере образования с начала 2000-х годов произошли значительные изменения<sup>15</sup>. С точки зрения влияния на современную систему управления сферой образования возможно выделить три периода развития:

1). Восстановительный период. Данный период начинается с принятия в 2000 году Федеральным законом от 10.04.2000 № 51-ФЗ Федеральной программы развития образования на 2001–2005 годы<sup>16</sup> и заканчивается реформой статуса образовательных организаций в конце «нулевых» годов. Указанная программа предусматривала обеспечение нормального функционирования и устойчивого развития всей системы образования после ее разбалансировки в 90-е годы прошлого века.

В этот период существенно развился широкий рынок разнообразных платных образовательных услуг, скорректированы полномочия органов управления образованием различных уровней, обеспечена более тесная интеграция системы образования России с мировой системой образования, в том числе в виде внедрения в Российской Федерации принципов Болонского процесса.

---

<sup>15</sup> Подробнее: Чеха В. В. Правовое регулирование финансирования образования в Российской Федерации // Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — М.: 2018. С. 26–28;

<sup>16</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1639.

Характерной особенностью данного периода явилось проведение реформ, которые кардинально изменили всю отрасль российского образования в целом, включая образовательные отношения. Так, в частности, в рассматриваемый период было принято Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)»<sup>17</sup>, в котором были определены параметры деятельности Правительства Российской Федерации в рамках реализации приоритетного национального проекта в сфере образования. В рамках данного проекта осуществлялась масштабная деятельность органов управления образованием разных уровней, включая закупку нового оборудования, модернизацию материальной инфраструктуры, активизацию информационного обеспечения образования, и таким образом обеспечивалась модернизация образовательной сферы России в целом.

2). Период интенсивного реформирования образовательных организаций. Данный период продолжался с 2010 г. по 2019–2020 годы. В указанный период происходило смещение управленческого импульса с уровня органов управления образованием на уровень образовательных организаций.

Это, в частности, было связано с принятием Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»<sup>18</sup>. В соответствии с этим законом преобладающая часть образовательных организаций обрела статус бюджетных учреждений, предполагающий большую финансово-экономическую самостоятельность. Еще раньше был принят Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>19</sup>.

Также в этот период имели место изменения, связанные с совершенствованием статуса образовательных организаций, в частности утверждение новых федеральных образовательных стандартов, внедрение механизмов общественного управления на уровне образовательных организаций, установление новой системы лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации, а также контрольно-надзорной деятельности, реформа системы оплаты труда в образовательных организациях, появление новых видов образовательных организаций, например национальных исследовательских университетов и другие направления.

---

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

<sup>18</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

<sup>19</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.



Все эти направления были отражены во вступившем в силу в 2013 году Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

3). Третий период начинается в настоящее время и предполагает необходимость адаптации к новым условиям, связанным с цифровизацией системы образования и с взрывным распространением дистанционных образовательных технологий. Его возможно назвать периодом цифровизации.

Характерной особенностью данного периода является постепенно нарастающая неэффективность административных, директивных механизмов управления, применяемых органами управления образованием и руководством образовательных организаций. Подтверждением этого тезиса выступает очевидная забюрокраченность механизмов управления образованием в сочетании с остающейся актуальной высокой административной нагрузкой на педагогических работников в России.

В этом смысле очевидным дальнейшим направлением развития системы образования выступает усиление горизонтальных механизмов взаимодействия участников образовательной деятельности, образовательных и иных организаций, в том числе в виде дальнейшего развития сетевых форм реализации образовательных программ.

В связи с этим по нашему предположению акцент управления образовательными отношениями в настоящее время смещается на уровень собственно образовательных программ и даже отдельных, активных педагогических работников и их групп, которые постепенно усиливают свою субъектность в образовательных отношениях, а также в отношениях с различными партнерами образовательной организации.

В такого рода модели управления обучающиеся получают основной объем информации за счет использования цифровых технологий. В свою очередь, образовательная организация в большей степени выступает в роли субъекта, выполняющего функции по администрированию обеспечивающих образовательную деятельность процессов, включая финансирование. Также образовательная организация постепенно превращается в сервисный центр предоставления доступа к информационным системам, сервисам и базам данных и их отбора. Традиционная позиция педагогического работника как источника знаний все больше трансформируется в консультационные и тьюторские функции, что также предполагает значительную степень индивидуализации образовательных отношений.

Таким образом, система управления образованием проходит цикл от отрасли образования в целом, представленной органами управления образованием, к образовательной программе. Исходя из данной логики следует, что в ближайшее десятилетие именно образовательная программа в совокупности

с ее «движителями» — педагогическими работниками станет главным элементом системы управления образованием в России на фоне цифровизации<sup>20</sup>.

С учетом изложенного полагаем, что именно придание образовательной программе статуса цифровой платформы позволит обеспечить наиболее эффективную адаптацию системы образования к вызовам цифровизации.

Помимо изложенного, также следует отметить следующие предпосылки, позволяющие рассматривать образовательную программу как цифровую платформу:

1. Образовательная программа в условиях цифровизации образования неизбежно должна принять вид центрального элемента цифровой среды образовательной организации. Цифровая среда образовательной организации включает типовые информационные решения, новые информационные наполнения и функциональные возможности открытых и общедоступных информационных ресурсов, технологическое обеспечение, повышение квалификации работников образовательной организации и другие направления. В такого рода ситуации был бы логичным перевод в полностью цифровую форму самой образовательной программы.

2. Набор возможных форм обучения все больше и больше приобретает значительную степень разнообразия и подвержен практически мгновенным изменениям, что также является побочным следствием цифровизации. Так, к числу возможных форм обучения в настоящее время относятся не только текстовые -аудио-видео-записи, трансляции лекций в режиме реального времени, тестовые задания, но и такие, пока еще экзотические элементы как блоги, сетевые энциклопедии, дискуссионные онлайн-курсы, онлайн-курсы в рамках систем управления обучением (Learning management systems, LMS), массовые открытые онлайн-курсы (МООК) и другие<sup>21</sup>.

Постоянное появление новых форм обучения требует в свою очередь наличия гибких механизмов включения их в образовательный процесс. Такого рода механизмы предполагают возможность использования устройств, обеспечивающих эффективный отбор наиболее приемлемых в конкретной ситуации форм обучения. Последнее предполагает потребность также во встраивании

---

<sup>20</sup> Такого рода цикл перехода управленческого импульса от вышестоящих уровней управления к нижестоящим и обратный переход от нижестоящих уровней к вышестоящим коррелирует с традиционными управленческими циклами русской модели управления. [Прохоров А. П. Русская модель управления. М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева, 2014. С. 270]. Неудивительно, что черты такого рода модели управления возможно найти и при исследовании системы управления образованием в России на современном этапе.

<sup>21</sup> Джанелли М. Электронное обучение в теории, практике и исследованиях // Вопросы образования. 2018. № 4. С. 82.

в учебный процесс алгоритмических программ, обеспечивающих сбор и анализ огромного объема информации и соответствующие интеллектуальные решения.

Образовательная программа, сформированная на базе цифровой платформы с ее технологическим и содержательным компонентом, как раз позволит обеспечить отбор и применение адаптированных форм обучения.

3. Современный рынок труда для выпускников предполагает необходимость постоянного повышения уровня квалификации, систематического приобретения новых навыков, постоянной адаптации к быстро происходящим изменениям. Выстраивание образовательного процесса на базе цифровой платформы позволит обеспечить наиболее эффективную подготовку обучающихся к такого рода вызовам.

Сами по себе цифровые платформы рассматриваются как актуальные бизнес-решения и имеют значительные перспективы в промышленности, банковской сфере, сфере услуг. В качестве примеров новых бизнес-моделей, основанных на цифровых платформах, возможно привести компании «Uber» и «Airbnb». Такого рода бизнес во многом предполагает комбинированную дистанционную работу со смешанным графиком, при котором сотрудник совмещает работу как в офисе, так и из удаленного рабочего места. Соответственно такая работа требует особых навыков организации своей деятельности в цифровой среде, которые также возможно получить при объединении образовательной программы и цифровой платформы.

4. Массовое распространение онлайн-образования, подстегнутое эпидемией, резко усилило процессы трансформации статуса педагогических работников. Сама по себе реализация образовательной программы с использованием дистанционных образовательных технологий предъявляет педагогическому работнику новые требования. Так, в частности, эффективная разработка и реализация электронного курса предполагает комбинацию компетенций, включающую в себя педагогическое проектирование, искусство, программирование, экономику, менеджмент и другие. Учитель в этих условиях также нуждается в системной технологической и информационной поддержке, которую может обеспечить цифровая платформа.

Цифровая платформа также позволяет интегрировать в образовательную деятельность новые коммуникативные инструменты — мессенджеры, чат-боты и другие. Данные тенденции принципиально изменяют роль учителя и преподавателя, которые не только должны присутствовать в цифровой среде и организовывать там учебный процесс, но и принципиально изменять подходы к обучению.

#### **4. Образовательные программы как цифровые платформы: характерные черты**

Трансформация традиционных образовательных программ в виде превращения их в цифровые платформы предполагает изменение содержания программ, равно как и условий их реализации.

По нашему мнению, этот процесс будет происходить в ближайшие 5–10 лет. После этого встанет вопрос о том, что образовательная программа в виде цифровой платформы может полностью или частично выполнять функции самой образовательной организации, постепенно замещая ее. В связи с этим будет трансформироваться сеть образовательных организаций за счет активирования процессов их ликвидации, реорганизации, объединения и присоединения.

Образовательная программа, существующая в виде цифровой платформы, не предполагает необходимости в бумажном аналоге. Более того, образовательная программа — цифровая платформа сама по себе обеспечивает эффективное регулирование процессов системной интеграции всех элементов, составляющих образовательную деятельность.

По сути, образовательная программа — цифровая платформа представляет собой своеобразный «черный ящик», в рамках которого содержание образовательной программы может формироваться во многом самими участниками образовательных отношений с учетом постоянно меняющихся внешних требований, предполагающих высокую степень диспозитивности.

В таком качестве образовательная программа — цифровая платформа обеспечивает с использованием обезличенных механизмов отбора использованные информационных систем, сервисов и баз данных, а также управление такого рода процессами. При этом такого рода отбор может предусматривать экспертизу информационных систем, сервисов и баз данных, не предполагающую участия педагогических работников и администраторов, включая экспертизу на соответствие законодательству Российской Федерации.

Таким образом образовательная программа — цифровая платформа может интегрировать в себя цифровые технологии, обеспечивающие более эффективное содержательное наполнение учебного процесса вне зависимости от вида образовательной программы.

В качестве примера возможно привести технологию виртуальной и дополненной реальности и технологию формирующей аналитики, предоставляющих немислимые ранее возможности для развития потенциала обучающихся, педагогических работников и образовательных организаций.

Образовательная программа — цифровая платформа обеспечивает образовательный процесс, включая отбор обучающихся, предоставление им интерфейса для загрузки, хранения и предоставления обучающимся, выгрузку цифрового образовательного контента на персональные устройства участников отношений в сфере образования, взаимодействие с ними в дистанционном режиме, осуществление текущего контроля знаний и аттестации, диагностику достижений обучающихся.

При этом образовательная программа — цифровая программа остается локальным актом образовательной организации, регламентирующим содержание образования. Однако учебный план, графики, рабочие программы, оценочные и методические материалы при таком подходе формируются в алгоритмизированном режиме, и материалы для этого при необходимости отбираются и заимствуются за счет информационных систем, сервисов и баз данных. Возможности такого заимствования ограничены только лишь самим объемом сети «Интернет».

Помимо изложенного, образовательная программа — цифровая платформа представляет собой удобный инструмент обеспечения коммуникации с органами управления и партнерами образовательной организации. В частности образовательная программа — цифровая платформа может обеспечивать представление в автоматическом режиме в цифровом виде необходимых сведений органам управления образованием, в том числе для целей контроля (надзора), лицензирования, государственной аккредитации, информирования любых заинтересованных субъектов.

Следующий этап развития образовательной программы — цифровой платформы — соединение ее с искусственным интеллектом. Образовательная программа может интегрировать в себя искусственный интеллект и тем самым приобрести элементы субъектности, позволяющей, в частности, выполнять полностью или частично функции работодателя для педагогических работников, функции закупщика в договоре закупки товаров, работ и услуг.

Вышеуказанные Разъяснения (методические рекомендации) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в п. 31 раздела 1 содержат понятие «технологии искусственного интеллекта», под которыми понимаются свойства автоматических систем брать на себя отдельные функции интеллекта человека, выбирать и принимать оптимальные решения на основе ранее полученного опыта и рационального анализа внешних воздействий.

В литературе имеется множество понятий искусственного интеллекта. Однако общее свойство в подходах к определению искусственного интеллекта заключается в выделении его ключевых характеристик, таких как: способность

к обучению, самообучению, пониманию, рассуждению, рефлексиям и самоконтролю<sup>22</sup>.

В связи с изложенным важно отметить то, что на данный момент в литературе цифровая платформа рассматривается не только как объект регулирования, но и как субъект, частично наделенный правами и обязанностями, в частности в сфере трудовых отношений. Так, платформы уже сейчас выполняют некоторые функции работодателя. Если взять в качестве примера платформу «Яндекс. Такси», то в применении к ней цифровая платформа обеспечивает приглашение курьеров и водителей для интервью, установление расценок на услуги, деактивацию мобильного приложения, что аналогично расторжению трудового договора по инициативе работодателя<sup>23</sup>. Более того, технологические платформы также рассматриваются как потенциальные субъекты финансовых отношений<sup>24</sup>.

В литературе уже несколько лет идет дискуссия о возможности наделения искусственного интеллекта правами юридического лица<sup>25</sup>.

Это также актуализирует вопрос о возможности придания субъектности цифровой платформе с встроенным искусственным интеллектом.

Интеграция в состав образовательной программы — платформы искусственного интеллекта позволит платформе самостоятельно вступать в образовательные отношения с обучающимися посредством их подключения к цифровой платформе<sup>26</sup>.

Кроме того, такая трансформация позволяет обеспечить симуляцию поведения учителя, производить «цифровых двойников» действий учащегося, обеспечивать голосовое управление учебными устройствами и материалами.

Такая образовательная программа — цифровая платформа с искусственным интеллектом по сути сведет к минимуму роль образовательной организации как активного субъекта образовательного отношения.

---

<sup>22</sup> Морхат П.М. К вопросу об определении понятия искусственного интеллекта // Право и государство: теория и практика. 2017. № 12 (156). С. 31.

<sup>23</sup> Чесалина О.В. Трудовые гарантии для лиц, занятых посредством онлайн-платформ // HeraldofEuro-AsianLawCongress. 2020. № 1. С. 111.

<sup>24</sup> Мошкова Д.М. К вопросу о субъектах финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11 (72). С. 77.

<sup>25</sup> Юридическая концепция роботизации: монография. М: Проспект, 2019. С. 21–43; Ястребова О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 3. С. 324.

<sup>26</sup> В этом случае технологическое подключение обучающегося к цифровой платформе будет выполнять функцию издания приказа о зачислении обучающегося в образовательную организацию, то есть после подключения обучающийся приобретает соответствующий статус участника образовательных отношений и получает доступ к тем или иным обучающим ресурсам цифровой платформы.

Соответственно логичным будет вопрос о целесообразности постепенного перевода субъектности в образовательных отношениях с уровня образовательной организации на уровень образовательной программы — цифровой платформы. Образовательная организация может при этом сохранять условный статус владельца образовательной программы — платформы, но постепенное развитие процесса придания субъектности образовательной программе — платформе рано или поздно актуализирует вопрос о ненужности самой образовательной организации.

Образовательная программа с встроенным искусственным интеллектом выступает в роли механизма, обеспечивающего алгоритмизированную деятельность по разработке и заключению необходимых договоров от имени образовательной организации, необходимых для реализации образовательной программы. Такого рода механизм может, в частности, обеспечить прием платежей в случае, если образовательная программа реализуется на платной основе, и их зачисление и финансовое обслуживание, а также формирование адекватной равновесной цены с учетом анализа в автоматическом режиме всех факторов.

Образовательная программа — цифровая платформа включает сервисы по взаимодействию с партнерами образовательной организации, обеспечивающими взаимоотношения с другими цифровыми платформами, различными организациями, владельцами информационных систем, сервисов и баз данных, при этом такого рода взаимодействие осуществляется в автоматическом режиме, без участия педагогических работников.

Роль педагогического работника при реализации образовательной программы — платформы с встроенным искусственным интеллектом в большей степени сводится к обеспечению допуска обучающихся к ресурсам, встроенным в образовательную программу, содействию обучающимся в виде консультаций, тьюторского сопровождения. Все изложенное принципиально изменяет роль педагогического работника, что предполагает также необходимость изменения квалификационных требований и профессиональных стандартов.

Более того, образовательная программа может выступать механизмом отбора и обеспечения участия в реализации образовательной программы педагогических и иных работников, формирование базы данных кадровых ресурсов, необходимых для реализации программы.

Таким образом, форматирование образовательной программы как цифровой платформы порождает невиданные ранее возможности, в частности возможности по интегрированию в образовательный процесс в неограниченном объеме самых передовых и перспективных технологий.

## **5. Предложения по изменению законодательства, регламентирующего образовательную деятельность**

Для обеспечения трансформации образовательных программ в условиях цифровизации полагаем возможным внесение соответствующих изменений в законодательство.

Однако ключевой вопрос для правотворчества заключается в самом подходе к определению образовательной программы — цифровой платформы. С учетом вышеизложенного полагаем нецелесообразным на первом этапе включать в законодательство новое определение образовательной программы как образовательной программы — цифровой платформы. Полагаем, что законодательство в первую очередь должно создавать условия для формирования и использования образовательной программы — цифровой платформы на базе уже закрепленных в законодательстве понятий.

В связи с этим полагаем целесообразным внесение изменений в статью 13 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», допускающих возможность существования и использования образовательной программы как цифровой платформы. Такого рода изменения могут выглядеть в виде следующего дополнения:

«Образовательная программа может быть разработана исключительно в форме электронного документа, пригодного для передачи по информационно-коммуникационным сетям, обеспечивающего использование в образовательной деятельности информационных систем, сервисов и баз данных и многостороннее взаимодействие участников образовательных отношений».

Кроме того, исходя из изложенного, полагаем целесообразным исключение из числа требований к образовательной программе требований к структуре основных образовательных программ и их объему. При таком варианте ФГОСом будут в наиболее общем виде регламентироваться требования к кадровым, финансовым, материально-техническим условиям реализации образовательных программ и требования к результатам освоения основных образовательных программ.

В связи с этим федеральный государственный образовательный стандарт и другие нормативные акты, регламентирующие содержание образовательной программы, могут регулировать требования к результатам реализации образовательной программы (своего рода «выход из черного ящика») и к условиям реализации (своего рода «вход в черный ящик»).

Также важным видится изменение трудового законодательства, предполагающего возможность беспрепятственного и с минимальными документальными издержками заключения гибких краткосрочных (сроком от одного дня)



трудовых соглашений между образовательными организациями и педагогическими работниками о трудовой деятельности последних в рамках реализации образовательных программ — цифровых платформ. При этом педагогический работник, необходимый для реализации образовательной программы в конкретный момент времени, в принципе может обладать гражданством другого государства и соответственно образовательная программа — цифровая платформа должна обеспечивать прохождение необходимой процедуры согласования привлечения иностранного работника к реализации образовательных программ, притом что в данном случае не потребуются какого-либо переезда работника.

### Литература

1. *Афинская З. Н., Алтухов А. В.* Эвристический потенциал «кочевых» понятий: платформа // Коммуникативные исследования . — 2020. — Т. 7. — № 1. — С. 31–44.
2. *Джанелли М.* Электронное обучение в теории, практике и исследованиях // Вопросы образования. — 2018. — № 4.— С. 81–97.
3. *Дин Синьи (DingXinyi).* Цифровые платформы как новая форма развития взаимоотношений покупателей и производителей в условиях цифровой экономики // Альманах мировой науки. — 2020. — № 2 (38). — С. 75–80.
4. *Докукина И. А., Полянин А. В.* Организация децентрализованного управления на основе цифровых платформ распределенного реестра // Естественно-гуманитарные исследования. — 2020. — № 27 (1). — С. 76–81.
5. *Домашев А., Щербаков А.* Международный консенсус как развитие парадигмы консенсуса // Вестник современных цифровых технологий. — 2019. — № 1. — С. 46–51.
6. *Клаус Шваб.* Технологии четвертой промышленной революции : [перевод с английского]. М.: Эксмо, 2019. 320 с.
7. *Морхат П. М.* К вопросу об определении понятия искусственного интеллекта // Право и государство: теория и практика. — 2017. — № 12 (156).— С. 25–32.
8. *Мошкова Д. М.* К вопросу о субъектах финансового права // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 11 (72). — С. 72–79.
9. *Паньшин Б. В.* Цифровая экономика: понятие и направления развития // Наука и инновации. — 2019. — № 3. — С. 48–55.
10. *Прохоров А. П.* Русская модель управления. М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева , 2014. 496 с.

11. *Рязанова А. А.* Цифровые платформы: интегративный потенциал, основные понятия и свойства // Вестник современных цифровых технологий. — 2020. — № 4. — С. 26–36.

12. *Срничек Н.* Капитализм платформ. : пер. с англ. М. Добряковой. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 128 с.

13. *Чесалина О. В.* Трудоправовые гарантии для лиц, занятых посредством онлайн-платформ // HeraldofEuro-AsianLawCongress. — 2020. — № 1. — С. 108–117.

14. *Чеха В. В.* Финансирование высшего образования в России: правовые вопросы. — М.: Юстицинформ, — 2017. — 222 с.

15. *Чеха В. В.* Правовое регулирование финансирования образования в Российской Федерации // Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук — М.: 2018. — 43 с.

16. *Шастико А. Е., Маркова О. А.* Старый друг лучше новых двух ? Подходы к исследованию рынков в условиях цифровой трансформации для применения антимонопольного законодательства // Вопросы экономики. — 2020. — № 6. — С. 37–55.

17. *Шевчук А. В.* От фабрики к платформе: автономия и контроль в цифровой экономике // Социология власти. — Т. 32. — № 1. — 2020. — С. 30–49.

18. *Юдина Т. Н., Гелисханов И. З.* «Экономика данных»: BIGDATA, цифровые платформы и цифровая рента // Инновационные кластеры цифровой экономики: драйверы развития. Труды научно-практической конференции с международным участием. Под ред. А. В. Бабкина. — 2018. — С. 218–226.

19. Юридическая концепция роботизации: монография. — М: Проспект, — 2019. — 240 с.

20. *Ястребова О. А.* Искусственный интеллект в правовом пространстве // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. — Т. 22. — № 3. — С. 315–328.

## **Literature**

1. Afinskaya Z. N., Altukhov A. V. Heuristic potential of "nomadic" concepts: platform // Communication research. — 2020. — V. 7. — No. 1. — S. 31–44.

2. Gianelli M. E-learning in theory, practice and research // Education Issues. — 2018. — No. 4.— P. 81–97.

3. Ding Xinyi (Ding Xinyi). Digital platforms as a new form of development of relationships between buyers and manufacturers in the digital economy // Almanac of world science. — 2020. — No. 2 (38). — S. 75–80.

4. Dokukina I. A., Polyanin A. V. Organization of decentralized management based on digital platforms of a distributed registry // Natural and humanitarian research. — 2020. — No. 27 (1). — P. 76–81.

5. Domashev A., Shcherbakov A. International consensus as the development of the consensus paradigm // *Bulletin of modern digital technologies*. — 2019. — No. 1. — P. 46–51.
6. Klaus Schwab. *Technologies of the fourth industrial revolution*: [translated from English]. Moscow: Eksmo, 2019. 320 p.
7. Morhat P. M. On the question of the definition of the concept of artificial intelligence // *Law and government: theory and practice*. — 2017. — No. 12 (156). — P. 25–32.
8. Moshkova D. M. On the issue of the subjects of financial law // *Actual problems of Russian law*. — 2016. — No. 11 (72). — P. 72–79.
9. Panshin B. V. Digital economy: concept and directions of development // *Science and innovations*. — 2019. — No. 3. — P. 48–55.
10. Prokhorov A. P. *Russian model of management*. Moscow: Publishing house of Art. Lebedev Studio, 2014. 496 p.
11. Ryazanova A. A. Digital platforms: integrative potential, basic concepts and properties // *Bulletin of modern digital technologies*. — 2020. — No. 4. — P. 26–36.
12. Srnichek N. Platform capitalism. per. from English M. Dobryakova. — M.: Ed. House of the Higher School of Economics, 2019. — 128 p.
13. Chesalina O. V. Labor law guarantees for persons employed through on-line platforms // *Herald of Euro-Asian Law Congress*. — 2020. — No. 1. — P. 108–117.
14. Chekha V. V. *Financing of Higher Education in Russia: Legal Issues*. — M.: Justicinform, — 2017. — 222 S.
15. Chekha V. V. *Legal regulation of education financing in the Russian Federation* // Avtoref. diss. Doctor of Law — M.: 2018. — 43 S.
16. Shastico A. E., Markova O. A. An old friend is better than two new ones? Approaches to market research in the context of digital transformation for the application of antimonopoly legislation // *Voprosy Ekonomiki*. — 2020. — No. 6. — S. 37–55.
17. Shevchuk A. V. From factory to platform: autonomy and control in the digital economy // *Sociology of Power*. — T. 32. — No. 1. — 2020. — P. 30–49.
18. Yudina T. N., Geliskhanov I. Z. "Data Economy": BIGDATA, digital platforms and digital rent // *Innovative clusters of the digital economy: drivers of development. Proceedings of a scientific-practical conference with international participation*. Ed. A. V. Babkina. — 2018. — P. 218–226.
19. *Legal concept of robotization*: monograph. — M: Prospect, — 2019. — 240 S.
20. Yastrebova O. A. Artificial intelligence in the legal space // *Bulletin of RUDN. Series: Legal Sciences*. 2018. — T. 22. — № 3. — С. 315–328.

*Шевелёва Н. А., Васильев И. А.*

## **Корпорации вузов как модераторы цифровизации программ высшего образования<sup>1</sup>**

**Аннотация:** пандемия коронавируса заставила университеты перейти к стопроцентному использованию дистанционных образовательных технологий по программам высшего образования, при этом студенты частично вернулись в родные города, включая города за пределами России, частично остались в общежитиях университетов. Неизменной осталась задача университетов по обеспечению содержательного уровня программ высшего образования. Сложность ситуации была частично скомпенсирована созданием в течение нескольких предшествующих лет онлайн-курсов на русском и английском языках для национальной и международных образовательных платформ, что позволило восполнить потребности в непередаваемых в «цифру» учебных занятий. Несколько ведущих университетов открыли свободный доступ к своим онлайн-курсам для всех слушателей. Организационным подспорьем для реализации образовательных программ в полном объеме стало открытие доступа к библиотечным ресурсам ведущих университетов, включая базы данных в подписке. Активную позицию при этом занимали как ведущие университеты России, так и корпорации вузов (Ассоциация ведущих университетов, Ассоциация глобальных университетов, Российский союз ректоров).

Испытание системы высшего образования эпидемиологической ситуацией выявило потребность в выработке общих подходов по имплементации в образовательный процесс различных цифровых ресурсов, доступных в сети Интернет, и совместном использовании публичного имущества в интересах процесса цифровизации. Повышение роли самостоятельности университетов в принятии необходимых управленческих решений является предпосылкой для преодоления крайнего проявления замкнутости российских университетов и переходу к корпоративному решению стратегических вопросов высшего образования, ключевым из которых на сегодняшний день является цифровизация содержания образовательных программ и инструментов образовательного процесса.

**Ключевые слова:** корпорации университетов, Ассоциация ведущих университетов, Ассоциация глобальных университетов, Российский союз ректоров, высшее образование, содержание образовательных программ, онлайн-курсы, новые образовательные формы, образовательные платформы, локальное нормотворчество университетов, единые подходы к регулированию.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научного проекта Российского фонда фундаментальных исследований № 19-011-00687 «Влияние цифровизации высшего образования на связанные с ним экономические процессы в современном российском обществе».

Неблагоприятная эпидемиологическая ситуация, выступившая катализатором использования в высшем образовании дистанционных образовательных технологий при сохранении формальной очной формы обучения актуализировала обращение к основе образовательного процесса — конституционному праву на высшее образование. Гарантии такого права, как нам представляется, не являются формальными и ограниченными по содержанию только предоставлением возможности получить высшее образование вне ответственности государства и университетов за содержание образовательных программ и доступность образования. Вопрос качества образования в действующем образовательном законодательстве раскрывается односторонне, в основном через призму контрольно-надзорной деятельности<sup>2</sup>. Полноценно категория качества образования, а тем более включающая цифровую трансформацию высшего образования, не используется даже в государственном задании по подготовке кадров<sup>3</sup>. Данное понятие подменено качеством использования инфраструктуры и ресурсов в образовательной деятельности, особенно когда речь идет о публичном имуществе. Лицензирование и государственная аккредитация не направлены на обеспечение качества предлагаемой или осуществляемой образовательной деятельности с точки зрения её содержания: исследование при проведении аккредитационных процедур «остаточных знаний», соответствие фондов оценочных средств формируемым компетенциям и другие проверяемые при государственной аккредитации параметры не видятся убедительными маркерами для ответа на вопрос о качестве образования.

Значимым инструментом могла бы оказаться общественно-профессиональная аккредитация образовательных программ, постулируемая в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Закон об образовании) и задуманная законодателем как корпоративная оценка соответствующими сообществами процесса подготовки выпускников для если не гарантированного, то с высоким процентом вероятности вступления в профессию. Именно при такой аккредитации понятие качества образования должно было вернуться в лоно естественного понимания как соответствия формализованным и актуальным на текущий момент требованиям

---

<sup>2</sup> П. 29 Ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>3</sup> Шевелева Н. А., Васильев И. А. Оценка действующей модели субсидирования государственного задания подготовки кадров по уровням высшего образования // Финансовое право. 2019. № 12. С. 11.

<sup>4</sup> П. 2 ч. 7 ст. 89 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

рынка труда. Организации, осуществляющие образовательную деятельность по программам высшего образования (далее — вузы, университеты), сегодня вынуждены ориентироваться на задачи государственной аккредитации в связи с использованием публичной инфраструктуры и ресурсов, а с другой стороны, принимать во внимание меняющуюся структуру рынка труда, влияние на которую оказывают, в том числе, и профессиональные сообщества. При этом достаточно давно было отмечено, что необходимо системное, программное взаимодействие вузов с ассоциациями выпускников, иными профессиональными ассоциациями и объединениями, работодателями<sup>5</sup>.

Сопряжение профессиональных и образовательных стандартов<sup>6</sup>, обеспечиваемое деятельностью таких субъектов, как федеральные учебно-методические объединения (далее — ФУМО) и советы по профессиональным квалификациям, осуществляется на макроуровне архитектуры высшего образования. Содержание образовательного процесса с учетом федеральных или собственных образовательных стандартов оставлено на усмотрение каждого университета. Согласно положениям статьи 28 Закона об образовании, образовательные организации самостоятельно определяют содержание образования, учебно-методическое обеспечение и образовательные технологии по реализуемым программам высшего образования. Поиск оптимального наполнения календарных учебных планов, конкретных дисциплин, форм занятий сегодня дополняется многообразием образовательных «продуктов», широко представленных в сети Интернет: онлайн-курсы, видеолекции, видеоконментарии и любой иной контент, претендующий на статус обучающего. Участие профессионального сообщества в разработке таких материалов фрагментарно и сегодня представлено, в основном, площадками корпоративных университетов.

Пандемия усилила процесс поиска вузами лучшего опыта построения учебного процесса в неблагоприятных эпидемиологических реалиях по нескольким направлениям. Во-первых, выбор видов дистанционных образовательных технологий с учётом переоценки статусов вовлеченных субъектов и, прежде всего, изменения роли и функционала преподавателя. Во-вторых, использование готовых решений на российских и зарубежных платформах онлайн-курсов и иных ресурсов обучающего контента. В-третьих, оптимизация инфраструктуры и использования публичного имущества для имплементации

---

<sup>5</sup> Салихов И. И. Проблемы развития юридического образования России в свете глобальных трансформаций // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 3. С. 197.

<sup>6</sup> Дивеева Н. И., Минина В. Н., Оленников С. М., Кашаева А. А., Халатова Р. И. Цифровые компетенции: корреляция профессиональных стандартов и образовательных стандартов // В книге: Управление бизнесом в цифровой экономике. Сборник тезисов выступлений. Под общей редакцией И. А. Аренкова, М. К. Ценжарик. 2019. С. 269–272.

информационно-коммуникационных технологий в реализации образовательных программ при возросшей нагрузке на электронную образовательную среду каждого университета. Позиция Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (далее — Минобрнауки) в вопросе определения субъекта принятия оперативных мер на протяжении 2020 года была вполне обоснованной и направленной на децентрализацию перечисленных процессов.

Будет ли данный опыт перехода образовательной деятельности в дистанционную форму масштабирован на процесс дерегулирования процессов цифровизации высшего образования как постепенного отказа от подзаконного нормотворчества в высшем образовании в пользу локальной прерогативы университетов? Думается, что наличествует достаточное количество к тому нормативных правовых предпосылок, как то: право вузов разрабатывать онлайн-курсы и предлагать их на образовательных платформах; право определять онлайн-курсы, которые будут включены в учебные планы; право устанавливать порядок зачета результатов освоения студентами внешних дисциплин и онлайн-курсов. Благодаря «цифровому дерегулированию» должен состояться заложенный в национальном проекте «Образование» переход на индивидуальные образовательные траектории обучающихся<sup>7</sup>. В любом случае процесс этот будет постепенным и, как нам представляется, охватывать всех участников системы высшего образования. Наряду с повышением роли локального нормотворчества университетов и их ответственности дерегулирование должно коснуться и такого института системы высшего образования, как федеральные корпорации вузов: Ассоциация ведущих университетов, Ассоциация «Глобальные университеты», Российский союз ректоров.

Современная структура системы образования признаёт общественные объединения в качестве неотъемлемого участника, осуществляющего деятельность в сфере образования<sup>8</sup>. Два десятилетия XXI века показательны становлением ассоциаций организаций высшего образования (далее — корпорации вузов, корпорации) как профессиональной среды взаимодействия университетов и интеграции ресурсов, сопрягаясь при этом с основными принципами государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования автономии образовательных организаций и недопустимости огра-

---

<sup>7</sup> Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16). URL: <http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjfOFCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf>. (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>8</sup> П. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

ничения или устранения конкуренции<sup>9</sup>. Примером общественного объединения, осуществляющего деятельность в сфере образования и корпорацией вузов, является «Ассоциация ведущих университетов», которая согласно уставу имеет целью развитие сетевого взаимодействия ее членов и призвана выступать в качестве интегратора ресурсов для преодоления общих проблем<sup>10</sup>. Действуя в русле уставных задач, летом 2018 г. Ассоциация ведущих университетов и Ассоциация «Глобальные университеты» обратились к Президенту РФ с предложениями о реформе системы государственной аккредитации образовательных программ<sup>11</sup>. Процесс создания корпораций вузов был неторопливым, а кто-то может использовать и другие выражения — степенным, размеренным, но в любом случае их появление — своевременно.

Неблагоприятная эпидемиологическая обстановка заставила университеты активизировать регуляторную деятельность, поскольку именно локальными актами могли и должны были (с точки зрения Минобрнауки) регулироваться отношения, связанные с регламентацией процесса дистанционного обучения. Комментарии ответственных за государственную политику лиц в сфере высшего образования<sup>12</sup> сводились к тому, что регулятор отказался от детальной регламентации работы университетов в период пандемии, значимыми были признаны инициативные действия коллективов вузов в зависимости от конкретных условий<sup>13</sup>. Существенными также были признаны усилия общественных объединений — корпораций университетов в формировании цифровой образовательной среды и оказания помощи университетам.

Корпорации (ассоциации) университетов не сводятся к образовательным кластерам, партнерствам вузов или сетевым формам взаимодействия организаций, в том числе по реализации образовательных программ. Возникновение ассоциаций обусловлено не только потребностью в обмене лучшим

---

<sup>9</sup> П. 9, 11 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>10</sup> Некоммерческая организация «Ассоциация федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета (Ассоциация ведущих университетов)».

<sup>11</sup> Университеты хотят новых оценок. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3674951> (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>12</sup> Уроки «стресс-тест»: вузы в условиях пандемии и после нее. URL: [https://drive.google.com/file/d/1GMcBIoP8ITzE\\_WDVh4nFksX6lceotZY3/view](https://drive.google.com/file/d/1GMcBIoP8ITzE_WDVh4nFksX6lceotZY3/view) (дата обращения: 11.02.2021)..

<sup>13</sup> См. Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. Москва: 2020. С. 231. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/410109336.pdf> (дата обращения: 11.02.2021).



опытом управления и использования инфраструктуры, ресурсов, но и необходимостью выработки консолидированного мнения по ключевым направлениям образовательной деятельности, от поиска способов эффективного совместного использования публичного имущества до определения принципов добросовестной конкуренции в привлечении абитуриентов на основные программы и выработки этических правил поведения субъектов образовательных правоотношений. Выстраивание управленческих и иных связей образовательных организаций в контексте цифровизации образования должно происходить на основе принципов партнерства и кооперации<sup>14</sup>.

Как справедливо отмечается нашими коллегами<sup>15</sup>, если сами университеты будут стремиться к участию в командной работе, дополнительное государственное регулирование будет востребовано в минимальных пределах. Однако корпорации вузов пока что не проявляют должной активности в разработке единых подходов, которые могли бы решить многие проблемы межвузовских отношений без вмешательства государства<sup>16</sup>.

Предпосылки решения корпорациями вузов образовательных вопросов сегодня наличествуют в российском образовательном законодательстве и могут быть полноценно использованы при осознании таковых. В научной литературе можно встретить мнение, что партнерства вузов базируются или на объединении ресурсов для достижения взаимосогласованных целей, или на обмене ресурсами, позволяющими укрепить их рыночные позиции<sup>17</sup>. Но для использования заложенного в систему образования потенциала необходимо перестроиться самим университетам, осознав ценность консолидированной работы с себе подобными для поиска и использования лучших практик локального регулирования, эффективного использования публичных ресурсов, добросовестной конкуренции в интересах всех субъектов рынка образовательных услуг, продвижения готовых решений для законодательного и подзаконного восполнения. Отмеченные нами ранее три основных направления деятельности вузов по переходу в «дистант» на период пандемии осуществлялись вынужденно автономно, без обобщения и анализа предложенных подходов и принятия консолидированного решения. Отчасти это было обусловлено чрезвычайностью

---

<sup>14</sup> *Бабелюк Е. Г.* Тенденции трансформации правового статуса образовательных организаций высшего образования в условиях четвертой промышленной революции: административно-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2 (60). С. 138.

<sup>15</sup> *Белов С. А., Линская Ю. В., Кропачев Н. М.* Единство системы государственных вузов в современной России // Вестник СПбГУ. Менеджмент. 2020. Т. 19. № 2. С. 151–163.

<sup>16</sup> Там же. С. 160.

<sup>17</sup> *Мохначев С. А., Мохначев К. С., Шамаева Н. П.* Интеграция образования, науки и бизнеса: тенденции на мезоуровне // Фундаментальные исследования. № 3. 2012. С. 709.

ситуации и оперативностью принятия мер. В то же время нельзя не указать на отсутствие институционального сознания университетского сообщества, ориентированного на кооперацию вузов. Регулятором в сфере образования были поддержаны решения университетов по переходу на дистанционное обучение и выбор способов его осуществления. Теперь вузы должны сделать следующий шаг — использовать потенциал университетской корпорации по поиску, изучению и продвижению лучших практик вынужденной цифровизации обучения в интересах ускорения эволюции системы образования.

Следствием пандемии явилось, в том числе, осознание российскими университетами расширившегося горизонта самостоятельного принятия решений в связи с организацией образовательного процесса в дистанционном формате, оценка возможности локального регулирования вопросов цифровизации высшего образования. Правомерно возникает вопрос: если вузы справились с вызовами пандемии автономно, то есть ли необходимость в кооперации, в активной работе университетских корпораций? Ответ лежит в нескольких плоскостях, во-первых, это экономия собственных ресурсов; во-вторых, повышение эффективности использования ресурсов (публичное имущество, бюджетные и внебюджетные средства, рабочее время преподавателей и администрации); в-третьих, возможность внедрения в собственный образовательный процесс лучших образовательных практик, в том числе в сфере управления; в-четвертых, стимулирование собственной работы по обогащению содержания образовательных курсов в связи с внедрением в учебный процесс доступных онлайн-курсов, предложенных ведущими университетами России или размещенных на образовательных платформах. Следует понимать, что разработка онлайн-курсов — это сложный процесс, и хороший продукт требует интеллектуального труда преподавателя — специалиста высокой квалификации, а также информационных, материальных и финансовых ресурсов.

Разнообразие образовательных продуктов, предлагаемых в Интернете, порождает вопрос: есть ли необходимость в упорядочивании процессов цифровизации высшего образования либо это поле автономного принятия решений самим университетом?<sup>18</sup>

Сегодня в открытой, конкурентной среде системы высшего образования выбор цифровых компонентов образовательных программ обуславливается только самостоятельностью университетов, ограниченной требованиями ФГОСов, без каких-либо рекомендаций, ориентированных на регулятора или мнение

---

<sup>18</sup> *Васильев И. А., Дивеева Н. И., Дмитрикова Е. А., Кашаева А. А., Шевелёва Н. А.* Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 4. С. 877–902.

профессионального сообщества (объединения работодателей). При этом осуществление вузом отбора онлайн-курсов для включения их в образовательный процесс и на русском языке может оказаться далеко нетривиальной задачей, каждый онлайн-курс является субъективным творением конкретного автора. В отношении курсов на иностранных языках, разработанных преподавателями зарубежных университетов, этот существенный нюанс еще более выражен. Например, классическое содержание курса по истории права для бакалавриата в отечественной, европейской и американской юридических науках будут различаться. На основании каких критериев можно принять решение о возможности замещения таким курсом, представленным на платформе Курсера, отсутствующего отечественного образовательного продукта? И необходимо ли студенту для последующей интеграции в соответствующее профессиональное сообщество в России освоение материала, построенного по логике и содержанию для совершенно иного рынка труда? Вопрос только отчасти риторический, в его основе лежит фундаментальная проблема выбора оптимального содержания образовательного курса, образовательной программы. Очевидно, что есть профессии и направления подготовки, в которых содержание образовательных курсов менее зависимо от национальных особенностей образования (медицина, математика, физика, химия, и т.д.), однако в любом случае отбор соответствующих обучающих продуктов должен опираться на осознанные и артикулируемые критерии.

Отдельной проблемой является установление критериев признания (перезачета) прослушанного студентом рекомендованного или инициативного онлайн-курса. Проблема перезачета учебной дисциплины известна давно и возникает в связи с переводом студента из одного университета в другой либо в связи с отчислением и восстановлением для продолжения обучения. На практике используются такие элементы как трудоемкость дисциплины, зачетные единицы, форма аттестации. Однако едва ли этот подход приемлем для признания онлайн-курсов, обладающих существенной спецификой. Полагаем принципиально значимым ориентацию на соответствие содержания онлайн-курса и формируемым компетенциям запросам рынка труда, и трендам цифровой трансформации. Университетские корпорации могут явиться тем экспертным сообществом, которое может предложить видение оптимального использования общедоступных онлайн-курсов в образовательном процессе в качестве замещающей образовательной части либо в качестве дополнительного образовательного ресурса.

Выработка общественными объединениями университетов рекомендаций об использовании цифровых технологий в учебном процессе может быть проведена в сотрудничестве с ФУМО и с объединениями работодателей, и это будет иметь значение для формирования позиции регулятора. Задача выработ-

ки унифицированных критериев оценки онлайн-курсов, условий и пределов применения информационных технологий; соотношения онлайн- и офлайн-обучения не снижает значения деятельности каждого отдельно взятого университета. Во-первых, определение содержания образовательных программ является прерогативой университетов, когда речь идет о собственной разработке в классической форме дисциплины, онлайн-курса или некоего иного образовательного продукта на платформе в сети Интернет и, следовательно, ответственности за корреляцию таких элементов учебного плана с выбранной стратегией подготовки востребованного на рынке выпускника. Важным компонентом современного образовательного процесса является организация вузами непрерывного мониторинга качества дистанционного обучения<sup>19</sup>. Обучающийся, по общему правилу, должен быть уверен в соответствии его образовательной программы требованию качества в базовом понимании — как запросу рынка труда. В то же время в связи с отсутствием сегодня критериев качества образования любая программа получает положительную оценку при соблюдении формальных требований государственной аккредитации. Получается замкнутый круг. В процессе обучения студент осваивает определенные учебным планом онлайн-курсы или выбирает таковые сам. Вместе с тем в обоих случаях у него нет уверенности в том, что это будет являться шагом к успеху в будущей профессии, поскольку в отношении конкретных «цифровых» образовательных продуктов нет консолидированного мнения ни корпорации вузов, ни, тем более, профессионального сообщества. Во-вторых, процесс выбора внешних по отношению к вузу образовательных продуктов в сети Интернет, находящийся сегодня исключительно в зоне ответственности конкретного студента и образовательной организации, может быть преобразован в использование рекомендованного списка, включающего, при необходимости, и материалы на иностранных языках. Так или иначе перед каждым университетом встанет вопрос: что является более ценным для подготовки юриста по программе бакалавриата: онлайн-курс на известной образовательной платформе или видеолекции на сайте статусного корпоративного университета? Ответ на такого рода вопросы может дать только активное общественное обсуждение проблематики электронного обучения и выработка критериев оценивания складывающейся ситуации в сфере высшего образования.

Дополнительная сложность для конструирования компетентностно-ориентированной подготовки обучающихся возникает в связи с появлением,

---

<sup>19</sup> Мыслякова Ю. Г. Оценка адаптивности системы высшего образования к глобальным вызовам на примере функционирования уральских вузов // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 4 (53). С. 141.

наряду с онлайн-курсами, многочисленных образовательных продуктов на платформах корпоративных университетов или цифровой экосреды компаний (к примеру, Яндекса). Следует обратить внимание, что сегодня на платформе Курсера представлены онлайн-курсы не только вузов, но и Корпоративного университета Сбербанка, Яндекса. Процесс расширения видов субъектов-партнеров образовательных платформ онлайн-курсов обусловлен иным пониманием цели функционирования таких платформ и самого процесса образования: преподаватель — это ментор, а в ближайшем будущем пользователь сможет найти курсы для приобретения любых знаний и умений. Роль преподавателя при использовании дистанционных образовательных технологий трансформируется в «учителя как думать» и «... для студента это означает необходимость постоянного развития собственного профессионального сознания и установку не на «успешное завершение стандартной образовательной программы», а на реализацию индивидуальной траектории профессионального развития»<sup>20</sup>. Но сегодня, если платформа не даёт нужной «дисциплины», интересанты обращаются к любым доступным в сети Интернет материалам. Например, на «Лекториуме» большой архив открытых лекций преподавателей университетов.

Выбор обучающимися альтернативных готовых решений в перспективе, как нами прогнозируется, будет только набирать популярность. Этому будет способствовать и эволюция статуса студента в современном высшем образовании по самостоятельному «добыванию информации по дисциплине и ее изучению»<sup>21</sup>. И процесс вряд ли замедлится вследствие существующей сегодня нормативной неурегулированности права зачета результата прослушанной видеолекции при освоении программ высшего образования. Как мы ранее заметили, университеты могут включать в учебные планы любой материал, ответственность за содержание которого они готовы нести.

Наряду с открытой дискуссией об информационной или образовательной природе новых цифровых образовательных форм (видеолекций, комментариев и прочих)<sup>22</sup>, остается неизменным вопрос о соответствии компетенций, которые сформируются у выпускников на основании таких новых ресурсов, ожиданиям профессионального сообщества. Также на такую информацию можно масштабировать и проблему содержания онлайн-курсов (содержание,

---

<sup>20</sup> Салихов И. И. Проблемы развития юридического образования России в свете глобальных трансформаций // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 3. С. 198–199.

<sup>21</sup> Казданян С. Ш. Некоторые проблемы и перспективы развития высшей школы в России // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 4. № 1. С. 138.

<sup>22</sup> Отметим, что дискуссия берет свое начало в идентичном вопросе по отношению к онлайн-курсам.

структура, формат), обуславливающую обращение к специалистам по когнитивным наукам в связи с их разработкой<sup>23</sup>. В одном из исследований был приведен подробный перечень рисков онлайн-курсов, выделенных их слушателями: «Правила устанавливают только вузы-участники; техническое несовершенство; скучно (в зависимости от подачи материала лектором); возможность перезачета под вопросом; нет дифференциации в содержательной части лекций для обучения и повышения квалификации, они идентичны, на что обращают внимание слушатели с высшим образованием; примитивные задания, дающиеся в практической части курса, выполнение которых якобы свидетельствует о сформированности компетенций (при этом слушатели обращают внимание на тестовые составляющую этих заданий, что является отражением знаниевого, а не компетентностного уровня)»<sup>24</sup>. Поэтому ценность вузовской стратегии комбинированного использования классических (онлайн-курсы) и новых (на многочисленных иных платформах) образовательных ресурсов в наши дни только возрастает.

### **Заключение**

«Повсеместная самоорганизация сетевых профессиональных сообществ»<sup>25</sup> в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации должна была активизировать деятельность корпораций университетов. Отчасти это состоялось по некоторым оперативным вопросам<sup>26</sup>, в том числе и в формате совместной работы нескольких ассоциаций и Минобрнауки<sup>27</sup>. И всё же корпорации не проявили своего потенциала в эпоху пандемии. Причина этого кроется и в пассивности их участников. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 15 января 2020 г. было отмечена потребность «серьезно, с участием бизнеса, работодателей заняться развитием университетов и вузов в регионах, включая укрепление их учебной, исследовательской и социальной инфраструк-

---

<sup>23</sup> Ларук О., Гаранович М. В. Опыт и особенности использования научно-образовательных ресурсов массовых открытых онлайн-курсов (МООК) во Франции и США // Глобальный научный потенциал. 2015. № 10 (55). С. 140.

<sup>24</sup> Шалаева Н. В. Реформа высшего образования: тенденции и перспективы развития // Ученые записки университета имени П. Ф. Лесгафта. 2019. № 5 (171). С. 382.

<sup>25</sup> «Постпандемические» модели вузов: Новый глобальный университет. URL: [http://www.tsu.ru/university/rector\\_page/postpandemicheskie-modeli-vuzov-novyy-globalnyy-universitet/](http://www.tsu.ru/university/rector_page/postpandemicheskie-modeli-vuzov-novyy-globalnyy-universitet/) (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>26</sup> См., напр., В ассоциации вузов не согласны с тем, что переход на удаленку снизил качество обучения. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10059377> (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>27</sup> Минобрнауки: плата за учебу онлайн может быть снижена только при ухудшении качества. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4329418?query=%D0%90%D1%81%D1%81%D0%> (дата обращения: 11.02.2021).

туры, системы постоянной подготовки и повышения квалификации преподавателей региональных вузов, чтобы студенты могли получать современные знания, начать успешную карьеру на своей малой родине»<sup>28</sup>. Поэтому мы не видим риска трансформации региональных университетов в «точки доступа» к чужим образовательным ресурсам и фактической потери ими своего статуса<sup>29</sup>. Тем не менее такие опасения могли и могут препятствовать вузам к большей степени коллаборации в рамках корпораций.

Оставление университетов один на один с многообразием различных образовательных и просто информационных ресурсов нам представляется крайним проявлением принципа автономии, которое вряд ли служит их собственным интересам. Несомненен факт, что в организации деятельности вузов сегодня востребован системный подход, основанный на непротиворечивом балансе конкуренции и кооперации<sup>30</sup>. Усиление сетевого взаимодействия вузов по линии разработки онлайн-курсов, подготовка новых образовательных стандартов с учетом «цифрового» опыта пандемии<sup>31</sup> — первые, но не последние вопросы, решить которые вузами автономно, вне поиска консолидированного, корпоративного подхода затруднительно и даже невозможно. Как отметило Минобрнауки в аналитическом докладе «Уроки "стресс-теста". Вузы в условиях пандемии и после нее», пандемия показала, что «ключевым фактором устойчивости (антихрупкости) системы высшего образования является горизонтальное взаимодействие университетов, которое способно через ассоциации... обеспечивать выработку общих ориентиров и координацию в решении общих проблем, обмен лучшими практиками»<sup>32</sup>. Видится непреложным вывод, что регулятор однозначно рассматривает корпорации вузов в качестве площадок для обсуждения нормативных решений<sup>33</sup> или оглашения своей принципиальной позиции как раскрытие характеристик планируемого регулирования<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>29</sup> *Грошев А. П.* Анализ практики применения современных технологий в основных процессах высшего образования // *Вестник СурГУ*. 2019. Вып. 2 (24). С. 19.

<sup>30</sup> *Белов С. А., Линская Ю. В., Кропачев Н. М.* Единство системы государственных вузов в современной России. *Вестник СПбГУ. Менеджмент*. 2020. Т. 19. № 2. С. 160.

<sup>31</sup> «Глобальные университеты»: переход на дистанционное обучение уже произошёл. URL: <https://www.hse.ru/news/edu/356419396.html> (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>32</sup> Уроки «стресс-теста». Вузы в условиях пандемии и после нее. URL: [https://drive.google.com/file/d/1GMcBIoP8ITzE\\_WDVh4nFksX6lceotZY3/view](https://drive.google.com/file/d/1GMcBIoP8ITzE_WDVh4nFksX6lceotZY3/view) (дата обращения: 11.02.2021). С. 11.

<sup>33</sup> См., к примеру, В Петербурге решили, что делать со студентами во время пандемии. URL: [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/18/11/2020/5fb4c2cf9a7947e662990f68](https://www.rbc.ru/spb_sz/18/11/2020/5fb4c2cf9a7947e662990f68) (дата обращения: 11.02.2021); Целевые показатели национального проекта «Образование» — наши ориентиры на

Трудно не обратить внимание на многочисленность существующих корпораций вузов и процесс появления таких новых представителей, как консорциум «Цифровые университеты»<sup>35</sup>. Последний ставит своей целью создание «единой информационной модели университета, единых реестров процессов, цифровых сервисов и базовых ИТ-сервисов, а также пакета стандартов взаимодействия вузовских сервисов и программных продуктов»<sup>36</sup>. В вопросах цифровизации высшего образования за счет деятельности разных ассоциаций можно достичь комплементарного результата: разработки технологических подходов консорциумом и содержательных аспектов реализации образовательных программ другими названными нами в начале настоящего исследования корпорациями вузов.

Решение содержательных вопросов цифровизации программ высшего образования с минимальным вмешательством публичного субъекта нам видится по трем основным направлениям:

1. Общие принципы взаимодействия в цифровой образовательной среде: рекомендаций ресурсов и образовательных материалов, доступных в сети Интернет, для направлений подготовки; правила зачета периодов обучения студента и оценки соответствия онлайн-курса конкретным образовательным программам или направлениям подготовки. Можно привести пример распространения корпорацией вузов опыта использования цифровых сервисов по управлению образовательными программами; индивидуальным образовательным траекториям; организации онлайн-обучения; проектного обучения<sup>37</sup>; инструментов прокторинга для проведения контрольно-оценочных мероприятий в условиях удаленного участия студентов<sup>38</sup>.

2. Фиксации на уровне локального регулирования эволюционировавших статусов субъектов образовательных отношений в цифровой образова-

---

ближайшее время. URL: [https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT\\_ID=22096&sphrase\\_id=45041](https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=22096&sphrase_id=45041) (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>34</sup> См. напр., Минобрнауки заявило о неготовности принимать иностранных студентов. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5fb3938f9a79476ddff1a752> (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>35</sup> Вузы России объединились в Консорциум «Цифровые университеты». URL: <http://fgosvo.ru/news/21/5142> (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>36</sup> Вузы договорились о единых стандартах взаимодействия цифровых сервисов». URL: <https://plus.rbc.ru/news/5fdcc06d7a8aa9b2a93c8a7f> (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>37</sup> Виртуальная стажировка по обмену практиками вузов «Траектория студента в УрФУ: цифровые практики». URL: [https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT\\_ID=25814&sphrase\\_id=45041](https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=25814&sphrase_id=45041) (дата обращения: 11.02.2021).

<sup>38</sup> Экспертный семинар по обмену практиками вузов «Университет в цифре: какой он?». URL: [https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT\\_ID=25578&sphrase\\_id=45041](https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=25578&sphrase_id=45041) (дата обращения: 11.02.2021).



тельной среде: преподавателя с разными ролями в образовательном процессе (разработчик онлайн-курса, ментор по подбору материала, лектор и другие роли), студента уровней высшего образования.

3. Единые подходы по использованию публичного имущества для функционирования цифровой образовательной среды: библиотечных фондов, научных парков, фондов общежитий.

Отдельное направление для консолидации позиций университетов в корпорациях вузов — участие в статусе квалифицированных экспертов в нормотворческом процессе, когда законодатель и органы исполнительной власти должны корректировать свое видение ситуации на основе авторитетной позиции тех, кто будет являться реципиентами появляющегося регулирования.

Наконец, сегодня в связи с проводимой реформой контрольно-надзорной деятельности необходимо пересмотреть методы таковой и продолжить осмысление риск-ориентированного подхода при оценке соответствия обязательным требованиям программ высшего образования. Первичную самооценку (самообследование<sup>39</sup>) выполнения требований образовательного законодательства и существования рисков могут и должны проводить сами университеты. Результаты самооценки в дальнейшем, если получают легитимацию соответствующей корпорации университетов как готовое решение, должны использоваться при проведении Рособнадзора систематического контроля.

### Литература

1. *Бабелюк Е. Г.* Тенденции трансформации правового статуса образовательных организаций высшего образования в условиях четвертой промышленной революции: административно-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. — 2020. — № 2 (60). — С. 124–139.

2. *Белов С. А., Линская Ю. В., Кропачев Н. М.* Единство системы государственных вузов в современной России // Вестник СПбГУ. Менеджмент. — 2020. — № 2. — С. 151–163.

3. *Васильев И. А., Дивеева Н. И., Дмитрикова Е. А., Кашаева А. А., Шевелёва Н. А.* Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2020. — № 4. — С. 877–902.

---

<sup>39</sup> П. 13 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

4. *Грошев А. Р.* Анализ практики применения современных технологий в основных процессах высшего образования // Вестник СурГУ. — 2019. — № 2 (24). — С. 14–19.

5. *Дивеева Н. И., Минина В. Н., Оленников С. М., Кашаева А. А., Халатова Р. И.* Цифровые компетенции: корреляция профессиональных стандартов и образовательных стандартов // В книге: Управление бизнесом в цифровой экономике. Сборник тезисов выступлений. Под общей редакцией И. А. Аренкова, М. К. Ценжарик. — 2019. — С. 269–272.

6. *Евлампиева Г. И.* К вопросу о виртуальной организации как форме сетевого взаимодействия вузов в сфере образовательных услуг // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2020. — № 12. — С. 291–294.

7. *Казданян С. Ш.* Некоторые проблемы и перспективы развития высшей школы в России // Успехи современной науки и образования. 2017. № 1. С. 137–141.

8. *Ларук О., Гаранович М. В.* Опыт и особенности использования научно-образовательных ресурсов массовых открытых онлайн-курсов (МООК) во Франции и США // Глобальный научный потенциал. 2015. № 10 (55). С. 135–141.

9. *Мохначев С. А., Мохначев К. С., Шамаева Н. П.* Интеграция образования, науки и бизнеса: тенденции на мезоуровне // Фундаментальные исследования. — 2012. — № 3. С. 707–711.

10. *Мыслякова Ю. Г.* Оценка адаптивности системы высшего образования к глобальным вызовам на примере функционирования уральских вузов // Бизнес. Образование. Право. — 2020. № 4 (53). С. 136–141.

11. *Салихов И. И.* Проблемы развития юридического образования России в свете глобальных трансформаций // Вестник экономики, права и социологии. — 2016. — № 3. С. 193–199.

12. *Шалаева Н. В.* Реформа высшего образования: тенденции и перспективы развития // Ученые записки университета имени П. Ф. Лесгафта. — 2019. — № 5 (171). С. 381–385.

13. *Шевелева Н. А., Васильев И. А.* Оценка действующей модели субсидирования государственного задания подготовки кадров по уровням высшего образования // Финансовое право. — 2019. — № 12. — С. 6–13.

---

*Александров А. Ю.*

## **Проблемы правовой регламентации новых образовательных трендов**

**Аннотация.** Рассматриваются существенные изменения общественных отношений в сфере высшего образования 2020 года, породившие новые формы взаимодействия участников образовательных отношений, вынужденных отказаться от привычных, ввиду необходимости продолжения научно-образовательной деятельности в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. Проводится систематизация таких изменений и оценивается степень их правовой регламентации. Анализируется опыт ведущих отечественных образовательных центров и положительная практика региональных вузов, в том числе Чувашского государственного университета имени И. Н. Ульянова по инициации и использованию цифровых форм взаимодействия образовательных организаций, обучающихся, абитуриентов, контрольно-надзорных органов. Проводится анализ изменений действующего образовательного законодательства Российской Федерации. Делаются выводы о необходимости развития и детализации правового регулирования ставшей неотъемлемой цифровой составляющей современного образовательного пространства. Вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства.

**Ключевые слова:** электронная информационно-образовательная среда вуза, цифровизация образовательного пространства, образовательные тренды 2020 года.

2020 год существенно изменил все сферы общественных отношений, в том числе и высшего образования, в виде активизации известных дистанционных образовательных технологий или новых форм взаимодействия участников образовательных отношений, вынужденных отказаться от привычных, ввиду необходимости продолжения научно-образовательной деятельности в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. Минимальные требования федеральных государственных образовательных стандартов к содержанию электронной информационно-образовательной среды (далее — ЭИОС) вуза, а также избыточность требований к реализации образовательных программ с применением дистанционных образовательных технологий привели к тому, что уровень обеспечения образовательного процесса в высшей школе в условиях удаленного режима оказался разным. Варианты взаимодействия между образовательными организациями, преподавателями и обучающимися, способы подачи и качество образовательного контента дифференцировались от крайне упрощенных форм до оригинальных, не имеющих аналогов в образовательной практике. Рамочный характер требований и пробелы действующего образовательного законодательства в сфере регулирования дистанционных образовательных технологий привели к созданию в вузах мно-

жества локальных актов. Подобная ситуация обнажила проблему обеспечения доступности и качества высшего образования, соответствующего современным требованиям, что представляется возможным в совокупности с актуальной нормативной правовой основой.

Обращаясь непосредственно к объекту настоящего исследования — общественным отношениям, повсеместно оформившимся в российском образовательном пространстве после перехода на удаленный формат работы образовательных организаций в марте 2020 года, обозначим основные аспекты правового регулирования элементов данных отношений в предшествующий период.

Наличие электронной информационной образовательной среды в вузе является неотъемлемым требованием федеральных государственных образовательных стандартов. Действующие государственные образовательные стандарты высшего образования в России (ФГОС ВО 3+ и ФГОС ВО 3++) устанавливают требования к состоянию ЭИОС вуза. ЭИОС включает электронные библиотечные системы, а также Интернет-портал, обеспечивающий фиксацию хода и результатов образовательного процесса, отражающий достижения обучающихся, синхронное и (или) асинхронное взаимодействие всех его участников. При этом стандарты различают понятия «электронная информационная образовательная среда» и «электронная библиотечная система». Наличие последней — усмотрение образовательной организации. Обеспечение электронными библиотечными ресурсами содержания образовательных программ допускается не в полном объеме, а как восполнение отсутствующих изданий на бумажных носителях. Реализация образовательных программ возможна дистанционно или с элементами дистанционных образовательных технологий, за исключением образовательных программ, затрагивающих объекты государственной тайны. Требования к обязательным цифровым компонентам организации научно-образовательного процесса выражались достаточно императивно, обеспечив тем самым единый формат предоставления юридически значимых сведений об образовательной организации. Так, сайт образовательной организации должен содержать сведения обо всех сферах деятельности вуза от приёма на обучение до выпуска: сведения о правилах приёма и количестве мест, стоимость обучения и систему скидок, образовательные программы и их компоненты, научно-исследовательская деятельность, контингент обучающихся, административно-управленческий персонал с обозначением функций и контактов, профессорско-преподавательский состав с наличием значимых для абитуриентов, обучающихся и контрольно-надзорных органов характеристик. Государственный контроль за содержанием и качеством образовательных программ и деятельностью образовательной организации также реализуется в том

числе посредством цифровых технологий. Это и автоматизированная проверка полноты и своевременности пополнения компонентов ЭИОС вуза, контингента абитуриентов и обучающихся, ведение электронного реестра документов о высшем дополнительном профессиональном образовании установленного образца, выданных вузами, — Федерального реестра сведений документов об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении.

Таким образом, ЭИОС вуза по критериям федеральных государственных образовательных стандартов должна обеспечивать доступ к учебным планам, рабочим программам дисциплин (модулей), практик и к изданиям электронных библиотечных систем и электронным образовательным ресурсам, указанным в рабочих программах; фиксацию хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения образовательной программы; проведение всех видов занятий, процедур оценки результатов обучения, реализация которых предусмотрена с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; формирование электронного портфолио обучающегося, в том числе сохранение работ обучающегося, рецензий и оценок на эти работы со стороны любых участников образовательного процесса; взаимодействие между участниками образовательного процесса, в том числе синхронное и/или асинхронное взаимодействия посредством сети «Интернет». И в таком виде признавалась достаточной. Её наличие и полнота в большинстве российских вузов для всех участников образовательных отношений при реализации образовательных программ в традиционном формате не имели большого значения ввиду возможности получения значимой информации из других информационных источников. Однако ЭИОС в значительной степени упростила контрольно-надзорную деятельность, увеличила полноту и охват точек контроля, сделала единообразными и однозначными требования ко многим видам деятельности вуза<sup>1</sup>.

Большая часть российских вузов чаще всего рассматривая наличие более наполненной ЭИОС как конкурентное преимущество и трансформацию управления в едином русле с цифровизацией экономики и взаимодействия государства и общества, наряду с перечисленными в стандартах элементами имеет несколько необходимых в современном образовательном процессе сервисов.

В большинстве своем обучающиеся в допандемийный период не рассматривали процесс цифровизации образования как насущную необходимость

---

<sup>1</sup> *Aleksandrov, A. Yu., Ivanova, O. A., Vereshchak, S. B., Getskina, I. B.* SMART University in Digital Learning Space SMART-университет в цифровом образовательном пространстве (статья) // Proceedings of the 34th International Business Information Management Association Conference, IBIMA, 2019.

в процессе, а чаще как одно из требований образовательной организации или преподавателя того или иного курса. Иллюстративными в этой связи видятся результаты социологического исследования, проведенного в 2019 году на базе Московского государственного юридического института имени О. Ю. Кутафина. Опрос охватил 155 респондентов: 32 преподавателя и 123 студента магистерских программ "Правовое сопровождение бизнеса (бизнес-юрист)" и "Юрист в сфере корпоративного права" кафедры предпринимательского и корпоративного права. Так, на вопрос «Что такое цифровизация образования?» ответы распределились следующим образом: 50,96% опрошенных (79 человек) под цифровизацией образования понимают внедрение в образовательный процесс технических новшеств (компьютеризация лекционных залов и аудиторий, покрытие беспроводной сетью учебных и административных помещений вуза и пр.); 53,54% (83 человека) надеются на изменение в содержании и организации образовательных курсов (видеолекции, вебинары и пр.); 10,32% (16 человек) указали иные варианты (ликвидация прямого взаимодействия «учитель — ученик», возможность передачи только формально-определенных знаний, без проблемного обучения, политика государства, тотальный контроль и др.)<sup>2</sup>. Очевидно, что в большинстве своем обучающиеся не могли на период начала пандемии четко сформулировать потребительский запрос на характеристику образовательной услуги в цифровом формате, обеспечивающем качество учебного процесса и удовлетворение потребительских ожиданий от него, не имея достаточного опыта в обращении с дистанционными образовательными технологиями. Вместе с тем качественные характеристики преимуществ использования в современном вузе дистанционных образовательных технологий и электронного обучения по достоинству оценивались обучающимися и профессорско-преподавательским составом и в прошлом. Обращаясь к материалам названного социологического опроса, приведем следующие весьма информативные его результаты.

«Так, рейтинг достоинств обучения в онлайн-формате выглядит следующим образом:

- доступность (возможность послушать спикеров из любой точки планеты) — 73,54% (114 человек);
- удобство (возможность смотреть трансляции любое количество раз и в любое время) — 70,32% (109 человек);
- скорость (онлайн-курсы, как правило, краткосрочные) — 31,61% (49 человек);

---

<sup>2</sup> *Ершова И. В.* Цифровизация образования: pro et contra // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 7.

- актуальность (тесная связь с реальной работой, мгновенная обратная связь) — 25,16% (39 человек)»<sup>3</sup>.

Наконец, выявленные респондентами недостатки дистанционного обучения нашли свое подтверждение и в процессе массовой удаленной организации учебно-образовательного процесса вузами в масштабах всей страны в марте-декабре 2020 года. Как отмечает И. В. Ершова, к основным минусам онлайн-обучения респонденты отнесли: отсутствие личного контакта с преподавателем и аудиторией — 59,35% (92 человека) и необходимость жесткой самодисциплины — 47,74% (74 человека)<sup>4</sup>.

В числе оправданных опасений студентов и преподавателей 2019 года мы обнаруживаем те же недостатки и пожелания, которые с учетом условий режима профилактики распространения новой коронавирусной инфекции в 2020 году масштабировались до размера всей страны, охватив образовательное сообщество всех уровней российского образования.

На основании исследования Г. Н. Селянской (2015)<sup>5</sup>, обобщенного опыта Чувашского госуниверситета, других вузов Приволжского федерального округа<sup>6</sup>, ведущих и региональных вузов Российской Федерации в числе наиболее распространенных дополнительных компонентов ЭИОС можно выделить: анимации на базе технологии Flash, разработка мобильных приложений и медиасервисов; образовательный инжиниринг; управление знаниями (Knowledge Management) и мобильная версия LMS (Learning Management System); интеллектуальные системы поддержки решений (Intelligent DSS); системы бизнес-интеллекта (BI — Business Intelligence); менеджмент, ориентированный на потребителя (CRM-системы — Customer Relationship Management); управление архитектурой вуза (EAMU — Enterprise Architecture Management University)».

Получили развитие новые образовательные форматы: on-line курсы, индивидуальные образовательные траектории, двойные дипломы, которые невозможны без интенсивной диджитализации образовательных отношений.

Вместе с тем правового регулирования, за исключением фрагментарного закрепления в нормативных правовых актах или направления в стратегиях развития системы российского образования, эти цифровые образовательные и управленческие продукты, платформенные решения не получали.

---

<sup>3</sup> Там же. С. 8.

<sup>4</sup> Ершова И. В. Цифровизация образования: pro et contra // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 9.

<sup>5</sup> Селянская Г.Н. SMART-университет — ответ на вызовы новой промышленной революции // Креативная экономика. 2015. № 9(9). С. 1151–1164. 1157 doi: 10.18334/ce.9.9.1928.

<sup>6</sup> Кристал М. Нам удалось предугадать тренды // Стандарты и качество. 2020. № 1 (991). С. 88–94.

Необходимость в правовом регулировании цифровых форм реализации образовательных отношений стала очевидна с началом удаленной работы образовательных организаций высшего образования на основании приказа Минобрнауки России № 397 от 14.03.2020 г., рекомендовавшего вузам организовывать освоение образовательных программ посредством дистанционных образовательных технологий и электронного обучения<sup>7</sup>. Оперативно внесены рекомендации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по применению гибких форм занятости в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации<sup>8</sup>. Применение электронного обучения и дистанционных образовательных технологий не снижает норму часов педагогической работы и не может являться основанием для уменьшения размера заработной платы, включая компенсационные и стимулирующие выплаты, в том числе при переводе педагогических работников на режим удаленной (дистанционной) работы<sup>9</sup>.

Сравнительно быстро на новый формат работы перешли образовательные организации, имевшие полноценный задел цифровых образовательных продуктов, в том числе полностью обеспеченные электронной литературой электронные библиотечные системы; практикующие реализацию образовательных программ с применением дистанционных образовательных технологий; использующие бездокументарные формы отчетности и синхронные формы взаимодействия между преподавателем и студентом. Так, развитая цифровая инфраструктура Опорного Тольяттинского государственного университета позволила обеспечить нормальный учебный процесс за один день, в том числе обучающимся очной формы обучения, благодаря высокотехнологичной, наполненной современным образовательным контентом, наделенной простыми угадываемыми сервисами платформе «Росдистант». Сразу же перешли к дистанционному формату обучения 16 марта 2020 г. Уральский федеральный университет, Тюменский госуниверситет, Балтийский федеральный университет

---

<sup>7</sup> Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы высшего образования и соответствующие дополнительные профессиональные программы, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации: Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 14 марта 2020 г. № 397 / <https://old.minobrnauki.gov.ru/ru/documents/docs/index.php> (дата обращения: 10.01.2021)

<sup>8</sup> Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 23.04.2020 № 14-2/10/П-3710 О направлении Рекомендаций по применению гибких форм занятости в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории РФ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_351512/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351512/) (дата обращения: 10.01.2021)

<sup>9</sup> *Сергеев Ю. Д., Калецкий Е. Г., Павлова Ю. В.* Правовые основы реализации дистанционных образовательных технологий в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // *Медицинское право.* 2020. № 4.



имени Иммануила Канта, Петрозаводский университет, Южный федеральный университет и другие<sup>10</sup>.

Чувашский государственный университет имени И. Н. Ульянова определил в качестве стратегической задачи создание университетской экосистемы, приоритетными направлениями которой стало взаимодействие науки и образования с инновационными сферами экономики региона и страны, развитие талантов и поддержка инициатив обучающихся и сотрудников как основного средства их перманентной социализации, содействие в трудоустройстве студентов, сопровождение выпускников в профессиональной жизни. В условиях цифровизации всех сфер общественной жизни определена и ближайшая цель — развитие цифровой инфраструктуры, удобной и востребованной всеми участниками образовательных отношений. Поэтому переход к дистанционному формату обучения прошел безболезненно без нарушения календарных учебных графиков реализации образовательных программ. По данным команды «Юрайт. Статистика», студенты Чувашского государственного университета изучили 4686 онлайн-курсов по различным дисциплинам, реализуемым в рамках образовательных программ высшего образования. Из 109 вузов, входящих в Приволжский федеральный округ, ЧГУ занял 6-е место и находится на 25-й строчке в федеральном рейтинге<sup>11</sup>.

Вместе с тем были и образовательные организации, имеющие государственную аккредитацию, успешно прошедшие государственный лицензионный контроль и контроль качества образования, испытывавшие значительные трудности при переходе на удаленный режим работы, обучающиеся, профессорско-преподавательский состав и административно-управленческий персонал оказались не готовы работать и обучаться в новых условиях, что сказалось на качестве образовательных услуг.

Ведущие в сфере цифрового образовательного пространства исследователи Высшей школы экономики определили несколько основных задач:

- создание data-центров, новых каналов связи и устройств для использования цифровых учебно-методических материалов;
- внедрение цифровых программ в образовательный процесс;
- развитие online-обучения;
- поэтапный отказ от бумажных носителей информации;

---

<sup>10</sup> Держать дистанцию: Тольяттинский госуниверситет первым из российских вузов перевел студентов на дистанционное обучение // Тольяттинский университет. 2020. 18 марта. № 9 (801).

<sup>11</sup> Ректор А. Ю. Александров: «Чувашский госуниверситет полностью готов к проведению приемной кампании в новом формате» / [https://old.chuvsu.ru/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=13302:ректор-аю-александров-чувашский-госуниверситет-полностью-готов-к-проведению-приемной-кампании-в-новом-формате&Itemid=580](https://old.chuvsu.ru/index.php?option=com_k2&view=item&id=13302:ректор-аю-александров-чувашский-госуниверситет-полностью-готов-к-проведению-приемной-кампании-в-новом-формате&Itemid=580) (дата обращения: 10.01.2021).

- разработка новых систем управления обучением, в том числе по администрированию и контролю учебных курсов;
- создание новых моделей учебного заведения;
- развитие системы универсальной идентификации обучающихся;
- повышение навыков преподавателей в сфере цифровых технологий<sup>12</sup>.

Некоторые из задач получили свое окончательное разрешение или в большей степени решены в 2020 году. Так, очевидна необходимость соответствия online-курсов содержанию учебной дисциплины при постановке задачи использования такого продукта в обучении студента и формирования у него полноценных компетенций, а не общего представления о предмете изучения или наиболее интересных, популярных его аспектах. Избыточен в цифровом образовательном пространстве бумажный документооборот, бумажные формы отчетности. Требуется трансформация привычной системы управления образовательной организацией, иная организация труда, в том числе обеспечение учебной и трудовой дисциплины. Достаточно остро стоит вопрос об идентификации обучающегося в период осуществления текущего контроля, промежуточной и итоговой аттестаций. Необходимо изменение контрольно-надзорных мероприятий от контроля исключительно формы отражения параметров государственных стандартов в пользу измерения степени сформированности компетенций как основной цели полноценного образовательного процесса.

Актуализация образовательного законодательства в связи с изменившимися условиями уже коснулась ключевых аспектов цифрового образовательного пространства.

Так, внесены изменения в ФЗ № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», которые обозначили границы и возможности дистанционных образовательных технологий и электронного обучения. Внесены изменения в Приказ Минобрнауки России от 29.06.2015 № 636 (ред. от 27.03.2020) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры», детализировавший проведение государственной итоговой аттестации с использованием дистанционных образовательных технологий, обусловив возможность ее проведения при условии обеспечения идентификации личности обучающегося в соответствии с локальными актами образовательной организации.

В соответствии с Правилами приема на 2020 год приёмная кампания прошла полностью в дистанционном формате. 54 российских вуза осуществля-

---

<sup>12</sup> Семь задач цифровизации российского образования // <https://trends.rbc.ru/trends/education/5d9ccba49a7947d5591e93ee> (дата обращения: 10.01.2021)

ли прием через Официальный интернет-портал государственных услуг. Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 21 августа 2020 г. № 1076 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»<sup>13</sup> еще больше расширил возможности цифровой среды в ходе реализации приёмной кампании, а утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2427 «О функционировании суперсервиса «Поступление в вуз онлайн»<sup>14</sup> определили порядок приема в 2021 году государственными образовательными организациями высшего образования поступающих на бюджетные места и места в рамках целевого приема через сервис Госуслуг обязательным.

18 ноября 2020 г. Минобрнауки России были утверждены Методические рекомендации по обеспечению минимального уровня цифровой готовности образовательных организаций высшего образования. Ставится задача по обеспечению минимального уровня цифровой готовности и модернизации информационно-телекоммуникационной инфраструктуры образовательных организаций высшего образования, сформулированы требования технического задания при проектировании и разработке проектной, рабочей, исполнительной документации при создании и модернизации информационно-телекоммуникационной структуры объектов вузов, необходимой для повышения уровня их цифровизации, и даются рекомендации к локальным вычислительным сетям, структурированным кабельным системам объектов образовательной организации при подключении и использовании систем сопровождения административно-управленческих функций и работ (электронный бухгалтерский учет, облачная бухгалтерия, электронный документооборот и т.д.), обеспечения мер комплексной безопасности (система видеонаблюдения, система контроля доступа), цифровых сервисов, контента для образовательной деятельности, платформенных решений и других информационных сервисов и ресурсов. Дано определение цифровой готовности образовательной организации высшего образования. Это наличие функционирующей аппаратной инфраструктуры, системного и прикладного программного обеспечения, а также соблюдение требований к информационной безопасности, которые обеспечивают условия для реализации образовательных программ высшего образования, основных

---

<sup>13</sup> Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры: Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 21 августа 2020 г. № 1076 // Рос. Газ. 2020. 15 сент.

<sup>14</sup> О функционировании суперсервиса «Поступление в вуз онлайн»: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2427 / <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101060010>

программ профессионального обучения, дополнительных профессиональных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий<sup>15</sup>.

Значимым является приказ Минобрнауки России, определивший содержание, критерии оценки, учет онлайн-курсов, которые могут быть использованы образовательными организациями, реализующими аккредитованные образовательные программы в учебном процессе<sup>16</sup>.

На наш взгляд, проведенные государственные мероприятия по легализации образовательных трендов 2020 года существенно упорядочили сложившиеся в последние полгода цифровые образовательные отношения, определили вектор их развития в ближайшее время, что позволит обеспечить равные возможности обучающихся вузов в получении высшего образования на территории всей Российской Федерации. Вместе с тем видится необходимым нормативно определить:

- электронный документооборот и отказ от бумажных форм отчетности в образовательном процессе с возможностью распечатать документы и отчетность по требованию;

- детализацию сопутствующих сервисов для обучающихся в ЭИОС вуза в федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования, включив возможности получения документов посредством заказа через личный кабинет обучающегося;

- включение в образовательные стандарты обязательных требований по созданию с детализацией наполнения личных кабинетов профессорско-преподавательского состава, работодателей;

- детализацию в государственных образовательных стандартах требований к программам повышения квалификации профессорско-преподавательского состава в сфере информационно-коммуникационных технологий;

- введение в трудовое законодательство норм, регулирующих труд научно-педагогических и педагогических работников, занятых в образовательном процессе с применением дистанционных образовательных технологий и электронного обучения;

- включение в требования к материально-техническому обеспечению образовательной организации, использующей цифровые образовательные тех-

---

<sup>15</sup> Методические рекомендации по обеспечению минимального уровня цифровой готовности образовательных организаций высшего образования: утв. Минобрнауки России 18.11.2020 / [http://fgosvo.ru/uploadfiles/metod/Method\\_digit\\_minimum\\_18112020.pdf](http://fgosvo.ru/uploadfiles/metod/Method_digit_minimum_18112020.pdf)

<sup>16</sup> Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ: Приказ Минобрнауки России от 23.08.2017 № 816 / <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/50949.html/>

нологии, программ по идентификации обучающихся в ходе учебных занятий, текущей, промежуточной и государственной итоговой аттестации.

Определение правовых параметров цифровизации образовательных отношений обеспечит повышение качества высшего образования, степень удовлетворенности образовательной услугой обучающихся, будет способствовать укреплению позиций российской высшей школы в мировом образовательном пространстве.

### Литература

1. *Aleksandrov, A. Yu., Ivanova, O. A., Vereshchak, S. B., Getskina, I. B.* SMART University in Digital Learning Space SMART-университет в цифровом образовательном пространстве (статья) // Proceedings of the 34th International Business Information Management Association Conference, IBIMA, 2019.
2. *Бокова Л. Н.* Правовой режим создания безопасной цифровой образовательной среды // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-rezhim-sozdaniya-bezopasnoy-tsifrovoy-obrazovatelnoy-sredy> (дата обращения: 10.01.2021).
3. *Буданцев Д. В.* Цифровизация в сфере образования: обзор российских научных публикаций // Молодой ученый. 2020. № 27 (317). С. 120–127. URL: <https://moluch.ru/archive/317/72477/> (дата обращения: 10.01.2021).
4. Держать дистанцию: Тольяттинский госуниверситет первым из российских вузов перевел студентов на дистанционное обучение // Тольяттинский университет. 2020. 18 марта. № 9 (801).
5. *Ершова И. В.* Цифровизация образования: pro et contra // Предпринимательское право. 2019. № 3.
6. *Кристал М.* Нам удалось предугадать тренды // Стандарты и качество. 2020. № 1 (991). С. 88–94.
7. Ректор А. Ю. Александров: «Чувашский госуниверситет полностью готов к проведению приемной кампании в новом формате» / [https://old.chuvsu.ru/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=13302:ректор-аю-александров-чувашский-госуниверситет-полностью-готов-к-проведению-приемной-кампании-в-новом-формате&Itemid=580](https://old.chuvsu.ru/index.php?option=com_k2&view=item&id=13302:ректор-аю-александров-чувашский-госуниверситет-полностью-готов-к-проведению-приемной-кампании-в-новом-формате&Itemid=580)
8. *Селянская Г. Н.* SMART-университет — ответ на вызовы новой промышленной революции // Креативная экономика. 2015. № 9(9). С. 1151–1164. 1157 doi: 10.18334/ce.9.9.1928.
9. Семь задач цифровизации российского образования // <https://trends.rbc.ru/trends/education/5d9c5ba49a7947d5591e93ee> (дата обращения: 10.01.2021)

10. *Сергеев Ю. Д., Калецкий Е. Г., Павлова Ю. В.* Правовые основы реализации дистанционных образовательных технологий в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // *Медицинское право.* 2020. № 4

11. *Трудности и перспективы цифровой трансформации образования* / под ред. А. Ю. Уварова, И. Д. Фрумина. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. 344 с.

*Никонова Н. В., Газизова Н. Н., Барабанова С. В.*

### **Некоторые особенности организации педагогической деятельности посредством синхронного обучения**

**Аннотация.** В статье проводится анализ организации педагогической деятельности с применением дистанционных образовательных технологий и электронного обучения. Рассматриваются положительные и отрицательные стороны дистанционного образования как с позиции обучающихся, так и с точки зрения преподавателей. Проводится сравнительный анализ очного и дистанционного обучения и соответственно качества образования с учетом применения различных технологий обучения, рассматриваются различия синхронного, асинхронного и комбинированного обучения и связанные с этим правовые проблемы. Рассматриваются формы и методы дистанционного обучения, раскрываются их особенности.

**Ключевые слова:** дистанционные образовательные технологии, синхронное, асинхронное и комбинированное обучение, цифровизация образования, математическое образование, технологический университет.

В последнее время, особенно в связи с неблагоприятной эпидемиологической ситуацией, активно развивается дистанционное образование — так принято говорить. Однако следует сразу оговориться, что необходимо различать понятия «дистанционные образовательные технологии» и «электронное обучение», закрепленные в ст. 16 ФЗ «Об образовании». И если электронное обучение можно проводить исключительно только в электронной форме, то дистанционное обучение может принимать электронную и (или) неэлектронную формы. Последняя предполагает обучение путем выдачи преподавателем задания, которое обучающиеся выполняют самостоятельно. Это может быть работа по индивидуальному плану, групповое обучение, домашнее обучение и т. п.

В настоящее время многие авторы анализируют Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон 273-ФЗ) и правовое регулирование электронного обучения и дистанци-

онных образовательных технологий, определяют их основные понятия и принципы<sup>1</sup>

Правительство Российской Федерации, Минобрнауки России и Минпросвещения России активно внедряют дистанционное обучение в образовательные организации в связи с пандемией. Ниже мы рассмотрим нормативные правовые акты, закрепляющие и определяющие правовой статус этого формата.

Прежде всего это Закон 273-ФЗ, статья 13, пункт 2): «При реализации образовательных программ используются различные образовательные технологии, в том числе дистанционные образовательные технологии, электронное обучение». Статья 16 цитируемого закона закрепляет процесс реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий<sup>2</sup>. К настоящему времени Правительством РФ принято постановление 07.12.2020 № 2040 «О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды» (вместе с «Положением о проведении на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды»)<sup>3</sup>. Целью эксперимента является создание и апробация цифровой образовательной среды и обеспечение возможности ее использования на постоянной основе на всей территории РФ<sup>4</sup>.

Надо понимать, что с учетом всех последних событий (активное внедрение цифровизации, пандемия) дистанционное обучение активно внедряется во все элементы образовательного процесса и занимает свою определенную нишу. Дистанционное обучение становится все более востребованным, и это

---

<sup>1</sup> См., например: *Сохан А. В.* Проблемы правового регулирования реализации образовательных программ высшего образования с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий // Государство и право. Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 1. С. 14–17; *Евплова Е. В., Якутов В. Р.* Нормативно-правовое обеспечение реализации образовательных программ всех уровней образования с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Право и образование. 2019. №7. С. 23–31.

<sup>2</sup> Закон «Об образовании в РФ № 273 — ФЗ от 29 декабря 2012 года (с изменениями и дополнениями 2020 года), электронный ресурс: [https://dogovor-urist.ru/законы/закон\\_об\\_образовании/](https://dogovor-urist.ru/законы/закон_об_образовании/)

<sup>3</sup> Начало действия документа — 17.12.2020. Эксперимент, установленный данным документом, проводится на территории отдельных субъектов Российской Федерации с 10 декабря 2020 года по 31 декабря 2022 года.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 07.12.2020 № 2040 "О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды" Официальный интернет-портал правовой информации вместе с "Положением о проведении на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды") // Собрание законодательства РФ", 14.12.2020, № 50 (часть V), ст. 8240. СИС «КонсультантПлюс».



заключается в том, что образование должно сочетать в себе постоянно изменяющуюся инновационную информацию и фундаментальные знания, и умения, необходимые для более эффективного образования, причем знания и необходимую информацию можно получать дистанционно, из любого места, где находится обучающийся. Решив основные проблемы, дистанционное образование поможет фундаментальному образованию стать более совершенной формой обучения.

В случаях, когда не требуется непосредственный контакт преподавателя и обучающегося, например, при организации курсов или лекций с участием видных специалистов или в условиях изоляции части обучающихся удобно использовать дистанционное образование. С учетом того, что постоянно происходит устаревание профессиональных знаний и их необходимо своевременно обновлять, дистанционное образование оперативно реагирует на любые изменения и требования работодателей. Оно позволяет учитывать основные проблемы высших учебных заведений, принимать во внимание сложности организации учебного процесса и постоянного изменения учебных программ при организации непрерывного обучения и обмена информации.

Не полностью разработанная нормативно-правовая база и множество вопросов по организации и правомерности ряда действий при использовании этой формы обучения, а также непроработанность вопросов в том числе и с правовой точки зрения о структуре и порядке предоставления учебных материалов в открытом доступе остаются неразрешенными<sup>5</sup>. В то же время качество образования в любой форме в значительной степени зависит от преподавателей, ведущих занятия, однако в новой информационной среде такая работа для большинства преподавателей является совершенно новым процессом, требующим специальной подготовки в области информационных технологий.

Дистанционное образование является принципиально новой формой обучения, хотя Закон 273-ФЗ позиционирует его лишь как образовательную технологию. Дистанционное и очное обучение имеют схожую структуру построения. Основное отличие состоит в построении процесса обучения, подаче и получении нового материала, во взаимодействии участников образовательного процесса. В отличие от классической формы дистанционное обучение имеет множество форм и видов построения процесса обучения. Современные технические возможности обеспечивают реализацию самых смелых форм обучения от включения в лекционный материал различных видов презентаций до

---

<sup>5</sup> См. Громова Т. В. Формирование готовности преподавателя вуза к деятельности в системе дистанционного обучения / Т. В. Громова. М.: ТЕЗАУРУС, 2006. 32 с.

возможности использования лекций известных профессионалов. Дидактическая основа, состоящая из принципов научности, системности и индивидуализации обучения, компетенций, та же самая, что и при очной форме обучения. Можно рассматривать дистанционное обучение в современном мире как неотъемлемую часть системы образования, основной составляющей которой является саморазвитие. Дистанционная форма образования должна состоять из тех же компонентов, что и традиционные формы обучения. Должны быть определены такие элементы как основная направленная цель обучения; предметное содержание, устанавливаемое действующими учебными программами; организационные методы и формы работы; средства обучения. Целостность процесса обучения обеспечивается комплексным наполнением системы обучения<sup>6</sup>.

Развитие традиционных форм обучения, необходимость следовать за научно-техническим прогрессом привело к появлению электронных систем, содержащих полный набор дидактических материалов, которые могут использоваться как в традиционном формате, так и для использования виртуальной аудиторией. Новые возможности привели к тому, что дистанционное обучение позволяет не только учиться, но и повышать квалификацию, проходить переобучения, получать новые знания. Обучающиеся получают новые возможности для обучения, которые нереально было реализовать при традиционных методах. Удаленное обучение, возможность изучения учебных материалов в удобное время, компоновка учебных занятий в удобное расписание для слушателей с одной стороны, сокращение или удлинение учебных курсов, изменение структуры учебного материала в соответствии с требованиями каждой конкретной группы обучающихся и многие другие возможности для преподавателей — вот лишь небольшой перечень преимуществ дистанционного обучения.

Система дистанционного обучения состоит из элементов:

- программное обеспечение;
- база данных, в которой хранятся курсы, результаты обучения;
- электронные курсы;
- организация вебинаров, чатов, видеоконференций, форумов, мессенджеров — обеспечивает непрерывную связь между студентами и преподавателями;
- электронная библиотека.

В зависимости от формы взаимодействия преподавателя и обучающегося выделяют три варианта реализации дистанционного обучения: синхронное,

---

<sup>6</sup> См. Голованова Ю. В. Проблемы и пути решения дистанционной формы обучения // Актуальные задачи педагогики: материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Чита, январь 2015 г.). Чита: Молодой ученый. 2015. С. 163–167.

асинхронное, комбинированное (смешанное). Наличие цифровой образовательной среды позволяет осуществлять дистанционное взаимодействие с обучающимися, другими образовательными организациями, обеспечивает единое пространство взаимодействия для всех участников образовательного процесса.

Синхронное обучение — обучение группы людей, которое происходит по расписанию в режиме реального времени, причем обучающиеся и преподаватель не обязательно находятся в одном и том же месте.

При синхронном обучении возможно использование нескольких форм взаимодействия одновременно. Например, таких:

- обучающиеся самостоятельно или в группах получают информацию, работают с ней или обсуждают между собой и преподавателем;
- преподаватель в это время оценивает реакцию обучаемых, по мере надобности отвечает на интересующиеся вопросы, изменяет темп занятия в зависимости от сложности прохождения материала, следит за настроением аудитории и в случаях отсутствия внимания у некоторых обучающихся может попробовать «вернуть» их в процесс занятия.

Так как электронное обучение совсем недавно получило относительно широкое распространение в нашей стране, поэтому еще достаточно малое количество средств и технологий позволяют в режиме реального времени взаимодействовать участникам процесса обучения, но надеемся, что со временем этот вопрос разрешится.

Аудиторный и синхронный формат очень схожи между собой, и основное отличие — в дистанционной удаленности и предполагают разные **инструменты совместной работы**. Синхронный формат более направлен на инструменты электронного обучения — использование образовательных платформ, мобильных приложений, чатов, командных онлайн-досок, видеоматериалов из интернет ресурсов. Популярными форматами синхронного обучения являются такие, как вебинар, онлайн-лекция и онлайн-презентация, видеоконференция, прямой эфир в соцсетях, виртуальные классы, совместная работа над документами онлайн.

Актуальным представляется смешение двух форматов — дистанционного и очного. Так, например, для иностранных студентов было бы удобно посещать занятия дистанционно. Преподаватель проводит занятия в аудитории, часть студентов присутствует очно, а часть в силу разных причин присутствует виртуально. Специально оборудованные классы, оснащенные видеоаппаратурой, электронной доской, видеокамерой позволят преподавателю проводить занятие в смешанном формате. Студент также может участвовать в обсуждении новых тем, отвечать на вопросы, писать на доске и быть полноценным участником учебного процесса.

В то же время синхронное обучение, в отличие от традиционных аудиторных занятий, может использовать еще и компьютерные технологии.

Основные преимущества синхронного обучения

– занятия могут проводиться как индивидуально (наедине с преподавателем), так и в группе (учащиеся могут обмениваться мнениями с другими учениками);

– занятия проводятся в режиме реального времени, что дает возможность обмениваться мнениями между учащимися и преподавателем, высказать новые идеи и сразу же получить оценку их работы преподавателем. В аудиторном обучении практически невозможно провести опрос учащихся одновременно, но при использовании чатов и онлайн-досок обратная связь с преподавателем при синхронном обучении достигается относительно массово и быстро;

– возможность обучаться, находясь в любом удобном месте.

Недостатки синхронного обучения:

– определенный график занятий требует от обучающихся находиться в определенное время онлайн, что не всегда возможно;

– нет возможности пройти обучение в удобное для обучающихся время;

– при групповых занятиях не всегда обучающиеся могут получить необходимый объем индивидуального внимания, обратить внимание преподавателя на какой-то материал, который они плохо понимают;

– преподаватель при синхронном обучении часто не может проверить, слушают ли его обучающиеся, понимают ли преподаваемый им материал, если, конечно, они сами не заинтересованы в обратной связи, поэтому во многом успех обучения зависит от сознательного подхода обучающегося к занятиям.

Асинхронное обучение не требует присутствия на занятии в определенное время. Обучающиеся самостоятельно изучают материал курса, предоставленный преподавателем, используя Интернет в любое удобное время.

Преимущества асинхронного обучения:

– возможность изучения материала в любое удобное время (например, удобнее при плохом интернете, при разных часовых поясах);

– возможность изучения материала обучающимися в своем собственном темпе (материал изучается более осмысленно, осмысление происходит в индивидуальном темпе);

– развитие навыков самообучения, самоорганизации;

– возможность использования курса пока он не утратит актуальность, неограниченное число раз;

– возможность внесения изменения в онлайн-курс при изменении материала.

Недостатки асинхронного обучения:

- невозможность сразу получить ответ на заданный вопрос;
- часто отсутствие общения между собой участников учебного процесса приводит снижению интереса к изучаемой теме и теряется необходимый контакт преподавателя и студента;
- необходимость самодисциплины, сосредоточенности для успешного прохождения курса.

Смешанное обучение сочетает в себе возможности как синхронного, так и асинхронного обучения. Сочетаются онлайн-занятия с материалами для самостоятельного изучения.

Одной из первоочередных задач является организация подготовки и обучения преподавателей, использующих и создающих курсы дистанционного формата, разработка критериев оценки качества дистанционных курсов, позволяющих судить об эффективности данной подготовки.

В литературе<sup>7</sup> предлагается рассматривать пять основных моделей организации обучения:

- 1) применение электронных ресурсов в качестве дополнительного материала;
- 2) смешанное обучение с частичным использованием электронного контента для освоения дисциплины;
- 3) смешанное обучение, причем текущий и промежуточный контроль проводятся дистанционно, а часть занятий проводится в традиционном очном формате;
- 4) электронное обучение с отдельными традиционными занятиями;
- 5) исключительно дистанционное обучение.

Предложенные форматы не подразумевают исключение традиционных методов обучения в вузе. При разумном встраивании их в учебный процесс можно получить отличное дополнение к классической форме.

Обучение в высших образовательных учреждениях осуществляется в одной из форм: очной, заочной или очно-заочной, которые предусматривают возможность использования дистанционных образовательных технологий. Таким образом, нельзя сравнивать дистанционное обучение с любой из традиционных форм. Прогрессивные методы во всех формах обучения в высшем

---

<sup>7</sup> См.: Айнутдинова И. Н., Айнутдинова К. А. Реализация концепции массового открытого онлайн-обучения в вузе средствами виртуальной обучающей среды Moodle // Казанский лингвистический журнал. 2018. № 2 (1). С. 72–79.

образовании обязательно используют все возможности дистанционных технологий.

Дистанционное обучение может одновременно сочетать несколько форм занятий. К ним относятся:

*Лекционные занятия.*

Основной вид занятий. Обучаемым даются переработанные лектором базовые понятия научных знаний по дисциплине для каждой конкретной аудитории. Лекции обязательно должны содержать материал в доступной форме, чтобы обучающиеся могли самостоятельно изучить его, не прибегая к дополнительным средствам. Формами предоставления лекций могут быть печатный (в виде файла) или мультимедийный вид (видео- или аудиолекции).

При дистанционном обучении к классической лекции добавляются медиаматериалы. Можно очень украсить и дополнить лекцию видеоматериалами.

*Практические занятия.*

Это занятия по углубленному решению различных прикладных задач, практикумов, ответов на кейсы, кроссворды и др., способствующие осмыслению материала, даваемого на лекциях, и применению сформированных умений на практике, требующие самостоятельной работы.

*Семинарские занятия.*

На занятиях происходит обсуждение, систематизация, углубление и закрепление освоенного материала данной дисциплины. Дистанционно семинарские занятия можно проводить с помощью веб-занятий (вебинаров), на которых обучающиеся могут обсуждать, отправлять, получать информацию в режиме реального времени. Преподаватель может показывать презентацию, общаться в чате или запускать опросы, приглашать других участников к микрофону.

*Консультации.*

Преподаватель оказывает помощь обучающимся в освоении материала, разбирает основные неточности или ошибки. Консультации могут проводиться дистанционно индивидуально или одновременно для всех обучающихся с помощью чат-занятий и телеконференций.

*Чат-занятие.*

Занятие проводится онлайн в определенное преподавателем время, при этом все обучающиеся и преподаватель имеют доступ к учебному материалу. В этом случае преподаватель одновременно всем объясняет учебный материал и отвечает на интересующие вопросы, возникающие во время занятия или до него. Возможно организовать индивидуальный чат с преподавателем.

Кроме перечисленных, существует огромное множество форм и видов дистанционного обучения. Наиболее распространенные из них — это видео-

лекции, веб-занятия, чат-занятия, онлайн-конференции, деловые игры, обучающие игры, форумы. Однако этим перечень не ограничивается. Эффективное совмещение различных форматов, активное использование графических, аудио- и видеоматериалов призвано максимально полно вовлечь в учебный процесс обучающегося. Проведение занятия не ограничивается только объяснением материала. Реализация различных игровых форм, постоянный обмен информацией, а также текущий контроль, проверка усвоенности материала — далеко не полный перечень возможностей преподавателя.

Кроме того, дистанционное обучение имеет множество преимуществ. В зависимости от способа общения между обучающимися и преподавателями можно провести следующую классификацию методов дистанционного обучения.

*Метод самообучения.* Этот метод подходит хорошо мотивированным на учебу студентам. Отсутствие постоянного контроля со стороны преподавателя должно компенсироваться ответственностью за учебный процесс. Для обучения студенту предоставляются все необходимые материалы, ресурсы. Участие преподавателя — минимально.

Метод обучения «один преподаватель — один студент». Процесс построен так же, как при самообучении, но предполагается более активное участие преподавателя. Такое обучение в основном проходит в виде онлайн-консультаций один на один, используя такие современные дистанционные технологии, как: мобильные мессенджеры в телефоне, электронная почта, личный кабинет в предлагаемой обучающей системе, ZOOM, Скайп.

Метод обучения «один преподаватель — группа студентов». Основной подход такой же, как и при очном обучении. Преподаватель дает учебный материал для всей группы, но в основном такие занятия проводятся дистанционно в чате, на вебинаре, видеоконференции.

Метод обучение «групповое занятие». Роль преподавателя сводится к тому, что он ставит учебную задачу для обучающихся, соответствующую учебной программе, предлагает вопросы для совместного обсуждения. Основной задачей преподавателя является создание рабочей обстановки и управление ходом дискуссии.

Работа в дистанционном формате, в электронной среде должна стать профессиональной составляющей деятельности педагога. Курсы по повышению квалификации, которые обязан проходить каждый преподаватель, должны учитывать потребности современного образования, необходимо включать подготовку преподавателей в дистанционном формате в перечень предлагаемых курсов. К примеру, в структуре компетентности преподавателя высшей школы в дистанционном обучении на примере предметной области «Математика»

можно выделить такие технические компетенции, как освоение технических средств, умение разместить для удаленного доступа учебно-методические материалы и др.<sup>8</sup>

Подготовка предметного обеспечения для дистанционного обучения — трудоемкий процесс, требующий высокой квалификации преподавателя<sup>9</sup>. Умение использовать технические средства — компьютер, планшет, камеру — является неотъемлемой частью процесса обучения. Для размещения хороших, качественных материалов преподаватель должен быть не только специалистом в своей области, но и владеть актуальными знаниями, знать современные разработки в своей сфере, быть в курсе основных публикаций в предметной сфере.

Учитывая современные реалии, качественные видеоматериалы по изучаемому курсу можно включать и в очные курсы. Однако возникает вопрос о легитимности использования подобных материалов. Возможно ли их использование без разрешения правообладателя в ознакомительных и образовательных целях? Будет ли засчитано количество часов, отведенных на лекции, преподавателю, который частично использует данный контент? Ведь создание такого контента требует огромного количества времени. Так, многие преподаватели пытаются сами создать соответствующий контент, подстраиваемый под его запросы и требования. Материал преподаватель предьявляет в виде таблиц, файлов, презентаций, схем, картинок, графиков. Все это требует серьезного отношения, временных затрат и продуманной разработки таких ресурсов.

Еще один пока нерешенный вопрос, будут ли учитываться часы в нагрузку преподавателю, если он дает ссылку на свою видеолекцию, выложенную в интернете или на учебной платформе вуза? Словом, очевидна необходимость в курсах по повышению квалификации и преподавателей, и администрации, и учебно-вспомогательного персонала вуза для работы в дистанционном формате.

К сожалению, практика и судебные иски студентов показали, что очень часто при использовании электронных ресурсов происходит замена живого общения преподавателя и студентов, активного диалога между участниками процесса на пассивное переписывание презентаций или видеолекций. Роль преподавателя состоит не только в том, чтобы преподнести материала, он должен вовлечь студентов в процесс восприятия новых знаний, обеспечить активность как можно большего количества студентов посредством диалога,

---

<sup>8</sup> См.: Севастьянова С. А. Дистанционное обучение: компетентность преподавателя (на примере предметной области «Математика») // Самарский научный вестник. Педагогические науки. 2020. Т. 9., № 2 (31). С. 279–283.

<sup>9</sup> См.: Гобыш А. В. Об особенностях встраивания онлайн-курсов по дисциплине «Математический анализ» в учебный процесс вуза // Преподаватель XXI век. 2019. № 4. С. 119–131.



наводящих или контролирующих вопросов, контролем за реакцией аудитории на новый материал. Поэтому при недостаточной увлеченности преподавателя у большинства студентов происходит естественное снижение мотивации к обучению<sup>10</sup>.

Индивидуализация обучения, которая активно рекламируется сторонниками дистанционного обучения, предполагает самостоятельную деятельность студента, направленную на получение знаний. Студент сам определяет траекторию обучения, время и скорость выполнения заданий. Индивидуализация обучения также подразумевает обратную связь с преподавателем. Осуществление постоянного контакта со студентами из-за отсутствия у студентов понятий об элементарной культуре общения может происходить в любое время суток. Требуется разработать кодекс правил, «цифровой этикет», который будет определять правила и время общения, необходимо утверждать индивидуальный график консультаций, учитывающий такую форму общения.

Сформировать мотивацию к обучению у студентов, находящихся на дистанционном обучении, — достаточно сложная педагогическая задача. Несомненно, мотивация будет возрастать, если у студента будет обратная связь, и в оптимальном варианте — мгновенная. Наиболее полно отвечают этой задаче тесты, задания для самопроверки, созданные в автоматизированном виде. Такая система должна позволять решать задания одного типа многократно, до достижения желаемого результата — получения положительной оценки, полного усвоения данной темы, возможности перехода к более сложным заданиям. Умело составленные тесты в процессе получения промежуточных результатов указывают на правильность результатов или отмечают возможные ошибки. В случае получения правильного ответа система предлагает продолжить решение. Если студент не может сделать следующий шаг в решении, то система позволяет просмотреть алгоритм решения данного примера.

При работе с обучающей средой, на онлайн-платформах в компетенциях преподавателя главным должно быть умение наполнять систему авторскими материалами. Использование только ресурсов платформы приводит к уменьшению авторских разработок, авторского видения материала. Обучение становится все более обезличенным, без индивидуальных особенностей конкретного преподавателя.

В литературе отмечается, что при значительном облегчении в удовлетворении любых потребностей «современные технологии, тем не менее зачастую минимизируют, если не полностью сводят на нет собственную

---

<sup>10</sup> См.: Тестов В. А. Сетевые технологии в обучении математике: плюсы и минусы // Современные тенденции естественно-математического образования: школа — вуз. Соликамск: Материалы междунар. науч.-практ. конф. В 2 ч. Ч. 1. Соликамск: СГПИ. 2018. С. 20–26.

деятельностную активность индивидуума»<sup>11</sup>. Необходимо формировать специальные навыки и умения для поиска необходимой информации.

Особого внимания заслуживают исследования вопроса о безопасности дистанционного обучения для здоровья обучаемых. Можно выделить основные проблемы, с которыми сталкивались студенты и школьники: при дистанционном формате увеличивается время выполнения домашних заданий, время работы с компьютером, иными электронными устройствами; снижается продолжительность прогулок и физической активности; появляются расстройства психики, нарушения сна, признаки компьютерного зрительного синдрома, депрессивные проявления, что вызывает проблемы с психическим и физическим здоровьем не только самих обучающихся, но и иных участников образовательного процесса<sup>12</sup>.

До настоящего времени не регламентированы вопросы охраны здоровья и педагогических работников, рабочий день которых увеличивается на неучтенное количество времени. Как показала практика, Трудовой кодекс РФ, даже несмотря на наличие специальных глав, регулирующих труд дистанционных и педагогических работников (49.1 и 52 соответственно), не охватывает реальных проблем регламентации рабочего времени и времени отдыха, самого трудового договора и его содержания в условиях дистанционной работы.

Между тем в условиях дистанционного обучения преподаватель должен не только проводить занятия, находясь непосредственно перед экраном, но и дополнительно готовить материалы к таким занятиям, что занимает значительное время. И хотя многие преподаватели уже имеют немало материалов, которые используют на своих занятиях, в новых условиях им приходится интегрировать эти материалы в учебный процесс, перемежая их с живым общением, или полностью проводить занятия с использованием электронных материалов. Налицо, по нашему мнению, два разных подхода к организации обучения. Адаптация курсов, презентаций, учебных материалов к дистанционному обучению занимает значительное время, требует дополнительных усилий, а также физических ресурсов. Использование уже имеющихся на просторах интернета многочисленных разработанных платформ преподавателями редко происходит в полном объеме, чаще всего выбираются отдельные разделы, элементы программ.

---

<sup>11</sup> Дерябина С. А., Дьякова Т. А. Профессиограмма преподавателя иностранного языка в условиях цифровизации образовательного процесса // Высшее образование в России. 2019. № 4. С. 146.

<sup>12</sup> См.: Букалерева Л. А., Насонкин В. В., Остроушко А. В. К вопросу о противодействии информационному воздействию на несовершеннолетних посредством сети «Интернет» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2018. Т. 13, № 18. С. 172–191.

В то же время при дистанционном обучении часть обучающихся признает, что не может полностью сосредоточиться на онлайн-занятии. Такие отвлекающие факторы, как сигнал о письме в электронной почте, новости в соцсетях или комментарии сокурсников и прочие факторы рассеивают внимание, затрудняют с каждым новым моментом возвращение в процесс обучение. Кроме того, студенты и школьники отмечают, что многие являются активными геймерами и вследствие этого процесс обучения воспринимается ими как часть компьютерной игры, а не как серьезный процесс. Происходит снижение ответственности за обучение. Невозможность проконтролировать, что происходит во время перемен, приводит к тому, что часть обучаемых так и остается у экранов компьютеров, что приводит к еще большему негативному влиянию на их психическое состояние, к затуханию социальных навыков, к усилению воздействия вредных факторов на их физическое здоровье. Обучающиеся обособляются, избегают прямого непосредственного общения, неосознанно или сознательно заменяют общение на работу с компьютером.

Кроме того, обучающиеся, имея постоянный доступ к информационным ресурсам, не стремятся что-то вспомнить или построить логические связи для нахождения нужного ответа, а сразу обращаются к источникам. Вместо осмысления полученных знаний ученик получает набор сведений и фактов, которые не остаются в долговременной памяти. Человек перестает ставить цель запомнить полученные сведения, и в результате не формируется мыслительный аппарат.

Помимо проблем со здоровьем, происходит нарушение приватности при использовании персональных данных, что ведет к проблемам с персональной безопасностью.

Обучающиеся — школьники, а также студенты 1 и иногда 2 курса — несовершеннолетние. Законодательство РФ допускает самостоятельное использование сети Интернет только с совершеннолетия, т.е. по достижении возраста 18 лет. Для пользования интернетом детям необходимо согласие родителей. В педагогической среде уже обсуждаются ситуации, когда родители активно вмешивались в образовательный процесс, критиковали неосведомленность преподавателей по вопросам сферы профессиональной деятельности родителей (где они, безусловно, знают больше преподавателя учебной дисциплины).

Образование в современном понимании не сводится только к передаче необходимых сведений от преподавателя к обучаемому и проверке полученных знаний. Студенты становятся активными участниками учебного процесса, взаимодействующими как с преподавателями, так и между собой. Преподавателю необходимо находить подход к обучающимся, выбирать подходящие

методы обучения, ориентированные на конкретную аудиторию, производить подбор слов, выражений, примеров и темпа обучения в зависимости от данного момента, эмоционального состояния. Все это не позволяет передачу информации с использованием дистанционных технологий квалифицировать как образование в его конституционно-правовом смысле. И как следствие, появляются предложения — чтобы не вводить потребителей в заблуждение, простую передачу информации посредством дистанционных технологий следует именовать образовательным продуктом и отделять от образования, право на которое имеет каждый. Таким образом, и законодательство об образовании также не в полной мере отражает современные реалии образовательной деятельности.

Остается открытым и вопрос об одновременном использовании очного и дистанционного формата обучения. В настоящее время повсеместно в вузах распространена практика перевода на дистанционное обучение тех студентов, которые не смогли приехать на занятия в связи с карантином. При этом очное обучение сохраняется для оставшихся студентов. Таким образом, зачастую преподаватели должны одновременно проводить и очные занятия, которые оплачиваются как выполненная нагрузка, и уже вне расписания дополнительно заниматься дистанционно с отсутствующими студентами, а также принимать зачеты и экзамены как очно, так и дистанционно. Кроме критики в адрес ненадлежащей организации учебного процесса следует говорить и об очевидном нарушении прав преподавателей в случае, если подобная работа не оплачивается дополнительно.

Опрос преподавателей, участвующих в дистанционном обучении, сначала в период пандемии, а затем в условиях частичного внедрения данной формы обучения в вузе показал, что существенно увеличивается время подготовки к таким занятиям. И хотя часть преподавателей уже имела необходимые материалы, разработанные лично или другими преподавателями, презентации или видеоматериалы, которые можно было использовать при дистанционном обучении, гораздо большая часть преподавателей оказалась не готова к полному переходу на электронное и дистанционное обучение. Возникает вопрос, как при совмещении дистанционной и очной форм должен преподноситься учебный материал, чтобы все студенты могли участвовать в процессе обучения.

Преподаватели также отмечали, что опрос студентов вызывает определенные трудности, начиная с того, что часть студентов спрятана под аватарками-картинками в силу разных причин, и заканчивая плохой связью, невозможностью проследить, не пользуется ли при ответе студент дополнительными материалами или гаджетами.

Статья 43 Конституции РФ устанавливает право на образование, которое является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав

граждан Российской Федерации. Она гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, бесплатного высшего образования — на конкурсной основе. В основу цитируемых конституционных положений заложены международные стандарты прав человека, предусмотренные Конвенцией о правах ребенка, Международным пактом об экономических социальных и культурных правах, а также Всеобщей декларацией прав человека. Каждый человек должен иметь равные возможности получения образования вне зависимости от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств.

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). Ст. 44 Конституции РФ гарантирует педагогическому работнику свободу научного и педагогического творчества, что является одним из наиболее значимых конституционных прав педагогического работника. Оно предполагает право излагать материал по своему усмотрению, проводить исследования и распространять их результаты<sup>13</sup>. Конституция РФ гарантирует педагогическому работнику охрану интеллектуальной собственности, в том числе авторского права. Конституционные права и свободы конкретизированы в главе 5 Закона об образовании применительно к деятельности педагогического работника и разделены на академические, социальные и трудовые права (ст. 47).

Но в отношении дистанционного образования образовалась огромная пробельность, которую необходимо восполнить, преодолеть, внести ряд предложений, защищающих права как обучающихся, так и преподавателей в условиях дистанционного образования. Сказанное относится и к трудовому, и к образовательному законодательству. К сожалению, законодателя пока хватило на неубедительные, очевидно недостаточные изменения в главе 49.1 ТК РФ и на законопроект, обязывающий вузы снижать студентам плату за обучение в дистанционном формате за счет собственных средств.

### **Заключение**

Несмотря на скептическое отношение к дистанционному обучению со стороны значительной части общества, следует признать, что оно все больше проникает в нашу жизнь, и, как любые новации, имеет как положительные, так

---

<sup>13</sup> См.: Букалерева Л. А., Насонкин В. В., Остроушко А. В. Указ. соч. С. 172–191.

и отрицательные моменты. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, необходимо обобщить и проанализировать опыт организации образовательной деятельности с начала введения режима самоизоляции по настоящее время, чтобы обеспечить надлежащее функционирование системы дистанционного образования и защиту прав и законных интересов всех участников образовательного процесса. Расширение возможностей образовательной среды, управление образованием как на региональном, так и на федеральном уровнях — перспективная задача, требующая неотлагательного решения. Постоянный мониторинг образовательных услуг, исследование качества обучения и подготовки кадров являются толчком для развития дистанционного образования, которое по определению представляет собой распределенную многоуровневую систему, быстро реагирующую на запросы потребителей, включая не только студентов и учащихся, но и их потенциальных работодателей<sup>14</sup>.

Дистанционное образование в современном варианте только начинает развиваться, это длительный процесс, только набирающий обороты. Виртуальная реальность уже перестала быть абстракцией для образовательной деятельности. И необходимо как можно скорее реагировать на происходящие изменения, чтобы обеспечить устойчивое развитие российского образования.

## Литература

1. *Айнутдинова, И. Н.*, Реализация концепции массового открытого онлайн-обучения в вузе средствами виртуальной обучающей среды Moodle / И. Н. Айнутдинова, К. А. Айнутдинова // Казанский лингвистический журнал. — 2018. — № 2 (1). — С. 72–79.
2. *Болдырева, Е. В.* Система образования: конституционно-правовой аспект / Е. В. Болдырева // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2019. — Т. 14, № 19. — С. 62–78.
3. *Букалерова, Л. А.* К вопросу о противодействии информационному воздействию на несовершеннолетних посредством сети «Интернет»/ Л. А. Букалерова, В. В. Насонкин, А. В. Остроушко // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2018. — Т. 13, № 18. — С. 172–191.
4. *Гобыш, А. В.* Об особенностях встраивания онлайн-курсов по дисциплине «Математический анализ» в учебный процесс вуза. / А. В. Гобыш // Преподаватель XXI век. — 2019. — № 4. — С. 119–131.

---

<sup>14</sup> См.: *Болдырева Е. В.* Система образования: конституционно-правовой аспект // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2019. Т. 14, № 19. С. 62–78.

5. Голованова, Ю. В. Проблемы и пути решения дистанционной формы обучения / Ю. В. Голованова // Актуальные задачи педагогики: материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Чита, январь 2015 г.). — Чита: Издательство Молодой ученый. — 2015. — С. 163–167.

6. Громова, Т. В. Формирование готовности преподавателя вуза к деятельности в системе дистанционного обучения / Т. В. Громова. — М.: ТЕЗАУРУС, 2006. — 32 с.

7. Дерябина, С. А. Профессиограмма преподавателя иностранного языка в условиях цифровизации образовательного процесса / С. А. Дерябина, Т. А. Дьякова // Высшее образование в России. — 2019. — № 4. — С. 142–149.

8. Евплова, Е. В. Нормативно-правовое обеспечение реализации образовательных программ всех уровней образования с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий // Е. В. Евплова, В. Р. Якупов // Право и образование. — 2019. — № 7. С. 23–31.

9. Закон «Об образовании в РФ № 273 — ФЗ от 29 декабря 2012 года (с изменениями и дополнениями 2020 года)», электронный ресурс: [https://dogovor-urist.ru/законы/закон\\_об\\_образовании/](https://dogovor-urist.ru/законы/закон_об_образовании/)

10. Постановление Правительства РФ от 07.12.2020 № 2040 "О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды" Официальный интернет-портал правовой информации вместе с "Положением о проведении на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды") // Собрание законодательства РФ", 14.12.2020, № 50 (часть V), ст. 8240. СИС «КонсультантПлюс».

11. Севастьянова, С. А. Дистанционное обучение: компетентность преподавателя (на примере предметной области «Математика»). Педагогические науки / С. А. Севастьянова // Самарский научный вестник. — 2020. — Т. 9., № 2 (31). — С. 279–283.

12. Сохан, А. В. Проблемы правового регулирования реализации образовательных программ высшего образования с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. А. В. Сохан // Государство и право. Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2016. — № 1. — С. 14–17.

13. Тестов, В. А. Сетевые технологии в обучении математике: плюсы и минусы / В. А. Тестов // Современные тенденции естественно-математического образования: школа — вуз, 13–14 апреля 2018 г. — Соликамск: Материалы междунар. науч.-практ. конф. В 2 ч. Ч. 1. Соликамск: СГПИ. — 2018. — С. 20–26.

Макаров Т. Г.

### Правовое регулирование дистанционного образования: проблемы и перспективы развития

**Аннотация:** В настоящей статье автором рассмотрены проблемы, связанные с дистанционным образованием в Российской Федерации, к числу которых автор относит сложности обеспечения информационной безопасности обучающихся, отсутствие сильной нормативно-правовой базы, посвященной дистанционному образованию, владение не на должном уровне частью педагогического состава всеми навыками и приемами работы с онлайн-приложениями для дистанционного обучения, что требует соответствующего повышения квалификации, отсутствие стандартов дистанционного образования и стандартов контроля результатов данного образования. В статье автор предлагает способы решения данных проблем, а также обозначает перспективы развития дистанционного образования в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** дистанционное образование, дистанционные образовательные технологии, электронное обучение, цифровая образовательная среда, система образования.

В федеральном проекте «Цифровая образовательная среда»<sup>1</sup> говорится о том, что образовательный процесс нового времени предполагает свободный доступ к онлайн-программам, повышающим уровень мобильности обучения. Цифровая образовательная среда, являясь реальностью сегодняшнего дня, функционирует на базе цифровых технологий, в числе которых важное место занимают дистанционные образовательные технологии. Андреев А. А. отмечает, что дистанционное обучение — «это синтетическая, интегральная гуманистическая форма обучения, базирующаяся на использовании широкого спектра традиционных и новых информационных технологий и их технических средств, которые применяются для доставки учебного материала, его самостоятельного изучения, диалогового обмена между преподавателем и обучающимся, причем процесс обучения в общем случае не критичен к их расположению в пространстве и во времени, а также к конкретному образовательному учреждению»<sup>2</sup>. А Шаров В. С. подчеркивает, что «дистанционное обучение может рассматриваться как самостоятельная форма обучения XXI в., а также как ин-

---

<sup>1</sup> Паспорт федерального проекта «Цифровая образовательная среда» по Национальному проекту «Образование» от 07.12.2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://edu54.ru/upload/files/2016/03.pdf> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>2</sup> Андреев А. А. К вопросу об определении понятия «дистанционное обучение» // Дистанционное образование, № 4, 1997. — С. 16.



новационный компонент очного и заочного обучения»<sup>3</sup>. Дистанционная форма обучения, таким образом, определенным образом встраиваясь в российскую систему образования, задает ей инновационный путь развития. Но это, несомненно, не означает, что дистанционный формат обучения должен заменить собой классический очный, очно-заочный (вечерний), заочный образовательные форматы.

Дистанционное образование стало интересовать людей уже в XX веке. Но на протяжении своего становления и развития дистанционные технологии, применяемые в сфере образования, всегда рассматривались как нечто дополнительное к очному образованию. Речь никогда не шла о том, чтобы дистанционное обучение заменило бы собой очное, чтобы «онлайн» вытеснил «оффлайн». В связи с этим правовое регулирование дистанционного обучения было представлено весьма незначительным количеством правовых норм, которые соседствовали с нормами, посвященными очному образованию. Отдельного нормативно-правового акта, который бы целиком и полностью касался применения дистанционных технологий, не было и его появление представлялось затруднительным и едва ли возможным. В определенной степени этим обусловлены те трудности, с которыми столкнулась российская образовательная система в условиях т.н. пандемии в 2020 году.

Дистанционные образовательные технологии с момента своего появления подразумевали под собой в основном общение ученика с учителем по телефону, но с развитием Интернета коммуникация между педагогом и обучающимся стала возможной также посредством образовательных сайтов и электронной почты<sup>4</sup>. Стало появляться все больше и больше образовательных ресурсов в сфере среднего профессионального и высшего образования. Примером могут послужить электронные (цифровые) образовательные ресурсы, которые стали создаваться в учебных заведениях их преподавателями и размещаться на соответствующих образовательных платформах, создаваемых с целью дистанционного взаимодействия с обучающимися. Дистанционное обучение постепенно стало проникать и в сферу дополнительного образования. Многие дополнительные профессиональные программы (программы повышения квалификации и программы профессиональной переподготовки) получили свое развитие именно в дистанционном формате. Привлекательным дистанционное

---

<sup>3</sup> Шаров В. С. Дистанционное обучение: форма, технология, средство // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, № 94, 2009. — С. 240.

<sup>4</sup> См.: Морозов А. В., Терещенко А. Ю. Дистанционные образовательные технологии и их правовое регулирование // Образование и право, №3, 2020. — С. 262–267.

обучение стало для лиц из отдаленных районов и лиц с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ)<sup>5</sup>.

Сегодня дистанционный формат обучения приобрел особую актуальность и вызывает у исследователей особый интерес. Применение дистанционных технологий в условиях т.н. пандемии вскрыло ряд серьезных проблем, в числе которых следует отметить проблему информационной безопасности в цифровом образовательном пространстве<sup>6</sup>. «Информационная безопасность обучающихся» предполагает «исключение опасностей в процессе взаимодействия с различного рода цифровым контентом, цифровыми образовательными ресурсами посредством цифровых образовательных технологий в цифровом образовательном пространстве. Процесс формирования информационной безопасности обусловлен развитием у обучающегося умения адекватного реагирования на любую поступающую информацию, игнорируя при этом ложную и провокационную, избавляясь от непродуманных поступков, прогнозируя ситуацию и учитывая ее возможные последствия»<sup>7</sup>. «Достаточно широкое распространение информационной сети «Интернет» среди молодежи позволило существенно увеличить число значимых источников информации, распространяемой в том числе и из-за рубежа. Наблюдается разнообразие различных сайтов, блогов, иных информационных каналов, мало доступных для восприятия школьником и сообщаемых 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»<sup>8</sup>.

К числу нормативно-правовых актов в сфере информационной безопасности несовершеннолетних следует отнести Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О защите детей от информации, причи-

---

<sup>5</sup> См.: Морозов А. В. Здоровьесберегающие технологии в инклюзивном и дистанционном образовании при обучении лиц с ограниченными возможностями здоровья // Концепт. — Т. 8. — 2016. — С. 1–5.

<sup>6</sup> См.: Морозов А. В. Проблема информационной безопасности личности в условиях цифрового образовательного пространства // Уч. зап. ИУО РАО. — 2018. — № 4 (68). — С. 90–94.

<sup>7</sup> Морозов А. В. Указ. соч. — С. 93.

<sup>8</sup> Куров С. В. Право на общее образование и образовательная безопасность // Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 14 (№ 19), 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://lexed.ru/ezhegodnik-rossiyskogo-obrazovatel'nogo-zakonodatelstva/book/tom14/pravo-na-obshchee-obrazovanie-i-obrazovatel'naya-bezopasnost/> (дата обращения: 03.02.2021).

няющей вред их здоровью и развитию»<sup>9</sup>, а также распоряжение Правительства РФ от 2 декабря 2015 г. № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей».<sup>10</sup> В соответствии с Концепцией информационной безопасности детей основными задачами в области государственной политики в сфере защиты интересов детей в информационной сфере, в частности, являются:

«- 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».<sup>11</sup>

Таким образом, важнейшей задачей педагога на любом уровне системы образования, а также родителя несовершеннолетнего обучающегося является формирование у обучающегося ценностных установок, правильных приоритетов в жизни, что является фактором, исключающим пользование опасными цифровыми ресурсами. Кроме того, педагоги и родители обучающихся имеют

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108808/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108808/) (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства РФ от 2 декабря 2015 г. № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71167034/> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>11</sup> Карпухин Д. В., Остроушко А. В. Анализ правотворческой составляющей обеспечения защиты детей от вредоносного информационного воздействия: состояние и перспективы // Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 14 (№ 19), 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://lexed.ru/ezhegodnik-rossiyskogo-obrazovatel'nogo-zakonodatel'stva/book/tom14/analiz-pravotvorcheskoy-sostavlyayushchey-obespecheniya-zashchity-detey-ot-vredonosnogo-informatsion/> (дата обращения: 03.02.2021).

техническую возможность настройки компьютеров и иных технических устройств, предоставляющих доступ в сеть Интернет, при которой подозрительный, опасный для обучающегося контент будет заблокирован. Техническое устройство можно настроить таким образом, чтобы обучающимся предоставлялся доступ только к электронным ресурсам, содержащим образовательный контент. Но, безусловно, это только искусственный прием обеспечения информационной безопасности. Более эффективным средством такого обеспечения будут являться разъяснительные беседы педагога с учащимися, родителей — со своими детьми, в ходе которых будет донесена важность самостоятельной фильтрации получаемой из сети Интернет информации, понимание опасности и вредности определенных электронных ресурсов, содержащих в себе сцены насилия, призывы к национальной ненависти и вражде, призывы ко вступлению в сектантские организации и тому подобный контент. В настоящее время, к сожалению, подрастающее поколение воспринимает информацию по большей части из сети Интернет, нежели из добротных, проверенных временем книг. Информация воспринимается молодежью весьма фрагментарно, путем, в частности, просмотра фотографий и картинок в приложении «Instagram», просмотра видеороликов на YouTube или в TikTok, чтения коротких информационных сообщений в социальных сетях «ВКонтакте» или «Фэйсбук». При этом очень часто воспринимаемый контент не отличается высоким качеством и не может в силу объективных причин сформировать полноценное правосознание, правовую культуру, крепкую гражданскую позицию, да и вообще мировоззрение как таковое. Поэтому крайне важным является приобщение подрастающего поколения, обучающегося в общеобразовательных и профессиональных образовательных организациях к качественной, классической литературе, к проверенным и одобренным Министерством просвещения РФ и Министерством науки и высшего образования РФ учебникам. Только имея соответствующую базу знаний в сфере литературы, науки и искусства, обучающиеся смогут сформировать навыки фильтрации поступающей из сети Интернет информации, когда ко всему они будут относиться критично и не будут считать чье-то мнение, высказанное в социальной сети, истиной в последней инстанции.

Следующей проблемой применения дистанционных технологий является довольно слабая нормативно-правовая база, посвященная дистанционному образованию. Среди нормативно-правовых актов в сфере дистанционного обучения можно назвать следующие:

- Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу

с 01.01.2021)<sup>12</sup>, в статье 16 которого даются понятия электронного обучения и дистанционных образовательных технологий: «Под электронным обучением понимается организация образовательной деятельности с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников. Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников».

- 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»<sup>13</sup>, согласно п. 5 которого «при реализации образовательных программ или их частей с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий:

- местом осуществления образовательной деятельности является место нахождения организации или ее филиала независимо от места нахождения обучающихся;
- организации обеспечивают соответствующий применяемым технологиям уровень подготовки педагогических, научных, учебно-вспомогательных, административно-хозяйственных работников организации;
- организации самостоятельно определяют порядок оказания учебно-методической помощи обучающимся, в том числе в форме индивидуальных консультаций, оказываемых дистанционно с использованием информационных и телекоммуникационных технологий;
- организации самостоятельно определяют соотношение объема занятий, проводимых путем непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся, в том числе с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий;

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>13</sup> Приказ Минобрнауки России от 23.08.2017 г. № 816 [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/71770012/> (дата обращения: 03.02.2021).

- допускается отсутствие учебных занятий, проводимых путем непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся в аудитории».

- Приказ Минпросвещения России от 17 марта 2020 г. № 104 «Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, образовательные программы среднего профессионального образования, соответствующего дополнительного профессионального образования и дополнительные общеобразовательные программы, в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации»<sup>14</sup>, согласно п. 1.2 которого при реализации соответствующих образовательных программ предусматривается «возможность предоставления каникул для обучающихся, в том числе путем перевода их на обучение по индивидуальному учебному плану; организация контактной работы обучающихся и педагогических работников исключительно в электронной информационно-образовательной среде; использование различных образовательных технологий, позволяющих обеспечивать взаимодействие обучающихся и педагогических работников опосредованно (на расстоянии), в том числе с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий».

Таким образом, очевидно, что нормативно-правового обеспечения дистанционного образования недостаточно. Необходима серьезная доработка имеющихся и принятие новых нормативно-правовых актов в исследуемой сфере. Создание сильной нормативно-правовой базы, посвященной дистанционному образованию, будет способствовать его полноценному развитию на территории Российской Федерации. Представляется необходимым принятие отдельного законодательного акта о дистанционном обучении, в котором законодателем были бы изложены основные принципы такого обучения, определены его объемы с учетом санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, варианты сочетания очного и дистанционного образования применительно к каждому уровню системы образования и с учетом конкретной специальности (направления подготовки). Все мы понимаем, что объем дистанционного обучения у студентов, получающих медицинское образование, должен быть минимален, так как изучить организм человека студент медицинского вуза может, только находясь рядом с педагогом, осваивая особенности работы с соответствующим медицинским оборудованием и т.д. А например, у студента, получающего гуманитарное (историческое, филологическое) образование, объем

---

<sup>14</sup> Приказ Минпросвещения России от 17.03.2020 г. № 104 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73679183/> (дата обращения: 03.02.2021).

дистанционной работы с преподавателем может быть в разы больше. Отдельный законодательный акт по дистанционному образованию помог бы регламентировать все эти вопросы и поспособствовал развитию дистанционного обучения.

К числу проблем в области дистанционного образования следует отнести неподготовленность педагогического состава к реализации образовательных программ в дистанционном формате, невозможность за короткий период времени освоить на должном уровне все особенности работы в соответствующих программах, таких как ZOOM, MicrosoftTeams и т.п. Все те обучающие семинары, которые проводились в образовательных организациях в разгар т.н. пандемии, безусловно, не могли сформировать всех необходимых знаний, навыков и умений, необходимых для работы на указанных площадках дистанционного обучения. Педагоги вынуждены были осваивать данные программы в большей степени самостоятельно, во время непосредственного проведения занятий, приема зачетов, экзаменов и т.д. Именно поэтому в период полного «дистанта» имели место периодически возникавшие сложности со включением программ, с подключением к трансляции, со включением камер, микрофонов, с загрузкой презентаций и прочие технические трудности. Кроме того, имела и имеет место проблема обеспечения информационной безопасности как обучающихся, так и педагогов. В связи с этим не утратила своей актуальности необходимость обучения педагогов специфике работы в мобильных и компьютерных приложениях для дистанционного образования. Во избежание возникновения технических затруднений при реализации тех или иных образовательных программ представляется целесообразным в будущем всем педагогам пройти соответствующие курсы повышения квалификации, связанные с электронным обучением. Представляется, что такие курсы вполне могли бы быть ограничены 16 часами очной работы с педагогами, в рамках которых специалисты разъяснили бы учителям и преподавателям все тонкости пользования онлайн-приложениями для дистанционной работы с обучающимися, такие как настройки звука, видео, размещение учебных материалов, загрузка и трансляция учебных презентаций и видеороликов, взаимодействие с обучающимися и т.д.

Также проблемой дистанционного обучения является отсутствие стандартов. Преподаватели были вынуждены требования федеральных государственных образовательных стандартов адаптировать самостоятельно к системе дистанционного образования, но каждый это делал несколько по-своему, в связи с чем требования стали существенно различаться у педагогов. Поэтому крайне необходимы стандарты дистанционного обучения, в том числе стандарты обучения по таким предметам школьной программы, как «Технология», «Физиче-

ская культура». В период тотального «дистанта» можно было наблюдать довольно забавную картину, когда ученики снимали на видео свои приседания, отжимания и посылали эти видеоролики с помощью мобильного приложения WhatsApp своему учителю физической культуры. Кто-то же из подобных учителей ограничивался только теоретическими уроками в программе ZOOM, где рассказывал как и сколько раз нужно сделать те или иные физические упражнения. Такой разницей в подходах к образованию, несомненно, не мог не сказаться на его качестве. В связи с вышеизложенным стандарты дистанционного обучения жизненно необходимы для системы образования, поскольку без дистанционного обучения в будущем, как уже все понимают, обойтись будет невозможно. Стандарты дистанционного обучения, бесспорно, должны базироваться на требованиях законодательного акта, посвященного данному обучению. Данные стандарты, думается, нет необходимости принимать отдельно. Представляется целесообразной их интеграция в имеющиеся федеральные государственные образовательные стандарты.

Подводя итог, следует отметить, что переход (пусть и вынужденный) на дистанционный формат обучения высветил ряд задач, от выполнения которых зависит успешное развитие системы дистанционного образования. К числу таких задач следует отнести: обеспечение информационной безопасности в цифровом образовательном пространстве, создание сильной нормативно-правовой базы, посвященной дистанционному образованию, повышение квалификации педагогов в области дистанционного образования, освоение в должном объеме всех особенностей работы с онлайн-приложениями для дистанционной работы с обучающимися, разработку для всех уровней системы образования стандартов дистанционного обучения, разработку стандартов контроля результатов данного обучения. Безусловно, выполнение указанных задач возможно при условии, что всем педагогическим сообществом, руководителями от образования, родителями будут грамотно определены принципы дистанционного образования, правильно понята суть такого образования и четко определены его цели, что найдет свое отражение в соответствующем законодательном акте. Все чаще сегодня можно услышать опасения касательно того, что дистанционное обучение полностью вытеснит очное, что наши дети будут учиться только «онлайн», а возможность обучения «офлайн» будет предоставлена только самым обеспеченным слоям населения. Кандидатом исторических наук Четвериковой О. Н. высказывается мысль о том, что «цифровая школа с дистантом вообще должны заменить систему образования как тако-



вую»<sup>15</sup>. Будем надеяться, что такого не произойдет, что данные опасения не оправдаются, а дистанционное обучение всегда будет только составной частью образования. Без непосредственной коммуникации педагога и ученика, без взаимодействия обучающихся между собой невозможна социализация обучающегося, а значит, и его полноценная жизнь в обществе. Человек, как известно, существо биосоциальное, и без социальных коммуникаций его жизнь немислима. Коммуникации только с помощью электронных устройств (электронные коммуникации) никогда, я думаю, не сформируют полноценную личность, ответственную за свою жизнь, жизнь своих близких, состояние общества и государства. Только в процессе живого общения, живого диалога возможно формирование ценностных установок и ориентиров личности, понимание значимости своей будущей профессии, формирование интереса к исследовательской деятельности, к обучению как таковому и т.д. Поэтому если говорить о перспективах дистанционного образования в Российской Федерации, то в перспективе недопустима полная замена очного образования дистанционным. Дистанционное обучение должно рассматриваться только как часть образования, как одна из образовательных технологий, но никак не единственно возможная, но при этом должным образом закрепленная в законодательстве и в образовательных стандартах. Только при условии должного нормативно-правового регулирования дистанционного образования можно говорить о перспективах его развития в Российской Федерации.

### Литература

1. *Андреев А. А.* К вопросу об определении понятия «дистанционное обучение» // Дистанционное образование, № 4, 1997. — С. 16–19.
2. *Карпухин Д. В., Остроушко А. В.* Анализ правотворческой составляющей обеспечения защиты детей от вредоносного информационного воздействия: состояние и перспективы // Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 14 (№ 19), 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://lexed.ru/ezhegodnik-rossiyskogo-obrazovatel'nogo-zakonodatel'stva/book/tom14/analiz-pravotvorcheskoy-sostavlyayushchey-obespecheniya-zashchity-detey-ot-vredonosnogo-informatsion/> (дата обращения: 03.02.2021).
3. *Куров С. В.* Право на общее образование и образовательная безопасность // Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 14

---

<sup>15</sup> См: *Четверикова О. Н.*: «Дистант — это профанация образования» [Электронный ресурс]. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/193162-olga-chetverikova-o-minusah-distanta> (дата обращения: 03.02.2021)

(№ 19), 2019.[Электронный ресурс]. URL:<http://lexed.ru/ezhegodnik-rossiyskogo-obrazovatel'nogo-zakonodatelstva/book/tom14/pravo-na-obshchee-obrazovanie-i-obrazovatel'naya-bezopasnost/>(дата обращения: 03.02.2021).

4. *Морозов А. В.* Здоровьесберегающие технологии в инклюзивном и дистанционном образовании при обучении лиц с ограниченными возможностями здоровья // Концепт. — Т. 8, 2016. — С. 1–5.

5. *Морозов А. В.* Проблема информационной безопасности личности в условиях цифрового образовательного пространства // Уч. зап. ИУО РАО. — 2018. — № 4 (68). — С. 90–94.

6. *Морозов А. В., Терещенко А. Ю.* Дистанционные образовательные технологии и их правовое регулирование // Образование и право, № 3, 2020. — С. 262–267.

7. *Четверикова О. Н.*: «Дистант — это профанация образования» [Электронный ресурс]. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/193162-olga-chetverikova-o-minusah-distanta> (дата обращения: 03.02.2021)

8. *Шаров В. С.* Дистанционное обучение: форма, технология, средство // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, № 94, 2009. — С. 236–240.

*Куров С. В.*

### **Безопасность общего образования в условиях чрезвычайных обстоятельств**

**Аннотация.** В статье анализируются негативные последствия чрезвычайных ситуаций и чрезвычайных обстоятельств на осуществление образовательного процесса в сфере общего образования.

Выявляются природа, содержание чрезвычайной ситуации в соответствии с введенным законодательством Российской Федерации понятием.

Наряду с чрезвычайными ситуациями чрезвычайные обстоятельства представляют собой серьезную угрозу образовательной безопасности, в т.ч. безопасности общеобразовательного процесса и в целом общего образования, в конечном счете, конституционному праву на общее образование. Определены в правовом аспекте общее и особенное в сравнении чрезвычайной ситуации и чрезвычайного обстоятельства. Основными признаками являются их непредсказуемость, непрогнозируемость, экстраординарность, исключительность, негативный характер воздействия на социум.

При этом чрезвычайное обстоятельство рассматривается как юридический факт-событие, служащее основанием возникновения социальной ситуации на определенной территории (страны, субъекта РФ), представляемой в качестве совокупности определенных реальных, урегулированных законодательством Российской Федерации, общественных отношений.

Выявляются отличия правового отражения чрезвычайных ситуаций в публично-правовом регулировании и гражданском законодательстве.

Особое место в статье занимают проблемы государственного управления в условиях чрезвычайной ситуации и чрезвычайных обстоятельств с учетом необходимости соблюдения конституционных прав. Обсуждается проблема соотношения права, необходимости и целесообразности.

**Ключевые слова:** образовательная безопасность, общее образование, угроза образовательной безопасности, право на общее образование, чрезвычайная ситуация, чрезвычайные обстоятельства, безопасность общего образования.

Внезапное, непредвиденное, бурно и чрезвычайно широко развивающееся распространение в 2019–2020 гг. вируса КОВИД-19 естественно-природного происхождения вплоть до признания его пандемией оказало, оказывает и, видимо, еще достаточно долго будет оказывать весьма негативное воздействие,

в том числе унося жизни миллионов людей, на многие стороны жизнедеятельности людей, общества в разных странах мира. Не обошла пандемия стороной и сферу российского образования, в частности — общего, вызвав уже весной 2020 г. во многих регионах страны временное прекращение обучения непосредственно в школах и замену на т.н. дистантное, на компьютерной основе. Сегодня уже подавляющее большинство заинтересованных граждан, включая самих школьников, высказались против перехода на постоянный режим дистантного (дистанционного) обучения, допуская его применение лишь в качестве исключительной меры.

Да и Президент Российской Федерации отрицательно оценил возможности подобной формы образовательного процесса. Министр просвещения С. Кравцов на встрече с Президентом РФ 12 января 2021 г. заверил, что дистанционное, домашнее обучение в 2020 г. стало вынужденной мерой, когда, по его словам, из-за пандемии, чтобы сохранить здоровье учителей и учеников, школы были переведены на домашнее обучение. Но никогда дистанционное обучение не заменит традиционное. Только если возникает необходимость, школы точечно вводят формат дистанционного обучения<sup>1</sup>.

Учитывая названные, а также иные негативные последствия, обусловленные введением и установлением режима повседневной жизнедеятельности, квалифицируемой на законодательном уровне как чрезвычайная ситуация, и проявившиеся в образовании, следует признать, что сложившееся положение создало угрозу нормальному осуществлению и развитию общего образования в стране и тем самым явилось весьма значимым фактором покушения на его безопасность, прежде всего в аспекте образовательной безопасности, о чем шла речь в работе автора, опубликованной в предыдущем выпуске настоящего ежегодника<sup>2</sup>.

Как правовое понятие, чрезвычайная ситуация (ЧС) устанавливается Федеральным законом от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>3</sup> (с изм. и допол.), в ст. 1 которого под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий

---

<sup>1</sup> Рос. газ. 2021. 13 января. С. 2.

<sup>2</sup> См.: Куров С. В. Право на общее образование и образовательная безопасность // Ежегодник образовательного законодательства. 2019. Том 14. С. 42–52.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; Рос. газ. 2020. 3 апреля.

жизнедеятельности людей. Причиной (основанием) ЧС выступает, как следует из этого определения, событие техногенного или природного характера. Под событиями в теории права понимаются жизненные обстоятельства, не зависящие от воли субъекта и влекущие определенные правовые последствия<sup>4</sup>.

В цивилистике нередко выделяют абсолютные и относительные события. К абсолютным относят такие явления, возникновение и развитие которых не связаны с волевой деятельностью субъектов (стихийные бедствия и другие природные явления). К относительным же событиям относят явления, которые возникают по воле субъектов, но развиваются и протекают они независимо от их воли (рождение ребенка, смерть в результате убийства).

ЧС следует рассматривать в нескольких понятиях. Во-первых, это объективное состояние (обстановка) окружающей среды, материальных объектов, а также вызванного соответствующими чрезвычайными обстоятельствами социального взаимодействия граждан, проживающих на территории, охваченной режимом ЧС.

Во-вторых, сама ЧС и ее введение, формальное закрепление соответствующего статуса обстановки есть выражение реакции государства на возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, значительного имущественного ущерба и наступления иных негативных последствий, в том числе для жизнедеятельности людей.

В-третьих, в правовом аспекте ЧС представляет собой совокупность определенных общественных отношений (взаимодействия), складывающихся в результате возникновения и развития оснований введения ЧС, явлений природного, техногенного характера, в т.ч. распространения заболевания.

В-четвертых, ЧС следует рассматривать и как определенный правовой режим, вводимый компетентными органами государственной власти в пределах предоставленных полномочий на подведомственной территории. В результате введения режима ЧС происходит изменение по сравнению с нормативными условиями жизнедеятельности прав, обязанностей субъектов общественных отношений, осуществляющих свою деятельность на данной территории. Установление режима ЧС влечет возникновение определенных правовых последствий. Иными словами, введенный на законных основаниях режим ЧС определяется как правовая и организационно-управленческая форма поведения лиц, находящихся на территории, подпадающей под ЧС.

Режим ЧС характеризуется введением ограничительных мер с целью устранения, ликвидации последствий ЧС, максимально возможного снижения

---

<sup>4</sup> См.: Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. 2-е изд. изм. и доп. М.: Изд-во «Норма», 2002. С. 366.

возникающего ущерба. С правовых позиций во время ЧС ограничивается в той или иной мере осуществление ряда прав и свобод личности, в т.ч. прямо установленных Конституцией Российской Федерации. Так, весной 2020 г. введенный, в частности в Москве, в целях предотвращения коронавирусной инфекции режим повышенной готовности как этап ЧС предусматривал существенное ограничение права передвижения многих категорий граждан города; также прекратилась временно деятельность большинства организаций и индивидуальных предпринимателей. В течение нескольких месяцев работали только продовольственные магазины и аптеки, а больницы и поликлиники перестали принимать больных в плановом порядке. Образовательные организации были переведены на дистанционный режим функционирования.

Сама ЧС характеризуется внезапностью, как правило, непредсказуемостью, непрерывностью протекания, причинением серьезного ущерба жизни, здоровью, имуществу и иным негативным воздействием на жизнедеятельность людей, проживающих на территории, подверженной воздействию чрезвычайных обстоятельств техногенного и(или) природного происхождения.

В целом сложившаяся ситуация, обстановка, включающая состояние окружающей среды, экономики, в т.ч. производства, иные стороны жизнедеятельности общества (невозможность проживания большой массы людей из-за наводнения, землетрясения), отличается признаком чрезвычайности, т.е. весьма серьезным отклонением от нормального функционирования, невозможностью предусмотреть, предотвратить и в кратчайшие сроки устранить негативные последствия. Чрезвычайность обусловлена также редкостью или необычностью возникновения подобного исключительного природного явления или техногенного фактора, иного чрезвычайного обстоятельства, что в большинстве случаев делает невозможным прогнозирование такого события и, соответственно, принятия защитных мер.

Введение же самого режима ЧС в силу своей природы, обуславливающей довольно существенное ограничение ряда прав и свобод, а также возможности свободной экономической деятельности тоже влечет определенные негативные последствия, будь то приостановка работы или ограничение передвижения граждан.

Вследствие этого возникают два вида ущерба, возникающего при введении ЧС. Первый непосредственно обусловлен основаниями введения режима ЧС — авариями, катастрофой, явлениями природного характера. К примеру, землетрясениями большой разрушительной силы, цунами, длительным снегопадом на большой территории, эпидемией, т.п.; ко второму виду следует отнести убытки и иные негативные последствия, возникающие в результате введения ограничительных, запретительных мер, приостановка работы пред-

приятый, организаций, в т.ч. образовательных, лечебных, культуры, т.п. Так, по оценке заместителя мэра Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений В. Ефимова, потери Москвы составили минимум 700 млрд руб.<sup>5</sup> По итогам 2020 г. государственный долг субъектов Российской Федерации увеличился, по данным, приведенным первым заместителем Министерства финансов России Л. Горниным, на 383 миллиарда руб., или на 18%, и достиг 2496 млрд руб.<sup>6</sup> Ректор Российского медуниверситета имени Пирогова говорит о том, что за этот год умерло от гриппа столько людей, сколько до этого умирали за несколько лет. В целом смертность увеличилась на 10%. По его мнению, ковид отбросил нас по смертности на десять лет назад, на уровень 2010 г.<sup>7</sup>

ЧС сама по себе и введенные органами государственной власти меры сказались в целом негативным образом и на сфере, в частности, школьного образования. С одной стороны, перевод школ на форму дистанционного обучения явился вынужденной, но единственно возможной в условиях ЧС, обусловленной пандемией ковида-19, мерой. Следует, сославшись на мнение специалистов в области эпидемиологии, вирусологии, признать, что повсеместная изоляция и резкое сокращение возможностей для непосредственного общения граждан, в т.ч. и школьников между собой и с учителями, явилось одной из действенных мер защиты от вируса. Отрицательный опыт населения многих зарубежных стран, где на первых порах с недоверием и иронично относились к самоизоляции, а их правительства не принимали жестких мер в связи с этим, показал необходимость установления целого комплекса определенных изоляционных мер, воспрепятствовавших широкому распространению вируса (т.н. локдаун).

В то же время, думается, что серьезному научному анализу подлежит принятие таких мер, как самоизоляция, ношение защитных средств — масок, перчаток в общественном транспорте, иных публичных местах и определение их роли в защите от вируса. Так, по наблюдениям автора, после довольно жесткого принуждения ношения перчаток в московском метро, магазинах и т.п. под страхом отказа в допуске к перевозке, обслуживанию на первых порах — осенью 2020 г. и зимой 2021 г. — через короткое время лишь отдельные граждане одевали перчатки.

Внезапность, непредсказуемость, непрогнозируемость появления и развития этой угрозы в обществе стали причиной в целом неподготовленности надлежащего перехода к единственно возможному варианту образовательного

---

<sup>5</sup> Рос. газ. 2021. 29 января. С. 1.

<sup>6</sup> Там же. С. 3.

<sup>7</sup> Рос. газ. 2021. 29 января. С. 7.

процесса — дистанционному обучению. Это относится и к организации обучения на основе повсеместного использования компьютеров, и к подготовке кадров учителей, и к техническому (не только самими компьютерами, но и их сетями) и методическому обеспечению. В этом русле, т.е. в качестве одной из угроз общему образованию, его безопасности на индивидуальном уровне, следует оценивать собственно саму форму дистанционного обучения с применением цифровых средств. Перевод на дистанционное обучение всех без исключения школьников, в т.ч. и начальных классов (с первого по четвертый), обусловил определенный дискомфорт, отрицательно сказавшийся и на самом восприятии знаний, и на собственно качестве образовательного процесса и его результате — образовании в силу и непривычности обстановки, и серьезных трудностей в экранном снятии учебной информации, без непосредственного участия учителя. Была воспрепятствована и социализация школьников, их вовлеченность в непосредственное общение с одноклассниками. В первое время и в небольшом объеме компьютерное (посредством ZOOM) общение воспринималось скорее как забава, очередная игра. Но впоследствии сказались и утомляемость работы за экраном и необычность постоянного, в течение учебной смены, обращения с компьютером. Недаром установлены специальные обязательства для исполнения СанПиНы по работе школьников с компьютером. Здесь соответствующие нормы были превышены. Важной проблемой, в ряде случаев — ключевой оказалось собственно техническое обеспечение образовательного процесса компьютерной техникой, включая его достаточность (надежность, периодичность работы). Далек не всегда имелась возможность обеспечить компьютером каждого школьника, а также могли быть созданы надлежащие условия для обучения в «дистанте». Названные и иные сходные обстоятельства послужили серьезным основанием для того, чтобы у нас, условно, на втором этапе пандемии, осенью принять решение не переводить школьников младших классов на дистанционную форму обучения, оставив на ней лишь старшеклассников. Во всяком случае так был организован образовательный процесс в Москве, где наблюдался самый высокий уровень заболеваемости ковидом.

В итоге резкий, внезапный, непрогнозируемый перевод обучения на дистанционную форму сказался и на качестве приобретенных знаний. Вместе с тем здесь следует заметить, что существует настоятельная необходимость проведения исследований педагогической направленности по изучению влияния подобного дистанционного обучения школьников разных классов на восприятие знаний школьниками и качестве образовательного процесса и его результате.



Таким образом, и сами обстоятельства — пандемия, послужившая основанием для введения режима ЧС, и соответственно меры реагирования, определившие режим ЧС, создали определенную угрозу и собственно общему образованию, в частности его качеству, так и праву на его получение, так как в ряде случаев это право подвергалось определенным ограничениям.

Дистанционная форма школьного обучения должна рассматриваться как исключительная мера и применяться в исключительных случаях, подобно ЧС. К такому мнению приходит большинство специалистов, занятых в сфере общего образования, а также родителей учеников, хотя ради справедливости отметим, что существует определенная их часть, отдающая предпочтение самообучению на основе использования компьютерных технологий. В интервью, которое дала Парламентской газете (выложено в Интернете 03.02.2021 г.) Глава Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре Л. Гумерова, она высказалась за то, чтобы онлайн-обучение как одна из форм образовательного процесса использовалось только в случаях форс-мажорных обстоятельств; соответствующую норму планируют закрепить в законе об образовании.

В целом введение ЧС подразумевает установление специальных норм, правил поведения субъектов общественных отношений, находящихся на территории, подверженной ЧС. Установленные соответствующим органом государственной власти субъекта РФ меры закрепляются как необходимые и обязательные.

В то же время действующим законодательством, и прежде всего названным законом о чрезвычайной ситуации не определены критерии введения ЧС на конкретной территории, обязательные меры по устранению ЧС и ее негативных последствий, а также права, обязанности и ответственность лиц, находящихся на территории субъекта РФ, установившего режим ЧС во время действия ЧС. Тем самым руководителям субъектов РФ предоставлены достаточно большие и не закрепленные законодательно полномочия, что приводит, как показала практика правоприменения в частности в Москве, к ограничению в том числе ряда конституционных прав граждан.

Аналогично и Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>8</sup> не содержит норм, регулирующих организацию образовательного процесса в условиях ЧС, в частности не определен порядок обязательного проведения дистанционного обучения. Он вводится распорядительным актом руководителя министерства образования и науки — для программ высшего образования и главой субъекта РФ — для общеобразовательных программ.

---

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598; 2019. № 52. Ст. 7833.

Режим ЧС носит исключительный характер в силу оснований возникновения — это чрезвычайные обстоятельства природного и техногенного характера, в частности распространение заболевания, которые оказывают всеобъемлющее, в целом негативное влияние практически на все стороны и сферы жизнедеятельности человека, общества, государства и в силу этого влекут определенные правовые последствия, как то: принятие необходимых управленческих решений, направленных на устранение подобного состояния и снижение негативных последствий от подобных явлений, совершение соответствующих действий органами власти, организациями, гражданами по защите прежде всего жизни, здоровья, сохранению имущества. Именно цели обеспечения жизни, здоровья граждан во многих случаях безопасности и защиты государства диктуют принятие в первую очередь необходимых, обязательных мер, влекущих определенные ограничения действующих прав и свобод. Норма ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации устанавливает правовые условия таких ограничений, предполагающие их введение лишь федеральным законом, конкретные цели установления в виде исчерпывающего перечня и соразмерность ограничений. Они вводятся лишь постольку, поскольку это необходимо в называемых нормой целях.

В этой связи вызывает сомнение предоставление субъектам РФ достаточно больших полномочий, не обозначенных четкими правовыми критериями, по введению ЧС, а также соответствующих ограничительных мер вне объявления ЧС. Так, весьма сомнительными с правовых позиций представляется ряд ограничений прав, установленных мэром Москвы весной 2020 г., в частности, введение цифровых пропусков для передвижения, и др. Обращает на себя внимание тот факт, что в условиях резкого увеличения заболеваемости ковидом осенью 2020 г. по сравнению с весной, таких серьезных ограничений ни на деятельность организаций торговли, культуры, ни на свободу передвижения граждан установлено не было. Были сняты ограничения на обучение непосредственно в школах учеников младших классов. Это свидетельствует, по нашему мнению, во-первых, о субъективизме, в частности, в государственном управлении в условиях чрезвычайных обстоятельств, отсутствии реальной единой правовой основы ограничений, во-вторых, о несоответствии их регулирования названной конституционной норме; в-третьих, о том, что принцип целесообразности, в частности, экономической, ставится во главу угла управления перед действующими нормами права.

Конституционный суд РФ в своем постановлении от 25.12.2020 г. отметил, что осуществленное в постановлении Губернатора Московской области регулирование носило опережающий по сравнению с федеральным законода-

тельством характер, и это было оправданно, особенно в условиях расширяющейся угрозы распространения коронавирусной инфекции, и с учетом экстраординарности ситуации в рамках конституционной обязанности государственной власти по защите жизни и здоровья граждан были предприняты оперативные усилия по минимизации ущерба для этих ценностей регулятивными средствами. Такое решение на уровне субъекта РФ с учетом названных обстоятельств, по мнению суда, не может служить основанием для вывода о признании его в конкретно-исторической ситуации противоречащим положениям Конституции даже в короткий период до принятия федеральных актов, придавших ему формально-юридическую легитимацию (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.12.2020 г. № 49-П)<sup>9</sup>. Своим решением высокочтимый Суд допустил, что при необходимости, в случае ЧС, в отсутствие соответствующего правового регулирования принятие соответствующих мер, направленных на устранение угроз, реально и безусловно угрожающих жизни и здоровью граждан, в т.ч. ограничивающих права, является оправданным. В итоге суд делает вывод, что в рассматриваемой ситуации с конституционно-правовой точки зрения в целом приемлема реализация в оперативно временном регулировании более общих федеративных правовых ориентиров нормативными актами субъектов Российской Федерации. Введение ограничений было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции. По мнению Суда, вводимые меры (ограничение передвижения, цифровые пропуска, запрет определенной деятельности аналогичны тем, которые осуществлялись в Москве, выступившей в качестве их инициатора) не носили характер абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными. Тем самым подчеркивается целесообразность введенных ограничений. Однако эти ограничения не затронули в полной мере в Москве некоторые сферы производства, в частности, городское строительство, в котором заинтересован мэр Москвы. Более того, несмотря на резкий рост заболеваемости ковидом осенью 2020 г. весенние ограничительные меры не вводились. Учитывая весьма большие потери, которые понесла экономика Москвы (самоликвидировались до 40 процентов предприятий общепита, многие фитнес-клубы, предприятия торговли промышленными товарами — см. приведенные ранее цифры причиненного ущерба), мэр не стал изолировать трудящихся, за исключением требования оставить в удаленном режиме 30 процентов занятых на предприятиях и в организациях. В своем персональном блоге мэр

---

<sup>9</sup> Рос. газ. 2021. 15 января.

27 января прямо заявил, что его долгом является создать условия для максимального восстановления экономики, и в первую очередь — наиболее пострадавших отраслей потребительского рынка. Он же одновременно предупреждает, что вероятность заражения коронавирусом все еще существует, и борьба еще не закончена<sup>10</sup>. И лишь права граждан старше 65 лет и имеющих хронические заболевания подвергаются ограничению. Как известно, мэр лишил большинство пенсионеров и иных граждан, входящих в т.н. группу риска, льготы на бесплатный проезд в общественном транспорте, чем существенно затруднил их передвижение по городу, даже на короткие расстояния. Несмотря на заверения мэра в любви и уважении к жителям города, такие действия расцениваются по меньшей мере как лицемерие. Дело, видимо, в том, что экономически нецелесообразно снять ограничения — ведь это стоит достаточно больших денежных средств из бюджета Москвы. Да и школьники 6–11 классов получили продление каникул и приступили к занятиям лишь 18 января 2021 г.

По нашему мнению, существенное смягчение ограничений осенью 2020 г. (захватывая декабрь 2020 г. и январь 2021 г.) обусловлено именно целесообразностью, однако стоит отметить, что осуществленные мэром действия, а по его примеру и во многих иных субъектах РФ носящие ограничительный характер, не получили должного закрепления в федеральном законодательстве и вызывает сомнение именно необходимость их установления в частности только на региональном уровне, не говоря уже об их соразмерности заявленным целям.

Характеризуя в целом видимые управленческие решения, принимаемые мэром, можно сказать, что они направлены в большей степени на реализацию государственного управления, которое становится, по мнению, высказанному в одном из деловых изданий, все более технократическим<sup>11</sup>.

Право и целесообразность нередко вступают в противоречие. Здесь право должно играть роль ограничителя целесообразности, когда она выступает выразителем субъективной воли.

Необходимость, а зачастую целесообразность лежит, как правило, в основании правовых актов, прежде всего нормативных. Однако для этого нужно объективное основание, и механизм именно законодательного регулирования в большей или меньшей степени предусматривает эту объективность, максимально возможно снижая степень субъективизма, заинтересованности отдельных лиц, социальных групп в принятии тех или иных норм.

---

<sup>10</sup> Рос. газ. 2021. 23 января. С. 4.

<sup>11</sup> См.: Эксперт. 2021. № 5 (январь). С. 61.

В нашем случае ограничения прав принимались и вводились мэром единолично (пусть и по согласованию с компетентными органами) указами, а не законодательным актом г. Москвы. И если весной 2020 г. в начале распространения заболевания действительно, как посчитал Конституционный Суд, существовала необходимость оперативного принятия защитных мер, то осенью и даже летом, предвидя новое распространение вирусной инфекции, следовало бы без спешки оформить необходимые решения в форме закона.

К слову сказать, сам подход к надлежащему юридическому оформлению управленческих решений требует совершенствования. Так, на уровне руководителей многих организаций рекомендации трактуются в качестве обязательных для исполнения норм. К примеру, осенью 2020 г. один из проректоров РАНХиГС на основании лишь рекомендаций Роспотребнадзора издал приказ об обязательном переводе образовательного процесса в дистанционную форму, а зимой 2021 г. предписал не допускать к занятиям в очной форме преподавателей, не представивших справку о вакцинации, хотя это дело добровольное. В целом обращает на себя внимание тот факт, и об этом постоянно говорят и пишут ученые-правоведы, что правовое регулирование в России осуществляется традиционно, в т.ч. на т.н. подзаконном уровне — в форме постановлений правительств, актов иных органов власти в форме положений, правил, регламентов, инструкций, когда в развитие законодательных норм принимается их конкретизация.

Во многих странах, в частности Европы, тоже введены достаточно серьезные и жесткие ограничения прав граждан (т.н. локдаун) в связи с распространением коронавирусной инфекции, но они установлены законами этих стран, а не на местном уровне.

Среди угроз, обуславливающих причинение вреда и несущих иные негативные последствия для общего образования, обладающего весьма высокой социальной ценностью, определенное место занимают чрезвычайные обстоятельства (ЧО), как правило, в силу своей природы непредвиденные и непрогнозируемые. В наиболее общем виде ЧО как правовой феномен проявляются в виде юридического факта, события.

ЧО по своему происхождению достаточно близки в смысловом значении понятию чрезвычайной ситуации. Однако их принципиальное отличие состоит в том, что ЧО могут рассматриваться как юридический факт или условие определенного поведения, а ЧС следует представлять в качестве совокупности сложившихся (складывающихся) при наступлении соответствующих обстоятельств общественных отношений, основным признаком которых является причинение вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, имущества граждан, юридических лиц, публично-правовых образований.

Чрезвычайный характер обстоятельств проявляется в их исключительности, экстраординарности, необычности, серьезных отличиях от нормального течения событий. В постановлении Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 г. сложившаяся ситуация с распространением коронавирусной инфекции названа экстраординарной. Как правило, чрезвычайные обстоятельства мало прогнозируемы, непредсказуемы, неожиданны, внезапны, редки и не характерны для территорий, на которых они случаются и развиваются (катастрофы, иные природные явления — землетрясения, наводнения), для организаций, где они происходят, серьезные аварии или для общественно-политического состояния (переворот, революция) общества.

Чрезвычайным следует считать любое состояние, любое обстоятельство, которое в значительной степени отличается от нормального, обычного хода развития общественных отношений, а чрезвычайное обстоятельство — событие, которое служит основанием возникновения такого состояния.

В гражданском праве чрезвычайное обстоятельство рассматривается как одна из характеристик непреодолимой силы — чрезвычайные и непредвиденные при данных условиях обстоятельства (подп. 1 п. 1 ст. 202, п. 3 ст. 401 Гражданского кодекса РФ)<sup>12</sup>. Чрезвычайность в этой интерпретации носит относительный характер, что подтверждается нормой «при данных условиях». При одних условиях длительные, устойчивые, сильные морозы в конкретной местности считаются аномалией, чрезвычайным обстоятельством, например, морозы зимой 1978–1979 гг., а в Сибири — это обычное явление. В Москве при определенной минусовой температуре школы не проводят занятия, а, к примеру, в Томске, иных сибирских городах этот порог существенно выше, т.е. температурный критерий ниже.

В полномочия торгово-промышленной палаты РФ входит установление факта непреодолимой силы в случае неисполнения обязательств. Более того, для одних обязательств чрезвычайное обстоятельство будет играть роль непреодолимой силы (форс-мажор), т.е. его невозможно объективно преодолеть, а для других, как правило, свойство непреодолимости не имеет значения. Так, в Обзоре Верховного Суда, обобщающем судебную практику в связи с пандемией от 28 апреля 2020 г., отмечается, что если обязательство может быть исполнено и после прекращения ЧО, то оно не имеет силы форс-мажора.

В гражданском праве ЧО предстает в качестве условия освобождения от гражданско-правовой ответственности и имеет значение лишь для тех лиц, кто участвует в соответствующих гражданско-правовых отношениях.

---

<sup>12</sup> Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30.11.1994 (СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301).

В публично-правовом регулировании ЧО являются, как правило, основанием для принятия органом государственной власти и местного самоуправления соответствующих мер как по устранению самого ЧО (аварии, снежные заносы), если это возможно, так и его негативных последствий по восстановлению положения, существовавшего до наступления ЧО.

В частности, государство (РФ, субъекты РФ), муниципальное образование в лице своих органов совершает действия по устранению угрозы влияния ЧО на обучение школьников.

ЧО как событие характеризуется внезапностью, неожиданностью, непредсказуемостью, негативными воздействиями и последствиями как в имущественной сфере, так и для остальных сторон жизнедеятельности их существенным размером.

ЧО могут быть кратковременными (шторм, цунами, внезапная крупная авария, снежные заносы), среднесрочными (устойчивые морозы, эпидемия, взрыв вулкана) и длительными (пандемия).

Названные признаки ЧО применительно к сфере общего образования, позволяют, во-первых, проанализировать возможные угрозы безопасности и факторы, обуславливающие их наступление; во-вторых, проанализировать возможные негативные последствия от наступления ЧО, их продолжительность, тяжесть, содержание; в-третьих, разработать на этой основе средства, механизм преодоления последствий ЧО, а также меры защиты в связи с наступлением ЧО.

Следует обратить внимание на то, что ЧО в сравнительно большей степени обуславливают угрозы образовательной безопасности общего образования — на уровне образовательной организации и на личном уровне, нежели для сферы вузовского образования. Это обусловлено прежде всего близостью школ к месту проживания обучающихся, многие из них — сельские, районные — расположены в непосредственной близости от природных объектов, а нередко и в сейсмоопасных зонах, вблизи рек, озер или опасных инженерных объектов, обладающих определенным риском аварийности (атомные и прочие электрические станции, вредные производства, т.п.).

Подводя итог краткого анализа чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций как угрозы безопасности общего образования, отметим, что сама по себе безопасность признается как состояние защищенности, и ее можно рассматривать как возможность (субъективное право) принятия мер, направленных на воспрепятствование угрозе негативных последствий, устранение самого обстоятельства причинения вреда, на восстановление прежнего положения, существовавшего до угрозы. Однако критерии защищенности определяются целым набором факторов, среди которых сам объект обеспече-

ния безопасности, его социальная, прочая ценность, возможные угрозы, риск их наступления, возможный причиняемый вред, последствия причинения вреда, затраты на обеспечение безопасности и устранение последствий.

В случае с общим образованием главным отрицательным последствием наступления ЧС и ЧО как угрозы будет прекращение образовательного процесса в традиционной контактной форме, пусть и кратковременное, и как паллиатив — замена на дистанционное обучение. Такое положение следует рассматривать как воспрепятствование осуществлению конституционного права на образование, в частности, на общее образование.

В связи с этим в качестве одной из задач обеспечения образовательной безопасности общего образования видится, во-первых, исследование возможных угроз — чрезвычайных обстоятельств, их возникновение и развитие, влияние на школьное обучение; во-вторых, разработка мер по организации и проведению общего образования с учетом конкретных ЧО региона, возможностей органов власти нейтрализовать негативные последствия ЧО.

### **Литература**

1. Российское гражданское право: Учебник. В 2 т. Общая часть / Отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут. — 958 с.
2. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. 2-е изд. изм. и доп. М.: Изд-во «Норма», 2002. — 616 с.
3. Куров С. В. Право на общее образование и образовательная безопасность // Ежегодник образовательного законодательства. 2020. Том 15.



---

*Симонова М. А., Остроушко А. В., Букалерева Л. А.*

## **Снятие правовых ограничений цифровизации как угроза информационной безопасности несовершеннолетних**

**Аннотация.** Непрерывно изменяющиеся общественные отношения, обусловленные цифровой трансформацией общества, помимо прогресса, несут потенциальную опасность гармоничному развитию несовершеннолетних. Цифровизация современного общества, переход несовершеннолетних на общение и обучение с использованием возможностей информационно-телекоммуникационных сетей настоятельно требует эффективного контроля для минимизации всех негативных факторов.

В ходе исследования проведен мониторинг действующих нормативных правовых актов, локальных актов и практики их применения, а также законодательных инициатив, направленных на снятие ключевых правовых ограничений для обеспечения цифровой трансформации общественных отношений с целью выявления рисков нарушения информационных прав и свобод, а также информационной безопасности несовершеннолетних. Авторами определен уровень тяжести потенциально возможных последствий негативного информационного влияния цифровой трансформации общественных отношений,

Сделан вывод о необходимости разработки методических рекомендаций, мероприятий, методических и информационных материалов для родителей, детей, педагогов в области противодействия негативному воздействию на детей процессов цифровой трансформации общественных отношений.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, информационная безопасность, риски, цифровизация, недостатки, правовое регулирование, совершенствование.

### **Введение**

В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации обращается внимание на то, что постоянно наращается негативное информационное воздействие на население России. Мы поддерживаем точку зрения В. Н. Лопатина, что информационная безопасность России находится на критическом уровне, что чревато потерей информационного суверенитета личности, общества, государства<sup>1</sup>. В первую очередь негативное информационное воздействие оказывается на детей, в том числе в целях принижения традиционных для нашего общества духовно-нравственных и моральных ценностей.

Необходимо уточнить, что понимается под «традиционными духовно-нравственными ценностями» в Российской Федерации. Пункт 78 Указа Прези-

---

<sup>1</sup> Лопатин В. Н. Информационная безопасность в электронном государстве // Информационное право. 2018. № 2. С. 14–19.

дента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» к традиционным российским духовно-нравственным ценностям относит: приоритет духовного над материальным, защиту человеческой жизни, прав и свобод человека, семья, созидательный труд, служение Отечеству, нормы морали и нравственности, гуманизм, милосердие, справедливость, взаимопомощь, коллективизм, историческое единство народов России, преемственность истории нашей Родины.

Документы стратегического планирования в РФ указывают, что главными целями обеспечения национальной безопасности являются: сохранение и приумножение традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества, воспитание детей и молодежи в духе гражданственности; нейтрализация информационного воздействия, направленного на размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей; обеспечение защищенности граждан от информационных угроз, в том числе за счет формирования культуры личной информационной безопасности.

По мнению Т. В. Заметиной, реализация на практике проектов, составляющих основу цифровой трансформации общества, должна проходить с соблюдением этих духовно-нравственных ценностей при конструировании новых норм поведения с использованием информационных и коммуникационных технологий<sup>2</sup>

Именно из информационного пространства как пространства, в котором живет, формируется и развивается современный ребенок, он черпает готовые варианты решения множества жизненных проблем. В настоящее время основной составляющей данного пространства для ребенка, несомненно, является сеть «Интернет», передаваемые с ее помощью текстовые и визуальные материалы, информация, а также созданные и вновь создаваемые цифровые архивы, библиотеки, оцифрованные музейные фонды

Концепция информационной безопасности детей приоритетными задачами государственной политики в области информационной безопасности детей указала: формирование у детей навыков самостоятельного и ответственного потребления информационной продукции; повышение уровня медиаграмотности; формирование у детей позитивной картины мира и адекватных базисных представлений об окружающем мире и человеке; ценностное, моральное и нравственно-этическое развитие детей; воспитание у детей ответственности за свою жизнь, здоровье и судьбу, изживание социального потребительства и инфантилизма; усвоение детьми системы семейных ценностей

---

<sup>2</sup> Заметина, Т. В. Проблемы реализации прав недоминирующих этнических общностей в условиях становления информационного общества в России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 36–39.

и представлений о семье; развитие системы социальных и межличностных отношений и общения детей; удовлетворение и развитие познавательных потребностей и интересов ребенка, детской любознательности и исследовательской активности; развитие творческих способностей детей; воспитание у детей толерантности; развитие у детей идентичности (гражданской, этнической и гендерной); формирование здоровых представлений о сексуальной жизни человека.

### **1. Разработка риск-ориентированного подхода**

Российские и зарубежные исследователи, рассматривая опыт общения детей и молодежи в сети «Интернет», а также вопросы риска и Интернет-безопасности, пришли к выводу, что несовершеннолетние сталкиваются с данными рисками главным образом в социальных сетях. Современная структура сети «Интернет» с ее общедоступностью, открытостью, востребованностью, децентрализованностью и анонимностью рождает у пользователей осознание неуязвимости, что позволяет распространять вредоносный контент и совершать действия с нарушением норм национального и международного права.

Нами сделан вывод о высоком криминогенном потенциале сети «Интернет». По мнению Е. В. Кузнецовой, информационное пространство посредством латентного информационно-психологического воздействия на эмоционально-поведенческое и когнитивное состояние подростка формирует и изменяет социальные установки, деформирует правосознание и поведение несовершеннолетних<sup>3</sup>.

Специалисты «Лаборатории Касперского» классифицируют угрозы в сети «Интернет» на два типа — контентный и социальный<sup>4</sup>. К контентному относятся разнообразные публикации и сообщества, содержащие призывы к определенным видам деятельности или формирующие определенную модель поведения. По нашему мнению, именно контентные угрозы являются наиболее опасными, если мы оцениваем недостатки правового регулирования цифровой трансформации общественных отношений, и именно они снижают уровень информационной безопасности несовершеннолетних.

Для оценки недостатков правового регулирования цифровой трансформации общественных отношений среди детей в данном исследовании предлагается использовать риск-ориентированный подход.

---

<sup>3</sup> Кузнецова, Е. В. Влияние информационного пространства сети Интернет на несовершеннолетних: криминологический аспект. : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 8–9.

<sup>4</sup> Ларкина, А. Чем интересуются дети в Сети : Отчет «Лаборатории Касперского». 2016–2017.

Для разработки риск-ориентированного подхода при оценке негативного воздействия на права и свободы несовершеннолетних в условиях цифровой трансформации общественных отношений авторы проанализировали уже имеющийся в различных отраслях российского права положительный опыт, который был перенесен на исследуемые общественные отношения с учетом их специфики. Для определения и оценки уровня опасности влияния цифровой трансформации общественных отношений на детей нами проведено социологическое исследование.

В российской юридической науке потенциальные негативные последствия какой-либо деятельности принято обозначать термином «риск». Риски могут проявлять себя с разной степенью интенсивности и порождать более или менее тяжкие последствия. Использование методик оценки риска для построения действенных моделей противодействия является одним из новшеств российского права. В российской правовой доктрине сложилось понимание риска, сформированное Ю. А. Тихомировым как «вероятное неправомерное отклонение от правовых моделей и законов». Доказано, что риски в публично-правовой сфере влекут за собой угрозы базовым устоям общества и существенным нарушениям режима законности<sup>5</sup>. М. А. Лапина и Д. В. Карпухин отмечают, что трактовка рисков как потенциальной опасности, вероятности наступления событий, имеющих негативные последствия, является устоявшейся у всех российских исследователей, изучающих проблемы публично-правовых отраслей<sup>6</sup>. Также предлагается рассматривать риски в ходе правового регулирования информационных отношений как один из видов рисков в публичном праве<sup>7</sup>.

По мнению Ю. А. Тихомирова, сущность риска заключается в отклонении действительных данных от оценки сегодняшнего состояния и прогнозов будущего развития ситуации. При позитивном отклонении возможна дополнительная к ожидаемой выгода; негативное отклонение означает потенциальное развитие неблагоприятных последствий<sup>8</sup>.

Для определения уровня тяжести потенциально возможных негативных последствий применяется риск-ориентированный подход, сущность которого заключается в определении категорий риска либо класса опасности воздейст-

---

<sup>5</sup> Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права. — М., 2014.

<sup>6</sup> Лапина М. А., Карпухин Д. В. Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 2.

<sup>7</sup> Правовые риски в системе публичного управления. М., 2014. С. 83–85.

<sup>8</sup> Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права. — М., 2014.

вия на определенный объект с целью выработки комплекса мер для их предупреждения и минимизации.

В ходе своего исследования авторы придерживались гипотезы, что полностью исключить риск в той или иной деятельности невозможно, поэтому целью разработки была поставлена минимизация рисков от негативного воздействия на детей.

## 2. Категории и классы риска

Дефиниция риск-ориентированного подхода структурирована в ряде нормативных актов Российской Федерации, так, например, данная дефиниция сформулирована в части 2 статьи 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Основываясь на легальном определении применительно к цели данного исследования, авторы формулируют понятие риск-ориентированного подхода как метода организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности и строгости государственного правового воздействия на информационные отношения в целях обеспечения защиты детей от негативного информационного воздействия, причиняющего вред их здоровью и развитию, осуществляется в зависимости от отнесения отдельных видов и источников информации к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности с учетом возрастной категории детей.

Для достижения целей исследования определяются классы риска как условное цифровое обозначение тяжести последствий. Выделяются следующие классы риска в зависимости от категории опасности, сведенные в Таблицу 1.

Таблица 1. Категории и классы риска

Категория риска	Чрезвычайно высокий риск	Высокий риск	Значительный риск	Средний риск	Умеренный риск	Низкий риск	Риск отсутствует
Класс риска	6	5	4	3	2	1	0

Для достижения репрезентативности исследования использована рамочная модель оценки риска на основе ответов на совокупность специально разработанных вопросов<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Al-Talhi, A. H., Al-Ghamdi, A. A. (2014) IT governance: Performance and risk management evaluation in higher education. *Information (Japan)*. 17 (12B), 6355–6369. (In English)

Авторы, разрабатывая определение риска, основываются на легальной дефиниции федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ в контексте определения дефиниции информационной безопасности детей, под которой понимается состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию (ст. 2 пункт 4). Исходя из сущности термина риск, под риском применительно к рассматриваемой проблеме предложено понимать негативные последствия, связанные с причинением информацией вреда здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию детей. Предложенная авторами дефиниция «риск» коррелируется со сложившимся пониманием данного термина в юридической науке.

Определение и оценка уровня воздействия принимаемых нормативных актов в области цифровизации на информационную безопасность детей проводилось на основании социологического исследования. Анкетированию подверглись юристы, специалисты в области информационной безопасности, администраторы учебных заведений, педагоги и психологи, а также родители, чья деятельность не связана с указанными областями. Систематизированные результаты опросов позволяют оценить адекватность реакции со стороны государства на потребности общества в цифровизации применительно к защите детей от сопутствующих информационных угроз.

Были интегрированы в единое целое и подвергнуты комплексному анализу базовые компоненты негативного воздействия снятия ключевых правовых ограничений цифровизации по схеме:

- вид отношений, подвергающихся цифровой трансформации,
- потенциальные риски для оценки уровня опасности потенциальных последствий, в ходе их правового регулирования
- направления минимизации опасности.

Для эффективной защиты прав и свобод несовершеннолетних в условиях цифровой трансформации общественных отношений необходимо ввести понятие «вредная для детей информация».

Авторы опираются на уже законодательно закрепленные понятия, исследования прогнозов и экспертных оценок выявления потенциально вредной для детей информации. Виды информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, приведены в Законе «О защите детей от информации...».

### **3. Разработка риск-ориентированного подхода**

Законодательство Российской Федерации выделяет две категории информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей: информацию, запрещённую для распространения среди детей и соответственно информацию, распространение которой среди детей определённых возрастных категорий ограничено.

Кроме того, Закон «О защите детей от информации...» (статьи 7–10) устанавливает четыре возрастные категории несовершеннолетних (от 0–6 лет, 6–12 лет, 12–16 лет, 16–18 лет) с соотносением для каждой из них определённой информационной продукции, под которой в соответствии с Законом понимается предназначенная для оборота на территории Российской Федерации продукция средств массовой информации, печатная продукция, аудиовизуальная продукция на любых видах носителей, программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ) и базы данных, а также информация, распространяемая посредством зрелищных мероприятий, посредством информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», и сетей подвижной радиотелефонной связи.

Существенным недостатком Закона «О защите детей от информации...» является отсутствие соотношения возрастных категорий детей с определёнными видами информации запрещённой или ограниченно распространяемой среди детей для определения уровня потенциального риска, при этом каждая из видов информации может нести вред для детей. Сформулированное соотношение возрастных категорий подростков с определённой информационной продукцией для детей не позволяет установить, какой вид информации — запрещённой или ограниченно запрещённой, для отдельных, указанных в законе, возрастных категорий детей потенциально является наиболее опасным.

Следует отметить, что в Законе «О защите детей от информации...» не сформулировано понятие источника информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей. Источник информации — это собирательное понятие, охватывающее средства массовой информации; ресурсы сети «Интернет», которые можно отнести к открытой ее части и закрытой, не поддающейся процедурам блокировки (Тор, ботнеты и иные ресурсы, использующие анонимное сетевое соединение), отдельно нами выделяются социальные сети, мессенджеры (WhatsApp и подобные), электронная почта. Структурирование данного понятия необходимо для понимания проблемы, откуда исходит информация, причиняющая вред здоровью и развитию детей.

Универсализм и приемлемость риск-ориентированного подхода заключается в том, что он позволяет соотнести определённый вид и источник негативного информационного воздействия с потенциальным уровнем опасности

и степенью негативных последствий. Градация риска от низкого к чрезвычайно высокому поможет принять инициативу и выработать защитные меры противодействия как на уровне государства, так и передать полномочия по противодействию рискам на саморегулирование в общественные институты — семьи, школы и иные.

Анализ показал, что основным актом — Закон «О защите детей от информации...», который определяет правовые механизмы защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, этот подход не учитывает.

В ходе исследования авторами сделана попытка распределить наиболее распространенные законодательные инициативы, направленные на снятие ключевых правовых ограничений для обеспечения цифровой трансформации общественных отношений по категориям риска.

В ходе проведенного социологического опроса респондентам предлагалось распределить по категориям риска в зависимости от их опасности в зависимости от выработанных критериев, представленных ранее в Таблице № 1.

В ходе обработки материалов опроса авторами был разработан показатель опасности риска ( $ПО_{\text{риска}}$ ), который позволил распределить риски по их классам. Показатель опасности рассчитывался по алгоритму, когда каждому из рисков респондент присуждал баллы, где 6 баллов — максимальный риск, и далее снижение на балл по уменьшению опасности. Показатель опасности определялся нормализованной суммой баллов.

Анкеты опроса размещены в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». По итогам исследования авторы получили следующие предварительные результаты (Результаты будут подведены на следующем этапе работы):

*Таблица № 2 — Риск-ориентированный подход к определению опасности цифровой трансформации общественных отношений для несовершеннолетних*

<b>Класс риска</b>	<b>Наименование риска</b>	<b><math>ПО_{\text{риска}}</math></b>
6	Риск автоматической идентификации и «электронной слежки» со стороны органов публичного управления	36
5	Риски, связанные с нарушением права на забвение и несанкционированным сбором персональных (в том числе биометрических) данных, а также иной информации о несовершеннолетнем (привычки, интересы и пр.), которая может быть использована субъектами, участвующими в публичном управлении, в своих целях.	34
5	Риск нарушения права на личную и семейную тайну	33



4	Риск ограничения конституционного права на информацию.	30
4	Доступ к социальным сетям и ресурсам сети «Интернет» с информацией, причиняющей вред здоровью и (или) развитию несовершеннолетних, а равно к информации, распространение которой в РФ запрещено	30
4	Риски, связанные с переходом на электронное обучение, в том числе ускорение их темпов в связи с распространением COVID-19	29
3	Непринятие мер по обеспечению информационной безопасности и по предотвращению мошенничества с использованием ИКТ в отношении несовершеннолетних	27
3	Риски, связанные с необходимостью дополнительных затрат на покупку аппаратного и программного обеспечения, их установку и обслуживание, для обеспечения потребностей несовершеннолетних	27
3	Возможность нарушений, не гарантирующих однозначную аутентификацию личности	26
2	Вопросы регламентации права на использование устройств с мобильным доступом в сеть «Интернет» на территории образовательных и иных учреждений	24
2	Предоставление возможности использования интернет-банкинга, электронных финансовых активов, а также осуществления платежей в сети «Интернет» в нарушение правил, указанных в Гражданском Кодексе РФ для дееспособности несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и малолетних, а равно использования криптовалюты	23
1	Риск предоставления персонифицированной рекламной продукции при просмотре ресурсов в сети Интернет», равно рассылка такой по электронной почте, в мессенджерах и пр.	20
0	Риск ограничения на доступ к государственным и муниципальным услугам и социально значимым сервисам	17

Как видно из проведенного исследования, наибольшую опасность в ходе цифровой трансформации общественных отношений, по мнению респондентов, представляют потенциальные угрозы автоматической идентификации и «электронной слежки» со стороны органов публичного управления; риски, связанные с нарушением права на забвение и несанкционированным сбором персональных (в том числе биометрических) данных о несовершеннолетних

(привычек, интересов и пр.) субъектами, участвующими в публичном управлении, которая может быть ими использована в своих целях.

Интересным выводом является то, что ограничение конституционного права на информацию большинством опрошенных отнесено к значительному риску. Это может свидетельствовать о том, что общество готово пойти на определенные ограничения своих информационных свобод с целью повышения уровня информационной безопасности.

Основываясь на проведенном исследовании, зарубежном опыте и материалах отечественной науки, мы сделали вывод, что в целях защиты несовершеннолетних от агрессивного воздействия цифровизации давно назрело внесение соответствующих изменений в Федеральный закон № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Данные изменения позволят использовать механизм ограничения доступа к информации для обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних.

Текущей целью в Российской Федерации провозглашено построение цифровой экономики, где данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности и в которой будет реально обеспечено эффективное взаимодействие, в том числе трансграничное, бизнеса, научно-образовательного сообщества, государства и граждан. Поставлена задача увеличить прирост знаний пользователей о цифровой экономике.

Глава Регионального общественного центра интернет-технологий (РОЦИТ) С. Гребенников считает, что если пользователи не знают, что такое цифровая экономика, то все усилия в отношении развития цифровой экономики, применения цифровых технологий могут быть напрасны<sup>10</sup>.

Констатируем, что Россия вступила в процесс построения основ цифровой экономики, не имея должного технологического потенциала и собственной сформированной правовой базы. Мировой опыт показывает, что нормативные правовые акты, способствующие современному состоянию цифровой экономики, принимались в ведущих странах мира уже около 10–15 лет тому назад. Кроме того, должным образом должны быть урегулированы вопросы использования технологий по обеспечению информационной безопасности для решения задач предотвращения угроз личности, особенно несовершеннолетних,

---

<sup>10</sup> Гребенников, С. Выступление на международном форуме по кибербезопасности Cyber Security Forum 2018 (CSF 2018) URL: [https://news.rambler.ru/internet /39073198 /?utm\\_content=rnews&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/internet /39073198 /?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)

бизнесу и государству, связанные с тенденциями к построению сложных иерархических информационно-телекоммуникационных систем, широко использующих виртуализацию, удаленные (облачные) хранилища данных, а также разнородные технологии связи и оконечные устройства; защиты от внешнего и внутреннего информационно-технического воздействия на информационную инфраструктуру, в том числе на критическую.

Большинство из опрошенных нами респондентов считают, что процесс развития цифровой экономики несет риск снижения информационной безопасности несовершеннолетних.

Результат предварительного опроса респондентов приведен на Диаграмме № 1.



Диаграмма № 1. — Ответ на вопрос о влиянии процессов построения цифровой экономики на информационную безопасность несовершеннолетних

Цифровизация в России характеризуется определенной поспешностью в совокупности с информационной поддержкой ведущими СМИ принятых в этой области правовых инициатив, что не даёт времени оценить безопасность данного процесса для всех субъектов, особенно несовершеннолетних, и влечет сопутствующие риски. По мнению Н. Касперской, риски новых технологий сознательно замалчиваются или не обсуждаются, в то же время их достаточно для того, чтобы сначала задуматься о стратегии и необходимости той или иной технологии<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Касперская, Н. И. Цифровая экономика и риски цифровой колонизации. Развернутые тезисы выступления на Парламентских слушаниях в Госдуме. URL: <https://ivan4.ru/~ZPDWy/> (дата обращения: 20.03.2020).

### Выводы

Оценив инновации, которые следуют за реализацией положений нормативных актов РФ в сфере цифровизации, а также международный и зарубежный опыт в данной сфере, нами сделан вывод о неоднозначной оценке возможностей, предоставляемых цифровой экономикой для ребенка, в том числе в дальнейшем влекущей потенциальные негативные последствия и нарушающей информационную безопасность детей.

Вследствие постоянно меняющегося правового поля, возникшего информационного вакуума несовершеннолетние граждане не имеют четкого представления о том, что такое цифровая экономика, о допустимости и законности применения тех или иных технологий в конкретных случаях.

Считаем, что информационное обеспечение процесса внедрения инноваций в нашей стране не является достаточным, и государству необходимо в обязательном порядке включать в документы стратегического планирования мероприятия, позволяющие акцентировать внимание на сущности предлагаемых инноваций.

Хочется подчеркнуть, что цифровая экономика означает одновременно новые возможности и новые риски для общества, когда уровень образования станет решающим фактором при поиске и сохранении работы. Мы поддерживаем точку зрения В. А. Вайпана о необходимости создать методологическую основу для развития компетенций в области регулирования цифровой экономики посредством принятия соответствующих методических документов<sup>12</sup>.

### Литература

1. Al-Talhi, A. H., Al-Ghamdi, A. A. (2014) IT governance: Performance and risk management evaluation in higher education. *Information (Japan)*. 17 (12B), 6355–6369. (In English)
2. Harwood, J., Dooley, J. J., Scott, A. J., Joiner, R. (2014). Constantly connected: The effects of smart devices on mental health. *Computer in Human Behavior*, 34, 267–272.
3. Jee, Y.-J. (2015) Influencing factors on youth drug use; using the 2014 youth risk behavior web-based survey. *Information (Japan)*. 18(5), 2149–2156. (In English)
4. Rödl, F. (2019). The legitimacy of civil freedom. *University of Toronto Law Journal*, 69 (1), 159–181. (In English)

---

<sup>12</sup> Вайпан, В. А. Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. № 11. С. 5–18.

5. Vaуran, V. A. (2017) Fundamentals of legal regulation of the digital economy. *Law and Economics*, (11). 5–18. (in Russian).
6. Вайнан, В. А. Основы правового регулирования цифровой экономики // *Право и экономика*. 2017. № 11. С. 5–18.
7. Grebennikov, S. (2018) Speaking at the international cybersecurity forum Cyber Security Forum 2018 (CSF 2018) URL: [https://news.rambler.ru/internet/39073198/?utm\\_content=rnews&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/internet/39073198/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink) (in Russian).
8. Гребенников, С. Выступление на международном форуме по кибербезопасности Cyber Security Forum 2018 (CSF 2018) URL: [https://news.rambler.ru/internet/39073198/?utm\\_content=rnews&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/internet/39073198/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)
9. Gref, G. O. (2017) Public lecture on new technological trends and models of effective management. URL <http://yeltsin.ru/affair/german-gref-novye-tehnologi-cheskie-trendy-i-modeli-effektivnogo-menedzhmenta/> (date of access: 03/20/2020). (in Russian).
10. Греф, Г. О. Публичная лекция о новых технологических трендах и моделях эффективного менеджмента URL <http://yeltsin.ru/affair/german-gref-novye-tehnologicheskie-trendy-i-modeli-effektivnogo-menedzhmenta/> (дата обращения: 20.03.2020).
11. Zametina, T. V. (2019) Problems of realization of the rights of non-dominant ethnic communities in the conditions of the formation of the information society in Russia. *Constitutional and municipal law*. (7), 36–39. (in Russian).
12. Заметина, Т. В. Проблемы реализации прав недоминирующих этнических общностей в условиях становления информационного общества в России // *Конституционное и муниципальное право*. 2019. № 7. С. 36–39.
13. Kasperskaya, N. I. (2018) The digital economy and the risks of digital colonization. Detailed theses of the speech at the Parliamentary hearings in the State Duma. URL: <https://ivan4.ru/~ZPDWy/> (date of access: 03/20/2020). (in Russian).
14. Касперская, Н. И. Цифровая экономика и риски цифровой колонизации. Развернутые тезисы выступления на Парламентских слушаниях в Госдуме. URL: <https://ivan4.ru/~ZPDWy/> (дата обращения: 20.03.2020).
15. Kuznetsova, E. V. (2017) Influence of the information space of the Internet on minors: criminological aspect. Moscow, 8–9. (in Russian).
16. Кузнецова, Е. В. Влияние информационного пространства сети Интернет на несовершеннолетних: криминологический аспект. : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 8–9.
17. Lapina, M. A., Karpukhin, D. V. (2014) Legal risks in public administration: invitation to discussion. *Topical issues of public law*. (2). (in Russian)

18. Лапина М. А., Карпунин Д. В. Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 2.
19. Larkina, A. (2018) What children are interested in on the Internet: Report of "Kaspersky Lab". 2016–2017 (in Russian).
20. Ларкина, А. Чем интересуются дети в Сети : Отчет «Лаборатории Касперского». 2016–2017.
21. *Legal risks in the public administration system.* 83–85. (in Russian). Правовые риски в системе публичного управления. М., 2014. С. 83–85.
22. Lopatin, V. N. (2018) Information security in an electronic state. *Informational Law.* (2). 14–19. (in Russian).
23. Лопатин В. Н. Информационная безопасность в электронном государстве // Информационное право. 2018. № 2. С. 14–19.
24. Matvienko, V. I. (2018) Digital Children of Analog Parents: How to Prepare Children for the Digital Age. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/93049/> (date of access: 20.03.2020). (in Russian).
25. Матвиенко В. И. Цифровые дети аналоговых родителей: как подготовить детей к жизни в цифровую эпоху. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/93049/> (дата обращения: 20.03.2020).
26. Ostroushko, A. V. (2014) Prevention and minimization of risks of legal regulation of information relations. *Risk in the sphere of public and private law* 65–66. (in Russian).
27. Остроушко А. В. Предупреждение и минимизация рисков правового регулирования информационных отношений // Риск в сфере публичного и частного права. М., 2014. С. 65–66.
28. Soldatova, E., Zotova, G. (2014) Risk zone. Russian and European schoolchildren: problems of online socialization. URL: [http://detionline.com/assets/files/journal/7/12research\\_7.pdf](http://detionline.com/assets/files/journal/7/12research_7.pdf) (date accessed: 07.10.2018). (in Russian).
29. Солдатова Е., Зотова Г. Зона риска. Российские и европейские школьники: проблемы онлайн-социализации. URL: [http://detionline.com/assets/files/journal/7/12research\\_7.pdf](http://detionline.com/assets/files/journal/7/12research_7.pdf) (дата обращения: 07.10.2018).
30. Transcript of the First Moscow Financial Forum. (2016). — URL: <http://www.mff.minfin.ru/> (date of access: 20.03.2020). (in Russian).
31. Стенограмма Первого Московского финансового форума. 2016. — URL: <http://www.mff.minfin.ru/>(дата обращения: 20.03.2020).
32. Tikhomirov, Yu. A. (2014) Risk in the focus of legal regulation. *Risk in the field of public and private law.* (in Russian).
33. Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права. — М., 2014.

34. Sharapov, R. D., Didrich, M. P. (2017). Issues of qualification of crimes against the life of minors committed using the Internet. *Electronic supplement to the "Russian Legal Journal"*. (6). 81–90. (in Russian).

35. Шапанов Р. Д., Дидрих М. П. Вопросы квалификации преступлений против жизни несовершеннолетних, совершенных с использованием сети Интернет // Электронное приложение к "Российскому юридическому журналу". 2017. № 6. С. 81–90.

*Бондаренко Д. В., Текоева З. С., Магамадова Л. М.*

### **Дети в информационных отношениях**

**Аннотация.** Правовые нормы, направленные на защиту детей от вредоносного информационного воздействия, но разрозненно принятые в различных отраслях права и законодательства, не создают гарантий обеспечения информационной безопасности наших детей. Современное состояние информационного законодательства России в целом представляет собой неполноценное правовое регулирование с большим количеством пробелов, противоречий и коллизий. А отсутствие единого доктринального понимания базового понятия информации способствует отсутствию единого механизма правового регулирования рассматриваемых отношений. Негативную роль играют также и устаревшие ведомственные нормы, препятствующие единообразию при правоприменении. Все это приводит к неэффективной реализации государственной политики в сфере профилактики антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** информационная безопасность детей, несовершеннолетние, профилактика антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних, информационное право, духовно-нравственные ориентиры

Одним из основополагающих выводов проведенного исследования следует считать вывод об уже созревшем и насущно необходимом понимании обобщающего понятия информации, оборот которой представляет собой ключевой и базовый предмет правового регулирования современного законодательства XXI века. Отношения между людьми в двадцать первом столетии с помощью информационных технологий вышли за пределы географически локализованных областей и превратились в глобальный обмен сведениями, мнениями, информационной продукцией и пр. в пределах всей планеты целиком и за ее пределами тоже (космонавты, работающие на орбите планеты, — те же субъекты информационных отношений). Отношения эти не могут представлять собой только отношения, возникшие на морально-нравственной, этиче-

ской или какой либо иной основе, но они не могут быть не урегулированными нормами права, в связи с чем в большей степени все же являются правовыми.

Учитывая, что распространение, обмен или, пользуясь терминологией Закона о персональных данных, — любая обработка информации представляет собой основной (базовый) источник воздействия на психическую сторону любой человеческой личности, правовое регулирование отношений по поводу такой «обработки» является наиважнейшей отраслью права. Большинство ученых-правоведов уже давно выделили «информационное право» в самостоятельную отрасль.

В связи с этим, на наш взгляд, назрела насущная необходимость и в инкорпорации, а может быть даже и кодификации нормативных предписаний, регулирующих информационные отношения. Сегодня в России эти отношения разбиты по различным нормативным актам, распределены между различными сходными, смежными правоотношениями. Однако при этом они не перестают представлять целостное явление, подлежащее единообразному правовому регулированию.

### **Правовое понятие информации**

Давайте посмотрим, что представляет собой информация с точки зрения Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124–1 (ред. от 06.06.2019) «О средствах массовой информации» (далее Закон о СМИ). Под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы.

Чем же в таком случае является информация, понимаемая для целей Федерального закона от 27.07.2006 № 149–ФЗ (ред. от 18.03.2019) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее Закон об информации)? Информация — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

Далее, Закон о СМИ под средством массовой информации понимает периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмму, радиопрограмму, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

Закон же об информации устанавливает способы и средства обработки информации, а именно, под информационными технологиями понимаются процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов. Под информационной системой понимается совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных



технологий и технических средств, а информационно-телекоммуникационная сеть определена как технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

Как видим, речь в принципе идет об одном и том же: есть ли разница между «печатными, аудио-, аудиовизуальными и иными сообщениями» и «материалами и сведениями (сообщениями, данными) независимо от формы их представления»? Очевидно, что это одно и то же: статья в бумажной газете — такая же информация, как и видеофайл, которым поделился пользователь соцсети на своей странице.

Отсюда основополагающий вывод: законодательство в сфере информационных правоотношений должно быть унифицировано. Это в первую очередь позволит создать единый понятийный аппарат и исключить противоречия в понимании, толковании и правоприменении.

Информация является ключевым источником формирования личности, возникновения поведенческих реакций, воспитания и образования. Информация может как детерминировать рождение новых созидательных идей, творческих решений и благотворных паттернов поведения, так и обусловить появление деструктивной, разрушительной, негативной и антисоциальной человеческой активности.

Для того чтобы отделить одно от другого, неминуемо нужны ориентиры. Причем ориентиры эти в любом случае (независимо от желания или нежелания отдельных личностей) основаны на философско-религиозных взглядах, которые являются предметом изучения богословской науки. Безусловно, ряд аспектов морально-нравственной и этической стороны жизни человеческого общества рассматриваются с разных точек зрения различными философскими идеологиями и концепциями, но при всем многообразии взглядов, сформированных в результате длительных исторических и геополитических процессов, есть непреходящие и общие для всех народов и официальных традиционных философских картин мира ценности и нравственные ориентиры. Именно на них и должны базироваться те критерии, которые будут позволять устанавливать ограничения для «обработки» информации в любых сферах человеческой жизнедеятельности. Так, например, если ни в одной традиционной философско-идеологической конфессии и Христианской религии, возникших, существующих и развивающихся на всем пространстве Российской Федерации, нет позволения для гомосексуальных половых отношений, и более того, содержится конкретный запрет на таковые, то законодательство, безусловно, должно содержать такой же запрет. Причем несмотря на либеральные взгляды атеистов, под которыми нередко скрываются откровенно антисоциальные челове-

коненавистнические идеи, направленные на уничтожение того или иного народа или социальных групп.

Образованное цивилизованное современное общество уже преодолело древние дремучие языческие и дикие родоплеменные невежественные представления о Боге, мироздании и человеке, что хоть малейшее принятие точки зрения языческого мракобесия в законодательстве просто недопустимо. Как отметил президент России В. В. Путин, выступая на пресс-конференции, посвященной итогам работы саммита G20 в японской Осаке в 2019 году: «Давайте дадим человеку вырасти, стать взрослым, потом решить, кто он такой, оставьте детей в покое. Сейчас чего только нет. Шесть или пять полов напридумывали: трансформеры или — я даже не понимаю, что там такое. Дай Бог здоровья всем. Проблема не в этом. Проблема в том, что эта часть общества достаточно агрессивно навязывает свою точку зрения подавляющему большинству. Надо быть более лояльными, быть открытыми и транспарентными»<sup>1</sup>.

Для ограничения от таких агрессивных навязываний и существует законодательство. Система законодательства, как и система права, тесно взаимосвязанные самостоятельные категории, представляющие два аспекта одной и той же сущности. Право призвано отражать государственную волю общества, последняя, в свою очередь, основана на экономических, духовных, природных и других условиях жизни. Воля общества воплощает его интересы и потребности и придает им силу общеобязательного закона. Так общественная воля становится волей государства, носящей обязательный характер для всех.

Право как правосознание — одна из форм общественного сознания. Это и представления каждого человека о праве, о его реализации. Индивидуальное правосознание делится на научное и обыденное. Обыденное правосознание возникает на основе опыта человека, из средств массовой информации, под влиянием других людей. Каждый человек обязан обладать знанием права, так как право регулирует его поведение. Научное правосознание — более точное представление о праве в отличие от обыденного правосознания. Право имеет нормативный характер выражения государственной воли общества, что роднит его с другими формами социального регулирования, такими как нравственность и обычай. Как известно, важнейшими источниками права являются религиозные тексты — это священные книги и сборники, которые непосредственно применяются в судебной и иной юридической практике. Этот источник применяется, в первую очередь, в мусульманском праве (Коран — собрание поучений и заповедей Аллаха, Сунна — жизнеописание пророка Мухаммеда).

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://www.1tv.ru/news/2019-06-29/367759-vladimir\\_putin\\_na\\_press\\_konferentsii\\_podvel\\_itogi\\_raboty\\_na\\_g20](https://www.1tv.ru/news/2019-06-29/367759-vladimir_putin_na_press_konferentsii_podvel_itogi_raboty_na_g20) (дата обращения: 03.02.2021).

Другим не менее важным источником права являются доктринальные тексты — это мнения, идеи и доктрины выдающихся ученых-юристов. В римском праве работы некоторых известных юристов (например, Ульпиана) зачастую составляли основу решения юридических дел. Судьи в англоязычных странах нередко основывают свои решения на трудах английских ученых. В мусульманских странах созданные в XII–XIV веках труды арабских юристов, знатоков ислама (иджма) имеют официальное юридическое значение.

Одной из важных предпосылок развития права и в частности, административного, стала Церковь с ее сложнейшим, вырабатываемым столетиями, механизмом управления.

### **Историческое развитие нравственных ориентиров права как социального явления**

Немного необходимо остановиться на Церковном праве Византии и России, как правопреемницы Византии — Восточной Церкви.

Вселенская Православная Церковь, от которой откололась католическая, также основывается на том, что «Создатель и Глава Церкви дал ей Свой закон: правило веры и правило жизни по вере, то есть догматы веры и нравственный закон, а вместе с тем Он дал и закон, которым устанавливаются отношения между отдельными частями ее живого организма. Свои основные законы Церковь получила от Самого Христа, другие законы она издавала сама — властью, которую Он вручил ей. Нормы и правила, регулирующие как внутреннюю жизнь Церкви, в ее общинно-институциональном аспекте, так и ее отношения с другими общественными союзами, религиозного или политического характера, составляют церковное право»<sup>2</sup>.

«Законодательство христианских государств, в том числе и прежде всего, Римской империи, усваивая право языческой эпохи, подвергало его ревизии, удалив те его нормы, которые стоят в прямом противоречии с Божественным законом, но вовсе не ставило перед собой утопической задачи — создать правовую систему, основанную исключительно на Евангелии»<sup>3</sup>. Наиболее полно церковное понимание права выражено в «Основах социальной концепции Русской Православной Церкви», принятых Архиерейским Собором в 2000 году и звучит следующим образом: «Задачей права является регулирование взаимоотношений между людьми путем установления равно обязательных для всех, на кого распространяются те или иные нормы права, правил поведения. Право предусматривает также в случае необходимости принятие

---

<sup>2</sup> *Цытин Владислав*, протоиерей. Курс церковного права. Клин: Христианская жизнь. 2004 г. С. 4.

<sup>3</sup> *Цытин Владислав*, протоиерей. Курс церковного права. Клин: Христианская жизнь, 2004 г. С. 10.

мер для принуждения к тому, чтобы правилам подчинялись все, к кому они имеют отношение. Предусматриваемые законодателем санкции для восстановления попорченного правопорядка делают закон надежной скрепой общества до тех пор, пока, как это многократно случалось в истории, не опрокидывалась вся система действующего права. Впрочем, без права никакое человеческое общество существовать не может, а потому на месте разрушенного правопорядка всегда возникает новая законодательная система.»<sup>4</sup>

В *Codex juris civilis* императора Юстиниана вошли императорские законы начиная от Адриана (117 г.), и все они составили часть действующего права уже христианской Римской империи — Византии. При этом особенно важно подчеркнуть, что это римское законодательство, в том числе и времен императоров-язычников, было адаптировано Церковью, а отдельные положения его вошли в авторитетные сборники церковного права.

В Риме религия вполне отождествлялась с государственными интересами, поэтому и существующее тогда *jus sacrum* (священное право) в *Дигестах* совершенно последовательно рассматривается как часть публичного, государственного права.

Наибольшую полноту развития церковного права как права публичного оно приобрело в эпоху правления императора Константина, который после издания знаменитого Миланского эдикта 313 года провозгласил Православную Церковь государственной основой, и когда светское и каноническое право не отделяли одно от другого. Канонисты были одновременно и знатоками гражданского права. Такое отношение Восточной Церкви и государственного устройства, основанного на ней, и привело к пониманию государственного управления в целом как единого централизованного и необходимого организационного процесса управления обществом в целях достижения его устойчивого развития и обеспечения безопасности.

Это было своего рода прообразом понимания современного права в целом. В католических странах в XVI–XVII вв. организация католической церкви часто использовалась в качестве образца для формирования органов государственного и административного управления большим имущественно-хозяйственным комплексом, которым владел папа Римский и вся католическая церковь в целом<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Цытин Владислав*, протоиерей. Курс церковного права. Клин: Христианская жизнь, 2004 г. С. 9.

<sup>5</sup> *Бондаренко Д. В., Черячукина Е. А.* Исторические этапы становления и развития административного права // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 2 (33). С. 20.

Исходя из изложенного, важно еще раз подчеркнуть, что право и законодательство — это не услужливая инструкция, гибко изменяющаяся в зависимости от желаний правящего класса, а доктринально обоснованная система регулирования, базирующаяся на незыблемых общечеловеческих морально-нравственных ценностях, сформулированных в цивилизованном обществе под воздействием Божественных откровений, специально данных человечеству для преодоления дремучей эпохи мировоззренческого невежества и языческого мракобесия. Именно поэтому правовое регулирование информационных отношений в XXI веке должно идти впереди общественного мнения отдельных либеральных, атеистических, человеконенавистнических, сектантских групп и течений, пробирающихся в органы государственной власти современных государств все в большем количестве. Информация как ключевая область современных человеческих отношений требует самого внимательного, скрупулезного отношения. Особенно когда речь идет об информационном воздействии на наших детей. Здесь недопустимы никакие заигрывания с либерально-атеистической публикой, что, к сожалению, мы пока наблюдаем, изучая и анализируя действующее правовое регулирование рассматриваемых отношений в России.

### **Информационное право и дети**

В Российской Федерации не в полной мере востребован положительный зарубежный и международный опыт по построению системы правового противодействия распространению негативной информации.

Все это доказывает, что принятым в России нормативным актам не хватает единой концептуальной направленности, которая бы структурировала цели, методы и средства противодействия негативному информационному воздействию на психику детей. Выявленные недостатки обуславливают необходимость более качественного конструирования правовых норм, направленных на охрану информационной безопасности несовершеннолетних.

По нашему мнению, правовой механизм предотвращения распространения опасной для несовершеннолетних информации по сетям телекоммуникации должен базироваться на приращении знаний в отечественной юридической науке о создании комплексной системы правового обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних. При этом комплекс правовых норм, направленных на правовое регулирование информационной безопасности несовершеннолетних и защиту их от психологического воздействия через системы телекоммуникации, должен быть закреплен в едином основополагающем документе, предусматривающем стратегические цели, систему принципов, основные направления обеспечения и организационные основы противодейст-

вия вредоносному воздействию на несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях.

Противовесом новым деструктивным явлениям, возникающим в интернет-пространстве и оказывающим негативное воздействие на психику детей, должна стать адаптированная под новые вызовы система общего образования. Наряду с комплексом превентивных мер педагогического контроля, направленных на противодействие возникающим угрозам, в школьную программу должна быть введена дисциплина по изучению основ информационной безопасности, ориентированная на разъяснение сущности возникающих угроз и разъяснение способов информационной защиты от их распространения.

В ходе обучения ребенка у него должны быть сформированы компетенции по безопасному нахождению в сети Интернет. Считаем необходимым подержать точку зрения авторов, что в настоящий момент для этого делается очень мало, так как в школах России урок безопасности поведения в Интернет проводится всего один раз в год. И действительно: приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования»<sup>6</sup> не содержит требования по формированию у несовершеннолетних компетенций безопасного поведения в информационной среде.

Ситуация сдвинулась с мертвой точки в 2017 году, когда Министерство образования и науки Российской Федерации направило в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и образовательным организациям письмо от 31 марта 2017 г. № ВК–1065/07, содержащее важнейшие методические материалы. Указанные рекомендации предписано использовать в целях профилактики суицидального поведения обучающихся. В качестве главных профилактических инструментов противодействия суицидальным угрозам обозначены доверительное общение и контроль использования Интернета).

Нормы, которые направлены на защиту детей от вредоносного информационного воздействия, но принятые в различных отраслях, не всегда согласуются в системе российского законодательства. Зачастую они принимаются в срочном порядке как аварийная «заплатка» в законодательстве для решения текущих задач. Это порождает несогласованности и коллизии, которые были выявлены нами в ходе исследования. Кроме того, актуальной задачей является пересмотр устаревших ведомственных норм, приведение их в соответствие с федеральным законодательством и совершенствование механизмов преду-

---

<sup>6</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 9.

преждения делинквентного поведения несовершеннолетних, продуцируемого контентом сети «Интернет».<sup>7</sup>

По нашему мнению, только полная координация мер общественного противодействия и государственного воздействия, осуществленная на правовом уровне, позволит эффективно решить проблему предотвращения негативного психологического воздействия на несовершеннолетних в сети Интернет. Как считают авторы исследования<sup>8</sup>, разрешить данную проблему может стратегическое планирование, которое является базой для любой реализуемой политики, предполагает сроки достижения целей, которые должны быть обеспечены имеющимися ресурсами.

Как нам представляется, документ, содержащий программу защиты детей от вредоносного воздействия на психику в информационно-телекоммуникационных сетях, должен быть принят высшим органом исполнительной власти — Правительством Российской Федерации как новая редакция Концепции информационной безопасности несовершеннолетних (ранее детей), или же следует разработать новую Концепцию информационной безопасности несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационных сетях<sup>9</sup>

Кроме того, как отмечает ряд исследователей, в настоящее время уже необходимо отказаться от понятия «информационная безопасность детей» как в действующей Концепции, так и в базовом Законе о защите детей от причиняющей вред информации (далее Федеральный закон № 436-ФЗ) и ввести понятие «информационная безопасность несовершеннолетних». Такая тенденция прослеживается во многих зарубежных странах, в частности, китайские и американские законодатели в своих документах в аналогичных случаях уже давно используют в этом термине слово «несовершеннолетние»<sup>10</sup>.

В настоящий момент в Российской Федерации под информационной безопасностью детей понимается состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию. Употребление законодателем слова «дети», имеющего более широкое толкование, а не «несовершеннолетние» потенциально может способствовать воз-

---

<sup>7</sup> Кузнецова Е. В. Предупреждение органами внутренних дел криминогенного воздействия контента и коммуникаций в сети Интернет на несовершеннолетних // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1 (48). С. 53.

<sup>8</sup> Букалерева Л. А., Насонкин В. В., Остроушко А. В. К вопросу о противодействии информационному воздействию на несовершеннолетних посредством сети «Интернет» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2018. Том № 13 (№ 18). С. 172..

<sup>9</sup> Там же. С. 181.

<sup>10</sup> Shaw T. (ed.) (2011). Information Security and Privacy: a Practical Guide for Global Executives, Lawyers, and Technologists. Chicago: American Bar Association, 17 p.

никновению ряда противоречий, ведь даже перешагнувшие порог совершеннолетия личности все равно остаются детьми своих родителей. Заметим, что в Российской Федерации «ребенок — лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)». Такое определение дано в ст. 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>11</sup>. В то же время понимание равнозначности слов «ребенок», «дети», «несовершеннолетние» было принято отечественной юридической наукой и практикой, что доказывается тем, что на протяжении всего срока действия закона нам не известны случаи, когда бы факт использования слова «дети» вызывал проблемы при правоприменении. Однако требования юридической техники требуют от законодателя точности формулировок.

Узкое, буквальное содержание существующей дефиниции «информационная безопасность детей» говорит лишь об одном аспекте информационной безопасности несовершеннолетнего — отсутствии риска, связанного с причинением информацией вреда, что совершенно не коррелирует с доктринальным определением информационной безопасности личности, закрепленным Указом Президента № 646. Исходя из толкования данного определения, можно предположить, что мы защищаем детей только от вредной информации. При этом неучтенной остается защищенность интересов личности несовершеннолетнего при реализации прав на доступ к информации, права на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности. Также в данное определение не вошла защита конфиденциальной информации о личности и ряда других важных информационных прав несовершеннолетнего. О необходимости совершенствования дефиниций, связанных с информационной безопасностью личности, уже неоднократно заявляли в научном сообществе<sup>12</sup>.

### Выводы

Представляется возможным сделать вывод о том, что имеющееся в Федеральном законе № 436-ФЗ определение информационной безопасности детей является неполным, так как российским законодательством под охрану поставлены и иные общественные отношения в сфере информации и личности. В связи с этим под информационной безопасностью детей (несовершеннолетних)

---

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

<sup>12</sup> См. Полякова Т. А. Правовое обеспечение информац. безопасности при построении информац. общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 2008. 438 с.; Иванов С. В. Правовое регулирование информационной безопасности личности в Российской Федерации // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 1 (25). С. 50; Гуров А. И., Остроушко А. В. Уголовно-правовая охрана информац. безопасности личности // Закон и право. 2015. № 4. С. 16–18.



считаем необходимым понимать состояние защищенности детей от внутренних и внешних информационных угроз, при котором их личность защищена от рисков, связанных с причинением информацией вреда здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию, а также гарантированы: права на доступ к информации, использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физическое, духовное и интеллектуальное развития; режим конфиденциальности информации о личности; защита от распространения заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство человека или подрывающих его репутацию; запрет на незаконный оборот информации, затрагивающей экономические, политические интересы несовершеннолетнего; гарантии на ознакомление с необходимыми для жизнедеятельности человека сведениями.

Кроме того, полагаем, что новая Концепция должна в обязательном порядке содержать:

- понятийный аппарат;
- основные направления развития отраслей публичного и частного права в сфере охраны информационной безопасности несовершеннолетних;
- вопросы повышения эффективности противодействия возникающим угрозам в информационно-телекоммуникационных сетях посредством координации деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти.

А каждому субъекту, который имеет дело с детьми (в процессе образования, воспитания, защиты их прав, создания информационной продукции для несовершеннолетних и т. д.), должно быть вменено знание нормативных документов, касающихся негативного психологического воздействия в информационно-телекоммуникационных сетях, а также методики противодействия такому воздействию и мерах по нейтрализации его последствий.

### **Литература**

1. *Цытин Владислав*, протоиерей. Курс церковного права. Клин: Христианская жизнь, 2004 г. 700 с.
2. *Бондаренко Д. В., Черячукина Е. А.* Исторические этапы становления и развития административного права // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 2 (33). С. 19–24.
3. *Кузнецова Е. В.* Предупреждение органами внутренних дел криминального воздействия контента и коммуникаций в сети Интернет на несовершеннолетних // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1 (48).
4. *Букалорова Л. А., Насонкин В. В., Остроушко А. В.* К вопросу о противодействии информационному воздействию на несовершеннолетних посред-

ством сети «Интернет» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2018. Том № 13 (№ 18). С. 172–192.

5. *Остроушко А. В., Букалерева Л. А.* О необходимости системного подхода при разработке нормативных актов для обеспечения информационной безопасности детей в сетях телекоммуникации // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике : материалы XIV международной научной конференции : в 4 ч.(г. Москва, 5 апреля 2018 г.). М., 2018. Ч. 4. С. 148–153.

6. *Полякова Т. А.* Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 2008. 438 с.;

7. *Иванов С. В.* Правовое регулирование информационной безопасности личности в Российской Федерации // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 1 (25). С. 50;

8. *Гуров А. И., Остроушко А. В.* Уголовно-правовая охрана информационной безопасности личности // Закон и право. 2015. № 4. С. 16–18.

9. *Shaw T. (ed.)* (2011). Information Security and Privacy: a Practical Guide for Global Executives, Lawyers, and Technologists. Chicago: American Bar Association, 17 p.

*Вершинина Е. В., Семёнов Д. Н., Насонкин В. В.*

### **Особенности приема на образовательные программы бакалавриата, программы магистратуры и программы специалитета в 2021 году**

**Аннотация.** В статье дается анализ правовых новелл приема на обучение по программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры. Вступившие в силу изменения отвечают современным тенденциям развития системы высшего образования, расширяют возможности абитуриентов для поступления на программы высшего образования и права образовательных организаций в части организации и проведения приемной кампании. Статья предназначена для ответственных секретарей и сотрудников приемных кампаний, поступающих и их законных представителей.

**Ключевые слова:** высшее образование, приемная кампания, прием в образовательные организации, вступительные испытания, бакалавриат, специалитет, магистратура.

1 января 2021 года вступил в силу приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 21 августа 2020 г. № 1076 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 14 сентября 2020 года) (далее — Приказ 1076, порядок приема, приказ о приеме). Данный нормативный правовой акт является преемником приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 октября 2015 г. № 1147 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 октября 2015 года) (далее — Приказ 1147) с аналогичным названием, действовавшим более четырех лет.

Практика реализации Приказа 1147 выявила необходимость внесения существенных дополнений и изменений в процедуру приема на обучение по программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры (далее — программы высшего образования, образовательные программы) с целью сделать ее более современной, гибкой, позволяющей учитывать специфику каждой организации, осуществляющей образовательную деятельность

(далее — организация), и в части масштабности приемной кампании, и в части специфики направлений подготовки<sup>1</sup>.

Другими побудительными причинами разработки нового приказа о приеме послужили следующие обстоятельства<sup>2</sup> :

- требование времени расширить права организаций в части разработки и установления правил приема на обучение в соответствии с положениями части 9 статьи 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации;

- потребность закрепить в нормативном правовом акте положительный опыт, накопленный ведущими российскими организациями в данной области,

- а также необходимость, ранее неоднократно высказываемая и абитуриентами, и организациями сократить текстовый объем документа за счет исключения цитирования в приказе о приеме положений и статей иных нормативных правовых актов.

Приказ 1076 является многоплановым и многофакторным документом, охватывающим различные категории поступающих и возможные траектории поступления граждан на обучение по программам высшего образования. Документ в некоторой степени является «революционным», так как отдельные его положения существенно изменяют и правовую основу, и практику ведения приемной кампании на программы третичного уровня образования. Основное внимание в настоящей статье направлено на анализ правовых новелл в процедуре приема на обучение и практики их применения.

Нововведения, определенные в Приказе 1076, анализируются и излагаются автором в порядке уменьшения их значимости и влияния на процедуру приема в целом.

Изменяется конкурсная совокупность (конкурсные условия) при поступлении на программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры в части увеличения вариантов комбинирования образовательных программ. Наряду с имевшимся ранее «однопрофильным» конкурсом вводится новая опция — «многопрофильный» конкурс (подпункт 3 пункта 7 Приказа 1076). «Однопрофильный» конкурс, который был единственной возможностью в предшествующем Приказе 1147, дает возможность проведения отбора поступающих на одну конкретную или на совокупность нескольких образовательных программ в рамках одного направления подготовки / одной специальности, или

---

<sup>1</sup> В. С. Сенашенко, Е. П. Стручкова. Высшая школа и потребности реальной экономики // Высшее образование сегодня.—2020. — № 3. — С. 11–16.

<sup>2</sup> Дарда И. В. Нормативно-правовое регулирование в сфере высшего образования: проблемы и решения // Высшее образование сегодня. — 2020 — № 5. — С. 10–17.

на направление подготовки/специальности в целом. Таким образом, «однопрофильный» конкурс не выходит «за рамки» конкретного направления подготовки или специальности.

Формат «многопрофильного» конкурса переводит условия отбора с уровня одного направления подготовки или одной специальности на уровень укрупненной группы специальностей или направлений подготовки и позволяет проводить конкурс по нескольким направлениям подготовки или специальностям в пределах укрупненной группы направлений подготовки, специальностей, или по нескольким образовательным программам, относящимся к различным направлениям подготовки или специальностям, относящимся к укрупненной группе направлений подготовки, специальностей, или по образовательной программе (программам), сформированной по нескольким направлениям подготовки или специальностям, относящимся к одной укрупненной группе направлений подготовки или специальностей. При этом образовательная организация самостоятельно определяет формат конкурсного отбора и устанавливает или «однопрофильную», или «многопрофильную» конкурсные совокупности. Более того, организация, реализующая широкий спектр образовательных программ, может для разных образовательных программ установить одновременно «однопрофильный» конкурс для программ, относящихся к одному направлению подготовки/специальности, и «многопрофильный» конкурс для других образовательных программ, относящихся к единой укрупненной группе направлений подготовки, специальностей.

В чем преимущества и недостатки новой опции, т.е. «многопрофильного» конкурса? Во-первых, нововведение позволяет регулировать конкурсную ситуацию. Не секрет, что у поступающих есть разная востребованность образовательных программ, и нередко в организации формируется высокий конкурс на одну программу при недостатке желающих поступать на программу иного направления подготовки или специальности. Новая опция позволяет в некоторой степени сбалансировать спрос и предложение по организации в целом. С другой стороны, «многопрофильный» конкурс дает возможность организациям разрабатывать и реализовывать новые образовательные программы, не привязанные жестко к определенному направлению подготовки или специальности, что, конечно, является большим преимуществом в условиях современных тенденций к междисциплинарному образованию<sup>3</sup>.

Положительный эффект от нововведения получают и абитуриенты. Так, поступающие с не очень высокими баллами, которые априори не смогли бы

---

<sup>3</sup> Б. А. Сазонов. Организация образовательного процесса: возможности индивидуализации обучения // Высшее образование в России. — 2020. — Том 29, № 6. — С. 35–50.

поступить на востребованную программу, получают шанс при последующем распределении студентов на конкретные образовательные программы продолжить обучение по желаемому профилю. «Отсрочка» в распределении должна явиться сильным мотиватором для студента для добросовестного освоения учебного материала после зачисления, так как у студентов с высокими результатами промежуточной аттестации — больше шансов быть распределенным для дальнейшего обучения на востребованную образовательную программу. К положительным моментам следует отнести и тот факт, что в больших вузах при использовании формата «многопрофильного» конкурса происходит существенное снижение рутинной документарной нагрузки на приемную комиссию.

Вместе с тем при установлении конкурсных условий, т.е. выборе между проведением «однопрофильного» или «многопрофильного» конкурсов организация должна четко понимать и те дополнительные сложности, которые ей придется решать при использовании новой технологии отбора. Так, организация сразу сталкивается с необходимостью разработки и принятия механизма дальнейшего распределения студентов по конкретным образовательным программам. По предварительной имеющейся информации, данную проблему вузы планируют решать по-разному. Например, отдельные университеты намерены в течение первых двух лет проводить обучение по единому учебному плану для всех студентов, зачисленных через «многопрофильный» конкурс, а распределение по конкретным программам проводить на третьем курсе по установленным критериям и правилам отбора. Иные организации разработали процедуру формирования учебных групп по конкретным образовательным программам на более ранних этапах обучения. В любом случае применение «многопрофильного» конкурса влечет за собой дополнительные действия, которые должны быть понятны и приемлемы для студентов, в первую очередь, и оптимальны для организаций с точки зрения обременительности дополнительных мероприятий. Настороженность, высказанная авторами, не случайна. Вузы хорошо знают, что любое изменение образовательного процесса, а тем более такое существенное как переход на единый учебный план в течение первых лет обучения, затрагивает весь механизм жизнедеятельности организации — от изменения учебной нагрузки и зарплаты профессорско-преподавательского состава до материально-технического обеспечения всего образовательного процесса. Есть еще одна проблема, решение которой может быть временно отложено, но от этого сам вопрос не становится менее актуальным — вопрос о документе об образовании и квалификации для лиц, поступивших в рамках «многопрофильного» конкурса на междисциплинарную программу. Действующий в настоящее время приказ Министерства образования и науки РФ от 13 февраля 2014 г. № 112 "Об утверждении Порядка заполнения, учета и выдачи документов о высшем

образовании и о квалификации и их дубликатов" (подпункт 2 пункта 6.2) не предусматривает при заполнении бланка документа указания более одного направления подготовки или специальности, успешно освоенных обучающимся. Открывающаяся возможность реализации образовательной программы на стыке нескольких направлений подготовки или специальностей вынуждает вносить изменения в имеющийся или разрабатывать новый нормативный правовой акт о выдаче и порядке заполнения итогового документа об образовании и квалификации.

Вводятся новые процедуры — «дополнительный» прием и «дополнительное» зачисление. «Дополнительное» зачисление означает возможность продолжения приема на обучение лиц из числа подавших документы, если после окончания основной приемной кампании в организации остались или образовались вакантные места. Нововведение наиболее актуально для организаций, имеющих контрольные цифры приема (бюджетные места), и создает дополнительные возможности для выполнения в полном объеме государственного задания. Ранее вузы постоянно говорили о необходимости подобного механизма. Особенно остро это проявилось в приемную кампанию 2020 года, отягощенную распространением коронавирусной инфекции COVID-19 на территории Российской Федерации, когда в последние часы последнего дня формирования списков рекомендованных к зачислению абитуриенты, практически зачисленные или уже зачисленные на обучение, отзывали по разным причинам свои документы из конкретного вуза. Итог — невыполнение государственного задания и возникновение вакантных бюджетных мест сразу после окончания приемной кампании. Также незаполненные бюджетные места для обучения в вузе оставались и по причине низкого спроса среди абитуриентов на непопулярные направления подготовки и специальности. «Дополнительное» зачисление позволяет организациям уже после опубликования итоговых списков зачисленных на обучение в течение последующих нескольких дней провести т.н. «допзачисление» из числа подавших документы, тем самым выполнив государственное задание по приему обучающихся на бюджетные места. Если процедура «дополнительного» зачисления направлена на решение проблем, связанных с приемом на бюджетные места, то «дополнительный» прием является востребованным инструментом, существенно повышающим гибкость и возможность организации при проведении приема на места с оплатой стоимости обучения. По сути «дополнительный» прием — это возможность многоразового проведения приемных компаний. Если даты и этапность проведения приемной кампании на программы бакалавриата, программы специалитета на места, финансируемые за счет бюджетных ассигнований, регламентируются Приказом 1076, то сроки, этапность и количество

приемных кампаний на места с оплатой стоимости обучения устанавливаются организацией самостоятельно. Потребность в механизме «дополнительного» приема назрела давно. Связано это с тем, что в рамках предшествующего нормативного правового поля прием на платные места по очной и очно-заочной формам обучения по аналогии с бюджетным приемом проводился однократно в течение года и, как правило, совпадал по датам с бюджетным приемом, т.е. лица, которые имели намерение изначально обучаться на платной основе, сдав, например, в июне документы и (для отдельных категорий) вступительные испытания, проводимые вузом самостоятельно, должны были дожидаться окончания приемной кампании в августе для заключения договора на платное обучение, что, конечно, не способствовало росту числа контрактных обучающихся в вузах. Новая процедура «дополнительного» приема позволяет использовать т.н. «конвейерную» технологию организации приемной кампании: в период до 31 декабря текущего года (пункт 14 Приказа 1076) организация вправе проводить неограниченное количество единичных «локальных» приемных кампаний. Безусловно, каждая такая «локальная» приемная кампания должна включать все основные этапы, т.е. прием документов, проведение вступительных испытаний для соответствующих категорий поступающих, апелляционные рассмотрения, формирование ранжированных списков и зачисление. Опыт показывает, что указанные этапы могут занять период около двух недель, т.е. установление процедуры «дополнительного» набора позволяет организации расширить свои возможности по приему контрактных абитуриентов в части увеличения количества приемных кампаний и проведения серии «локальных» приемных кампаний.

Нововведение «дополнительного» приема сопровождается еще одной правовой новеллой, изложенной в пункте 89 Приказа 1076 — при зачислении на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг установленное количество мест может быть превышено по решению организации. Таким образом, организации получили право самостоятельно и оперативно, с учетом реального спроса со стороны абитуриентов регулировать количество контрактных обучающихся без дополнительного согласования с учредителем.

Сразу следует отметить, что лица, которые будут либо дополнительно зачислены, либо дополнительно приняты на обучение после начала учебного года, должны в соответствии с пунктом 35 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утвержденного приказом Министерства образования и науки РФ от 5 апреля 2017 г. № 301 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 14 июля 2017 г. ) обучаться по индивидуальному,



в том числе ускоренному учебному плану, и организация для каждой принятой «дополнительной» группы обучающихся должна утвердить отдельный учебный план.

Еще одним шагом, расширяющим возможности абитуриента, явилось изменение формулы «максимальное количества вузов, в которые можно подать заявление о приеме на программы бакалавриата, программы специалитета / максимальное количество направлений подготовки / специальностей внутри вуза». Если в рамках Приказа 1147 было установлено соотношение 5/3, то Приказ 1076 (пункт 22), изменил данную формулу на 5/10, т.е. поступающий вправе представить комплект документ для поступления не более чем в пять организаций, но последняя на основании своего решения может увеличить количество возможных направлений подготовки / специальностей до 10. В настоящее время сложно оценить, какое количество вузов воспользовалось данной возможностью, но целесообразность ее введения в крупных университетах очевидна.

В соответствии с Приказом 1076 изменилось количество этапов зачисления в рамках общего конкурса на программы бакалавриата и программы специалитета на бюджетные места. В рамках предшествующего Приказа 1147 действовала трехэтапная процедура: приоритетное зачисление лиц, поступающих без вступительных испытаний и поступающих на места в пределах квот (подпункт 2 пункта 118 Приказа 1147) с последующим двухэтапным общим конкурсом на оставшиеся бюджетные места, при котором в первую волну общего конкурса заполнялось 80% от общего числа бюджетных мест, и, соответственно, во вторую волну проходил конкурс на оставшиеся 20% мест. Приказ 1076 устанавливает двухэтапную процедуру: приоритетное зачисление лиц, поступающих без вступительных испытаний и поступающих на места в пределах квот (подпункты 5 пункта 84 Приказа 1076) и одноэтапная процедура основного конкурса на оставшиеся бюджетные места. Для организаций данное нововведение безусловно благоприятно, так как уменьшаются трудозатратность и документооборот. С другой стороны, прежняя норма конкурса в три этапа позволяла сгладить общий ход приемной процедуры. Если не рассматривать этап приоритетного зачисления, так как он охватывает, как правило, незначительное количество бюджетных мест, то можно сказать, что ранее у абитуриентов было два шанса сделать верный выбор в вопросе предоставления согласия на зачисление, а новая норма сокращает этот выбор до одного. В помощь абитуриентам в Приказе 1076 устанавливается новое требование о не менее чем пятиразовом ежедневном обновлении ранжированных списков, чего ранее не было. Последнее должно помочь абитуриентам и родителям оперативно ориентироваться в ситуации с вероятностью зачисления.

В настоящее время сложно оценить последствия изменения процедуры зачисления по общему конкурсу на места в рамках контрольных цифр приема с двухэтапной на одноэтапную, но положительный эффект от не менее чем пятиразового ежедневного обновления ранжированных списков очевиден.

Следующая новация относится к установлению перечня вступительных испытаний для лиц, поступающих на базе среднего общего образования на программы бакалавриата, программы специалитета. Таковой регламентируется приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 30 августа 2019 г. № 666 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 23 сентября 2019 года) (далее — Приказ 666). Данный документ включает для каждого направления подготовки или специальности два обязательных предмета (русский язык и один предмет из числа обязательных для данного направления подготовки), а также перечень вариативных предметов, из которых ранее в соответствии с подпунктом 1 пункта 20 Приказа 1147 организация вправе была устанавливать одно или два вступительных испытания в случае трех или четырех (суммарно) вступительных испытаний соответственно. Приказ 1076 позволяет организации устанавливать один или несколько (ключевое слово) предметов по каждому вступительному испытанию, проводимому в соответствии с графой 2 раздела 2 Приказа 666. В случае если по вступительному испытанию установлены предметы по выбору, поступающие выбирают один предмет.

Таким образом, если ранее организация определяла единственную комбинацию вступительных предметов, то с 2021 года количество комбинаций вступительных предметов может быть увеличено за счет расширения перечня вариативных дисциплин из графы 2 раздела 2 Приказа 666. Предоставление абитуриенту права выбирать самому предметы из некоторого установленного перечня расширяет возможности для поступающих и позволяет им участвовать в конкурсах на программы, относящиеся к большему числу направлений подготовки/специальностей. Для организаций же расширение перечня вступительных испытаний оборачивается дополнительными обременениями, так как каждому вступительному испытанию, проводимому для лиц на базе среднего общего образования по результатам ЕГЭ, должно быть организовано вступительное испытание, проводимое организацией самостоятельно, для лиц на базе профессионального образования.

Положительным нововведением является и включение в перечень обязательных документов, подтверждающих гражданство и личность поступающего, общегражданского заграничного паспорта Российской Федерации. В рамках Приказа 1147 ситуация в части документов, подтверждающих гражданство и личность, складывалась не в пользу отдельных категорий абитуриен-

тов, а именно лиц, получивших гражданство Российской Федерации за рубежом. Часть 1 статьи 6 Федерального закона от 31.05.2002 № 62–ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» определяет, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Лицам, получающим российское гражданство за рубежом, в соответствии с приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 16 ноября 2017 г. № 864 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» в качестве документа о российском гражданстве выдается общегражданский заграничный паспорт (далее — заграничный паспорт), который подтверждает гражданство и личность только за пределами РФ и при пересечении государственной границы. Т.е. в рамках образовательного законодательства обладатель заграничного паспорта, находясь на территории Российской Федерации, не имел документа, подтверждающего личность, а, следовательно, не мог представить полного комплекта документов для поступления на программы высшего образования. Данная коллизия могла разрешаться через получение после прибытия в Российскую Федерацию паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации или временного удостоверения личности, выдаваемого на срок оформления последнего, что, конечно, требовало дополнительного времени и усилий со стороны поступающего.

После вступления в силу Приказа 1076 организации получили существенную свободу в планировании и проведении приемной кампании в магистратуру<sup>4</sup>. В настоящее время нормативно закреплена только одна позиция в процедуре приема на магистерские программы — срок завершения приема документов на программы магистратуры — не ранее 20 июля. Перечень вступительных испытаний, максимальное и минимальное количество баллов для каждого вступительного испытания, перечень индивидуальных достижений, учитываемых при приеме и порядок их учета, приоритетность вступительных испытаний, сроки публикации конкурсных списков, сроки и этапы зачисления организация устанавливает самостоятельно ( пункты 37, 38 Приказа 1076).

---

<sup>4</sup> *Е. А. Опфер.* Трансформация российской магистратуры // Высшее образование в России. — 2021. — № 1. — С. 36–48.

Следующие изменения относятся к вопросу предоставления согласия на обработку персональных данных. Ранее абитуриент, не желавший давать согласие на обработку персональных данных, имел возможность подать в организацию заявление о приеме, участвовать в конкурсной процедуре и быть зачисленным на обучение. Данная категория лиц, конечно, создавала определенные трудности для организации в части документооборота, но нарабатанная практика по решению подобной ситуации все же позволяла допустить абитуриента к конкурсу. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор) неоднократно в своих информационных письмах комментировала подобного рода ситуации и разъясняла, что отсутствие согласия на обработку персональных данных при сдаче ГИА в форме единого государственного экзамена не является препятствием для поступления на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата и программам специалитета. (письмо Рособрнадзора от 05 05 2016 № 01-58-151/10-1404). Также в развитие данной темы Рособрнадзор опубликовал разъяснительное письмо от 15 марта 2017 года № 10-134 «Об обеспечении прав лиц, отказавшихся от предоставления персональных данных в федеральную информационную систему обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования и региональные информационные системы обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, а также в рамках подготовки к проведению единого государственного экзамена по иностранным языкам (раздел "Говорение")».

Однако сложившаяся в 2020 году эпидемиологическая ситуация, заставившая организации перевести образовательный процесс в дистанционный онлайн-формат, показала, что без внесения персональных данных студента в локальные электронные информационные системы обучающиеся не имели доступа к лекциям, семинарам, заданиям, не могли выполнять контрольные мероприятия промежуточной аттестации, т.е., будучи студентами, они по персональным причинам не имели возможности осваивать образовательную программу в объеме, устанавливаемом федеральным государственным образовательным стандартом. Такое положение дел и явилось, скорее всего, основанием для включения в Приказ 1076 требования об обязательном согласии на обработку персональных данных для лиц, поступающих на программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры.

Анализируемая в данном разделе новация потребует дополнительной апробации. В соответствии с пунктом 79 Приказа 1076 при формировании ранжированных списков поступающих в конкурсном списке указываются не фамилия, имя, отчество абитуриента, как было ранее, а номер страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования (при наличии), уникальный код, присвоенный поступающему (при отсутствии указанного свидетельства). Шифрование абитуриентов на стадии ранжирования на практике может означать следующее. Во-первых, абитуриентам будет тяжелее ориентироваться в конкурсной ситуации, так как один и тот же поступающий может быть по-разному обозначен в ранжированных списках разных организаций, а, следовательно, становится практически невозможно отследить фактическое движение контингента внутри конкурсных списков в разных организациях. Дополнительное осложнение вызывает и сокращение количества этапов зачисления, о чем уже было сказано выше. Но гораздо более тревожной представляется ситуация, при которой указанное нововведение дает возможность формировать «закодированные» списки и присваивать отдельным поступающим отсутствующие баллы ЕГЭ с гарантированным правом поступления на бюджетные места. Конечно, высказанное опасение может быть излишним, но ситуация с зачислением абитуриентов на места в рамках контрольных цифр приема должна явиться предметом особого внимания Рособрнадзора при проведении проверки в образовательной организации.

Приказом 1076 вносятся и иные менее значимые, но положительные изменения, направленные на совершенствование процедуры приема. Например, упрощен бланк заявления о приеме, изменены сроки размещения на сайтах вузов правил приема и иных обязательных материалов с 1 октября на 1 ноября, более детально определены условия ранжирования поступающих, вводится требование ежедневного размещения сведений о подавших заявление о приеме по каждому конкурсу, частично изменен перечень индивидуальных достижений, учитываемых при поступлении на программы бакалавриата, программы специалитета, уменьшается до одного (по решению организации) количество вступительных испытаний для иностранных граждан, поступающих по контракту, вводится бессрочное право сдавать вступительные испытания, проводимые вузом самостоятельно, для российских граждан, окончивших иностранные образовательные организации и поступающих на программы бакалавриата и программы специалитета.

В заключение следует сказать следующее. Изложенный выше анализ правовых новелл Приказа 1076 о приеме и поступлении на программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры позволяет сделать вывод о целесообразности и актуальности принятых поправок, о рас-

ширении прав абитуриентов и организаций в вопросах приема и поступления на программы высшего образования, об оперативности принятия уполномоченными органами нормативных правовых актов, отвечающих современному развитию российского высшего образования

### **Литература**

1. *В. С. Сенашенко, Е. П. Стручкова.* Высшая школа и потребности реальной экономики // Высшее образование сегодня.—2020. — № 3. — С. 11–16.
2. *Дарда И. В.* Нормативно-правовое регулирование в сфере высшего образования: проблемы и решения // Высшее образование сегодня. — 2020 — № 5. — С. 10–17.
3. *Б. А. Сазонов.* Организация образовательного процесса: возможности индивидуализации обучения // Высшее образование в России. — 2020. — Том 29, № 6. — С. 35–50.
4. *Е. А. Опфер.* Трансформация российской магистратуры // Высшее образование в России. — 2021. — № 1. — С. 36–48.

*Семья Г. В., Лаишул М. В.*

**Возможные модели органа опеки и попечительства  
в отношении несовершеннолетних граждан как результат  
реформирования и совершенствования деятельности системы**

**Аннотация.** В статье анализируется практика организации и осуществления деятельности органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан в субъектах Российской Федерации и проблемы, требующие изменений федерального законодательства. Приводится международный опыт деятельности аналогичных российским органам опеки и попечительства структур и специалистов, представляющий интерес с точки зрения реформирования.

Обосновывается актуальность проведения реформирования и совершенствования деятельности органов опеки и попечительства, обусловленная правовой неопределенностью полномочий органов опеки и попечительства, не позволяющей четко устанавливать границы ответственности, развитием гражданских правоотношений и новых полномочий, требующих наличия специальных профессиональных компетенций, нагрузкой на специалистов, работающих в органах опеки и попечительства.

Предлагаются возможные модели органов опеки и попечительства как результат их реформирования и условия их реализации.

**Ключевые слова:** органы опеки и попечительства, полномочия, модель органа опеки и попечительства, нормативная численность специалистов, стандартизация, система профессиональной подготовки, опека или попечительство, ребенок, несовершеннолетние граждане, защита прав и интересов детей.

Анализ российского законодательства показывает, что направления деятельности органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан в целом законодательно четко не определены. Исключение составляют задачи в области защиты прав и интересов подопечных, закрепленные Федеральным законом «Об опеке и попечительстве»<sup>1</sup>. Вместе с тем круг вопросов органов опеки и попечительства распространяется и на обеспечение

---

<sup>1</sup> Статья 4 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об опеке и попечительстве» / <https://www.consultant.ru/>

защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, воспитывающихся родителями (усыновителями).

Вопросы органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан сегодня обобщены в профессиональном стандарте «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» (далее по тексту — ООиП), согласно которому основная цель профессиональной деятельности специалиста заключается в «предотвращении нарушений, обеспечении и защите прав и законных интересов детей, их социальных и иных государственных гарантий, включая установленные в международных договорах и соглашениях с участием Российской Федерации, надзор за деятельностью опекунов и попечителей»<sup>2</sup>.

Федеральным законодательством на ООиП возложено порядка 60 полномочий, многие из которых комплексные по своей структуре. При этом федеральным законодательством предусмотрено еще около 40 полномочий в сфере защиты прав и законных интересов детей, включая детей, оставшихся без попечения родителей, порядок осуществления которых определяется законами субъектов Российской Федерации. Как правило, в субъектах Российской Федерации такие полномочия возлагаются на ООиП, хотя нередко они неестественны для ООиП, но выполняются ими повсеместно (например, организация и проведение профилактической работы с семьями, находящимися в социально-опасном положении; назначение и выплаты денежных средств на содержание несовершеннолетних подопечных, единовременных пособий при передаче ребенка на воспитание в семью; обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа; заключение договоров (соглашений), контрактов по строительству (приобретению) жилых помещений и т.п.). Органы опеки и попечительства в муниципальных образованиях, например, привлекаются к озеленению дворовых территорий и контролю за розничной продажей алкогольной продукции магазинами, расположенными рядом с учреждениями для детей<sup>3</sup>.

Объем необходимых знаний специалиста ООиП варьируется от оценки ресурсности семьи (психолого-педагогический потенциал) в воспитании ребенка или при отобрании ребенка у родителей, понимания медицинских

---

<sup>2</sup> Приказ Минтруда России от 18 ноября 2013 г. № 680н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.12.2013 № 30850)/ <https://www.consultant.ru/>

<sup>3</sup> Leader-ID. Реформирование работы органов опеки и попечительства / <https://yandex.ru/search/?lr=21653&clid=2379720-91&win=440&text=%22Реформирование%20работы%20органов%20опеки%20и%22%20АСИ>



диагнозов, выявления наличия и последствий жестокого обращения до защиты имущественных и неимущественных прав несовершеннолетних и представления интересов ребенка в суде (правовые знания). Тем самым разнородность полномочий ООиП требует междисциплинарной команды, специалисты которой владеют профессиональными компетенциями в области права, экономики, социальной работы, медиации, педагогики и психологии. Вопрос качества выполнения полномочий зависит как от численности специалистов ООиП, так и от их квалификации.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка А. Ю. Кузнецова сообщает об увеличении на 23% за три года количества жалоб на деятельность опеки и попечительства<sup>4</sup>. Этому способствует законодательная неопределенность полномочий ООиП, большей частью имеющих оценочный характер. Широкий объем вопросов, постоянное развитие законодательства и соответственно увеличение числа компетенций специалистов ООиП, отсутствие системной подготовки кадров, дефицит профессионального и методического инструментария, отсутствие стандартов деятельности способствуют возникновению ряда проблем: текучесть кадров; низкий уровень мотивации специалистов ООиП; высокий уровень профессионального выгорания и, как следствие, снижение объективности и качества принимаемых решений, увеличение числа неправомерных решений. На фоне перечисленных проблем в обществе сложился публичный отрицательный образ специалиста ООиП благодаря освещению средствами массовой информации расследований негативных случаев в области защиты прав детей. Как отметила, выступая на заседании Совета при президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей в ноябре 2020 года Председатель Совета Федераций Валентина Матвиенко: «Благодаря сложившемуся впечатлению у граждан службы опеки воспринимаются как бездушные, чуть ли не репрессивные структуры, некомпетентные, необоснованно изымающими детей из семей. Другие же критикуют из-за попустительства»<sup>5</sup>.

Методики расчета оптимальной штатной численности специалистов ООиП не существует, и нормативную численность специалистов ООиП сегодня обычно рассчитывают не от объема переданных полномочий, а от численности населения (общей численности всего населения на территории ООиП либо детского населения). При этом с помощью простого расчета только отдельных вопросов, которые ведут ООиП, обнаруживается следующее. На

---

<sup>4</sup> Сайт ВМЕСТЕ.РФ/ <https://vmeste-rf.tv/broadcast/zasedanie-soveta-pri-prezidente-rf-po-realizatsii-gospolitiki-v-sfere-zashchity-semi-i-detey-zapis-t/>

<sup>5</sup> Сайт ВМЕСТЕ.РФ/<https://vmeste-rf.tv/broadcast/zasedanie-soveta-pri-prezidente-rf-po-realizatsii-gospolitiki-v-sfere-zashchity-semi-i-detey-zapis-t/>

воспитании в семьях опекунов (попечителей) на конец 2019 года находилось 378 450 детей, оставшихся без попечения родителей, 95962 усыновленных детей, учет которых осуществляли ООиП, а также 39694 детей в условиях институционализации<sup>6</sup>. Требования законодательства обязывают ООиП как минимум два раза в год провести и составить акт проверки условий жизни и воспитания в отношении всех этих детей. Тогда только общая численность плановых проверок в год составляет порядка одного миллиона. В то же время необходимо учитывать, что территории субъектов Российской Федерации различны по размеру и компактности. Также ООиП в силу своих полномочий должны защищать права и законные интересы детей посредством обращения с соответствующими исками в суд либо участия в рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей. В 2019 году численность детей, в защиту которых ООиП представлены в суды иски или заключения, составила 146119 человек, из них по спорам об определении места жительства ребенка и порядка общения с ребенком отдельно проживающим родителем — 55402, о защите иных личных и имущественных прав — 65447<sup>6</sup>.

По официальным данным, на конец 2019 года в России полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан исполняли 12039 специалистов в 2506 органах опеки и попечительства<sup>6</sup>. При численности детского населения 30,2 млн чел. средняя нагрузка на 1 специалиста ООиП в целом по России в 2019 году составила 2559 детей. При этом в субъектах Российской Федерации эта цифра существенно различается: в Курской области — 2,2 тыс. детей, в Тульской области и Алтайском крае — 3, 5 тыс. детей.

Основными требованиями при приеме на работу специалистов ООиП являются наличие высшего образования и стаж работы по специальностям гражданской службы или опыта работы от 1 до 7 лет. Как правило, это специалисты, имеющие высшее образование по направлениям подготовки: «Педагогическое образование», «Психолого-педагогическое образование», «Юридическое образование», но и значительная часть специалистов имеет образование по таким направлениям, как «Экономика», «Финансы и кредит»<sup>7</sup>. Сегодня

---

<sup>6</sup> Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» / <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304fd7263eb90445/>

<sup>7</sup> Leader-ID. Реформирование работы органов опеки и попечительства / <https://yandex.ru/search/?lr=21653&clid=2379720-91&win=440&text=%22Реформирование%20работы%20органов%20опеки%20и%22%20АСИ>

только на базе Московского государственного психолого-педагогического университета открыта магистратура по опеке и попечительству<sup>8</sup>.

Анализ международного опыта показывает, что объем вопросов российских специалистов ООиП, как правило, решается в других странах совместно социальными работниками, имеющими серьезную психолого-педагогическую и правовую подготовку, и судами. Социальные работники находятся в отделах в структуре муниципалитетов (земель и пр.), или отдельных структурах в виде агентств, служб. Для выполнения ряда своих функций они привлекают независимых экспертов. Например, в Федеративной Республике Германия это социальные работники муниципальных отделов по делам молодежи и суд по семейным делам. Для подготовки документов в суд привлекаются эксперты. Юридические вопросы с имуществом детей в этой стране также разрешаются судом. В Финляндской Республике — социальные работники муниципалитетов и суд, а также привлекаются уполномоченные учреждения и эксперты для подготовки досье на ребенка при передаче его дела в суд. Во Французской Республике — референты службы социальной помощи детству и суд по делам о детях. В США социальные работники совместно с экспертами проводят специальное расследование по делу ребенка (сбор данных о семье и детях, прояснение ситуации, определение задач работы, составление программы работы с семьей, оказания помощи детям), и регулярно (один раз в полгода) готовят для суда документы о выполнении плана по защите ребенка, утвержденного ранее судом.

Само понятие опеки и попечительства также различается в разных странах. В Финляндской Республике отсутствует понятие «лишение родительских прав», и ответственность родителей не прекращается. Законодательство Федеративной Республики Германия позволяет не лишать родителей родительских прав в полном объеме, а ограничивать их отдельные права. При этом даже если ребенок находится в замещающей («ухаживающей») семье, вопрос, где будет обучаться ребенок, определяют его родители. Родители также должны давать согласие на оказание медицинской помощи, имеют право общаться с ребенком и пользоваться другими своими правами. В Королевстве Испания родителей не лишают родительских прав, их временно ограничивают в праве ухода за ребенком и его воспитания. Лишение родительских прав никогда не бывает окончательным, и как только родитель не будет представлять опасность для ребенка, возможен пересмотр принятых мер.

---

<sup>8</sup> *Ослон В. Н., Семья Г. В., Зинченко Е. А.* Модель профессиональной подготовки работников органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних в условиях профильной магистратуры // Психология и право. 2019. Том. 9, № 3 С. 112–126, doi:10.17759/psylaw.2019090309

Во Французской Республике и Финляндской Республике семьи, принимающие детей, являются профессиональными. В Англии каждые шесть месяцев детей, находящихся в замещающих семьях, проверяют независимые специалисты, входящие в мультиведомственную команду. Тайна усыновления отсутствует практически во всех странах.

В большинстве стран действует унитарная модель органов по работе с детьми, что связано с формой устройства государства, а также численностью населения. Типичной является модель, согласно которой функции органов по работе с детьми и семьями выполняют местные органы власти. Местная модель удобна для небольших территорий и унитарных государств, хотя не лишена недостатков: в этой модели органы разрознены между собой и взаимообмен информацией не налажен в полной мере.

Совершенствование деятельности специалистов ООиП невозможно без реформирования и совершенствования самой системы ООиП. В соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» ООиП являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации<sup>9</sup>. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Практика сложилась таким образом, что вопросами по государственному управлению в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами наделены исполнительные органы разных направлений деятельности (по данным 2019 г.): в сфере образования — в 47 субъектах Российской Федерации; в сфере труда, социальной защиты, здравоохранения — в 36; созданы ведомства по делам семьи и детей, в отдельные ведомства по опеке и попечительству — в двух<sup>10</sup>.

Органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территориях которых отсутствуют ООиП, образованные в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве», могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае

---

<sup>9</sup> Часть 1 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»/ <https://www.consultant.ru/>

<sup>10</sup> Leader-ID. Реформирование работы органов опеки и попечительства / <https://yandex.ru/search/?lr=21653&clid=2379720-91&win=440&text=%22Реформирование%20работы%20органов%20опеки%20и%22%20АСИ>

органы местного самоуправления являются ООиП<sup>11</sup>. При этом Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об опеке и попечительстве» не регулируют вопросы объема и сроков передачи этих полномочий.

До принятия Федерального закона «Об опеке и попечительстве» ООиП были определены органы местного самоуправления. Первоначально законом была предусмотрена модель, при которой ООиП являются исключительно исполнительные органы. Однако внесенные изменения в статью 6 федерального закона<sup>12</sup> позволили наделять органы местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству.

О том, что практика правового регулирования в субъектах Российской Федерации пошла по пути наделения органов местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, и согласно информации Минфина России по мониторингу местных бюджетов за 2011 г. данное полномочие передавалось в 2011 г. в 77 субъектах Федерации, отмечается О. А. Тепляковой и Е. А. Каюровым<sup>13</sup>.

Наблюдаются случаи перехода ООиП на уровень органов местного самоуправления и в настоящее время. Так, наделение органов местного самоуправления полномочиями осуществлено с 1 апреля 2018 года в Костромской области<sup>14</sup>, с 1 апреля 2019 года в Республике Коми<sup>15</sup>, с 1 января 2020 года в Приморском крае<sup>16</sup>. Есть и случаи прекращения осуществления органами

---

<sup>11</sup> Часть 2 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» / <https://www.consultant.ru/>

<sup>12</sup> Федеральный закон от 8 июля 2009 г. № 178-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» / «Собрание законодательства РФ», 2009, № 29, ст. 3615.

<sup>13</sup> Теплякова О. А. «Правовой статус и функции органов опеки и попечительства» / Lex Russica, № 10 (119) октябрь 2016.

<sup>14</sup> Закон Костромской области от 19 февраля 2018 г. № 346-6-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Костромской области отдельными государственными полномочиями Костромской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>15</sup> Закон республики Коми от 25 декабря 2018 г. № 133-ПЗ «О внесении изменений в некоторые законы Республики Коми по вопросам, связанным с организацией и осуществлением деятельности по опеке и попечительству в Республике Коми» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>16</sup> Закон Приморского края от 30 сентября 2019 г. № 572-КЗ (ред. 23.12.2019) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями в сфере опеки и попечительства, социальной поддержки детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц, принявших на воспитание в семью детей, оставшихся без попечения родителей».

местного самоуправления полномочий в сфере опеки и попечительства: в 2013 году в Республике Алтай<sup>17</sup>, в 2010 году в Пермском крае<sup>18</sup>.

Проведенный О. А. Тепляковой теоретический анализ выбора предпочтительной модели формирования ООиП показал, что мнения ученых по этому вопросу разделились<sup>19</sup>. Кроме того, она делает вывод, что «процесс выбора модели ООиП в качестве государственных органов субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в настоящий момент не завершен», и «по вопросу модели ООиП ученые разделились следующим образом: 1) сторонники государственной модели ООиП на уровне субъектов Российской Федерации; 2) сторонники муниципальной модели, которая с принятием Федерального закона № 48-ФЗ ушла в прошлое; 3) сторонники смешанной модели ООиП, которая предполагает возможность осуществления функций опеки и попечительства как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на уровне муниципальных образований, которая в настоящее время предусмотрена законодательством».

Обоснованность выбора оптимальной модели ООиП самими субъектами Российской Федерации сегодня также не изучена.

Рассмотрим некоторые примеры сложившихся моделей ООиП в субъектах Российской Федерации.

Практика наделения органов местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству применяется, несмотря на наличие ООиП в субъекте Российской Федерации — органа исполнительной власти, исполняющего, как правило, стандартный набор полномочий: по формированию и ведению регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; по усыновлению детей иностранными гражданами или лицами без гражданства, а также гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими за пределами территории Российской Федерации; по выдаче направлений в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Набор

---

<sup>17</sup> Закон Республики Алтай от 27 июня 2013 г. № 51-РЗ «О внесении изменений в закон Республики Алтай «О мере социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Алтай и отдельных положений некоторых законодательных актов Республики Алтай по вопросу наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республик и Алтай» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>18</sup> Закон Пермского края от 10 ноября 2010 года № 697-ПК (ред. 11.12.2017) «О внесении изменений в законы Пермской области, Пермского края о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>19</sup> Теплякова О. А. «Правовой статус и функции органов опеки и попечительства» / Lex Russica, № 10 (119) октябрь 2016

полномочий дополняется во всех случаях осуществлением контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных полномочий, а также законодательным и методическим обеспечением деятельности ООиП в субъекте Российской Федерации. Объем полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления на неопределенный срок, значительно шире. Такая модель может быть классифицирована как смешанная, согласно О. А. Тепляковой.

Смешанная модель в Тамбовской области не типична в связи с применением практики расщепления отдельно взятых полномочий между исполнительным органом и органами местного самоуправления. Систему ООиП области составляют орган исполнительной власти области — Управление образования и науки и органы местного самоуправления — администрации городских округов, муниципальных районов области. Наряду со стандартным набором полномочий к компетенции исполнительного органа в области отнесены вопросы по принятию актов о назначении опекуна или попечителя, заключению договоров о патронатном воспитании и договоров о приемной семье. Анализ законов Тамбовской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в Тамбовской области»<sup>20</sup> и «О наделении администраций городских округов, муниципальных районов Тамбовской области государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан»<sup>21</sup>, положения об Управлении образования и науки<sup>22</sup> свидетельствует об аналогичном подходе к выполнению таких полномочий, как освобождение или отстранение опекуна (попечителя) от исполнения обязанностей и обращения в суд с заявлениями о лишении родительских прав, ограничении родительских прав и другими заявлениями, касающимися споров о воспитании детей.

В 2019 году в Тамбовской области осуществляли деятельность 30 органов местного самоуправления, являющихся ООиП в отношении несовершеннолетних граждан. Ежегодно в области выявляется порядка 220 детей, оставшихся без попечения родителей (2018 год — 243 детей; 2019 — 220 де-

---

<sup>20</sup> Закон Тамбовской области от 10 мая 2011 г. № 2-3 (в ред. 6 ноября 2020 г.) «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в Тамбовской области» // <http://docs.cntd.ru/>

<sup>21</sup> Закон Тамбовской области от 27 декабря 2007 г. 3 334-3 (в ред. 6 ноября 2020 г.) «О наделении администраций городских округов, муниципальных районов Тамбовской области государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан» // <http://docs.cntd.ru/>

<sup>22</sup> постановление администрации Тамбовской области от 1 июля 2016 г. № 123 «Об утверждении Положения об управлении образования и науки Тамбовской области» / <https://obraz.tmbreg.ru/>

тей). Численность детей, переданных под опеку (попечительство), включая опеку (попечительство) по договору, в 2018 году составила 168 человек, в 2019 году — 179 человек<sup>23</sup>.

Для сравнения, в Нижегородской области на конец 2019 года осуществляли деятельность 52 органа местного самоуправления, являющихся ООиП в отношении несовершеннолетних граждан. Ежегодно в области выявляется порядка 1100 детей, оставшихся без попечения родителей (2018 год — 1189 детей; 2019 — 1112 детей). Численность детей, переданных под опеку (попечительство), включая опеку (попечительство) по договору, в 2018 году составила 834 человека, в 2019 году — 598 человек<sup>24</sup>. Модель ООиП в Нижегородской области смешанная, более приближена к муниципальной, так как органы местного самоуправления наделены большей частью полномочий органов опеки и попечительства.

Среди смешанных выделяется модель ООиП в городе федерального значения Москве. На конец 2019 года в городе Москве осуществляли деятельность 116 ООиП. Ежегодно в городе выявляется порядка 1200 детей, оставшихся без попечения родителей (2018 год — 1325 детей; 2019 — 1202 детей). Численность детей, переданных под опеку (попечительство), включая опеку (попечительство) по договору, в 2018 году составила 568 человек, в 2019 году — 695 человек<sup>24</sup>. Исполнительный орган — Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы, является ООиП и осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные подразделения. Одиннадцать территорий внутригородских муниципальных образований в городе Москве, органам местного самоуправления которых в соответствии с Законом города Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа»<sup>24</sup> переданы отдельные полномочия города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа, также являются ООиП в городе Москве.

Исходя из анализа Закона города Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа» можно сделать предположение, что смешанная модель горо-

---

<sup>23</sup> Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» / <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445>

<sup>24</sup> Закон города Москвы от 26 декабря 2007 г. № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа»/ <http://docs.cntd.ru/>



да Москвы сложилась в 2013 году, и очевиден ее постепенный переход в региональную. За период с 2013 года по 2015 год 114 из 125 органов местного самоуправления прекратили осуществление переданных полномочий в сфере опеки, попечительства и патронажа. При этом законом города Москвы не распределены полномочия между исполнительным органом и органами местного самоуправления, что создает неопределенность в части реализации полномочий органами местного самоуправления в городе Москве.

Региональная модель (или государственная, по О.А. Тепляковой) сложилась, например, в городе федерального значения Севастополь<sup>25</sup>, Ивановской<sup>26</sup>, Псковской<sup>27</sup> и Иркутской областях<sup>28</sup>, Хабаровском крае<sup>29</sup>, Республике Северная Осетия (Алания)<sup>30</sup>. В региональной модели исполнительный орган осуществляет полномочия ООиП непосредственно и через свои территориальные подразделения. Среди региональных необходимо выделить модель, при которой полномочия в сфере опеки и попечительства выполняют государственные казенные учреждения, наделенные статусом ООиП.

В Астраханской области с 2011 года исполнительный орган — Министерство труда и социального развития Астраханской области осуществляет

---

<sup>25</sup> Закон города Севастополя от 9 февраля 2015 года № 111-ЗС "Об организации деятельности по опеке, попечительству и патронажу в городе Севастополе" / [https://sevzakon.ru/view/laws/bank/02\\_2015/ob\\_organizacii\\_deyatelnosti\\_po\\_opeke\\_popechitelstvu\\_i\\_patronazhu\\_v\\_gorode\\_sevastopole/tekst\\_zakona/](https://sevzakon.ru/view/laws/bank/02_2015/ob_organizacii_deyatelnosti_po_opeke_popechitelstvu_i_patronazhu_v_gorode_sevastopole/tekst_zakona/) Правительства Севастополя от 1 сентября 2016 г. № 828-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте образования и науки города Севастополя (с изменениями на 11 сентября 2020 года) / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>26</sup> Закон Ивановской области от 19 мая 2008 г. № 45-ОЗ (ред. 02.03.2016) «Об органах опеки и попечительства в Ивановской области» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>27</sup> Закон Псковской области 19 декабря 2007 г. № 726-ОЗ (ред. 29.12.2014) «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Псковской области» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>28</sup> Закон Иркутской области от 7 декабря 2009 г. № 92/58-оз (ред. 19.02.2019) «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>29</sup> Закон Хабаровского края от 27 мая 2009 г. № 243 (ред. 09.12.2015) «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Хабаровском крае» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>30</sup> Закон республики Северная Осетия-Алания от 10 декабря 2007 г. № 65-РЗ (ред. 12.03.2018) "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Республике Северная Осетия-Алания» / <http://docs.cntd.ru/>

полномочия ООиП непосредственно и через государственные казенные учреждения — центры социальной поддержки населения, наделенные статусом ООиП<sup>31</sup>.

Исполнительный орган осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию и осуществляет полномочия, в том числе, в области опеки, попечительства и патронажа: по организации деятельности по опеке и попечительству на территории Астраханской области в отношении несовершеннолетних; устройства детей, оставшихся без попечения родителей; обеспечения организационно-методической и информационной помощи по вопросам деятельности ООиП; осуществления координации и регулирования деятельности подведомственных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; осуществления функции регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, а также некоторые полномочия по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа; назначение и выплата денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой и попечительством<sup>32</sup>. Принятие актов ООиП по всем вопросам отнесено к компетенции учреждений. Кроме этого, учреждения одновременно выполняют функции учреждений социальной защиты населения. При этом полномочие по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, оставлено как за исполнительным органом, так и за государственными казенными учреждениями. Организация и осуществление деятельности ООиП в Астраханской области регулируется актами правительства.

В 2019 году в области осуществляли деятельность 16 государственных казенных учреждений. В 2019 году выявлено 344 ребёнка, оставшихся без попечения родителей, в 2018 году — 417 детей. Численность детей, переданных под опеку (попечительство), включая опеку (попечительство) по договору, в 2018 году составила 318 человек, в 2019 году — 269 человек.

---

<sup>31</sup> Постановление Правительства Астраханской области от 3 ноября 2010 г. № 456П (ред. 04.12.2014 года) «О территориальных органах министерства социального развития и труда Астраханской области, создании государственных казенных учреждений Астраханской области — центров социальной поддержки населения муниципальных районов», Постановление Правительства Астраханской области от 5.10.2011 г. № 400-П (ред. 19.12.2014) «Об оптимизации структуры министерства социального развития и труда Астраханской области, создании государственных казенных учреждений Астраханской области — центров социальной поддержки населения районов города Астрахани» / <http://docs.cntd.ru/>

<sup>32</sup> Постановление Правительства Астраханской области от 21 марта 2005 г. № 21-П (в ред. от 14.09.2020 года) «О министерстве социального развития и труда Астраханской области» / <http://docs.cntd.ru/>

Похожая модель сформирована и осуществляется в Тверской области, что следует из изменений, внесенных в 2017 году в Закон Тверской области «Об основах деятельности по опеке и попечительству»<sup>33</sup>.

В соответствии с положениями Федерального закона «Об опеке и попечительстве» надзор за деятельностью опекунов и попечителей, проверка условий проживания несовершеннолетних подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества относится исключительно к компетенции ООиП<sup>34</sup>. Несмотря на это, интересен опыт, складывающийся в Вологодской области по осуществлению надзора за деятельностью опекунов и попечителей<sup>35</sup>, позволяющий привлекать специалистов, имеющих необходимые профессиональные компетенции, для проведения диагностики, интерпретации результатов и коррекционно-развивающей работы. Постановлением Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Вологодской области утвержден межведомственный регламент проведения ежемесячного мониторинга условий жизни несовершеннолетних в семьях опекунов (попечителей), целью которого является комплексная оценка условий содержания, воспитания, образования подопечного, исполнения законным представителем обязанностей по защите прав и законных интересов несовершеннолетнего подопечного<sup>36</sup>. Основными причинами появления этого постановления стали недостаточность установленной периодичности посещения замещающих семей и не отвечающий потребностям семьи набор компетенций специалистов ООиП<sup>37</sup>.

В проведении комплексной оценки принимают участие комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, ООиП, организации социаль-

---

<sup>33</sup> Закон Тверской области от 20 сентября 2001 г. № 173-ОЗ-2 (в ред. 16.12.2019 года) «Об основах деятельности по опеке и попечительству»/ <http://docs.cntd.ru/document/936004500>; постановление Правительства Тверской области от 17 октября 2011 г. № 71-пп (в ред. 06.08.2020 года) «Об утверждении Положения о Министерстве социальной защиты населения Тверской области»/ <http://docs.cntd.ru/document/936004500>; Постановление Правительства Тверской области от 21.09.2017 года № 311-пп (в ред. 07.08.2018 года) «О ликвидации территориальных отделов социальной защиты населения Тверской области»/ <http://docs.cntd.ru/document/936004500>.

<sup>34</sup> Пункты 4 и 11 части 1 статьи 8 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об опеке и попечительстве»/ <https://www.consultant.ru/>

<sup>35</sup> Пункт 4 части 1 статьи 8 Федерального закона от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об опеке и попечительстве»

<sup>36</sup> Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Вологодской области от 14 ноября .2018 г. № 132/<https://vologda-oblast.ru/>

<sup>37</sup> Leader-ID. Реформирование работы органов опеки и попечительства/ <https://yandex.ru/search/?lr=21653&clid=2379720-91&win=440&text=%22Реформирование%20работы%20органов%20опеки%20и%22%20АСИ>

ного обслуживания области, медицинские организации, органы в сфере управления образованием, образовательные организации. Направления оказания помощи семье в рамках межведомственного взаимодействия согласно ведомственной принадлежности предусмотрены следующие: 1) система образования: реализация права на образование, форма получения образования, успехи и проблемы в освоении образовательных программ в соответствии с возрастом и индивидуальными особенностями развития ребенка, соблюдение режима дня ребенка, организация свободного времени и отдыха ребенка, наличие развивающей и обучающей среды; 2) медицинские организации: обращения опекунов (попечителей) в связи с получением травм подопечным, соблюдение рекомендаций по итогам прохождения диспансеризации; диспансерного наблюдения; нахождение подопечного под наблюдением (на учете) участковой педиатрической службы и специалистов кабинетов медико-социальной помощи детям и подросткам, проведение медико-социального патронажа семьи, соблюдение (несоблюдение) календаря прививок; 3) организации социального обслуживания: уровень обеспечения основных потребностей ребенка, семейное окружение ребенка, жилищно-бытовые и имущественные условия, наличие обстоятельств, которые создают угрозу жизни и здоровью ребенка его физическому и нравственному развитию либо нарушают его права и охраняемые законом интересы, факты пренебрежительного, жестокого, грубого, унижающего человеческое достоинство обращения, оскорбления или эксплуатации ребенка; 4) органы внутренних дел: наличие (отсутствие) судимостей у опекуна (попечителя), в том числе приемного родителя, в период осуществления опеки; привлекался ли опекун (попечитель), в том числе приемный родитель, к административной ответственности за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей, состоит ли подопечный на профилактическом учете, какая работа проводится<sup>38</sup>.

К единичным случаям относится модель, реализуемая в Томской области. В структуру исполнительных органов области входят, в том числе, Департамент по вопросам семьи и детей и Департамент социальной защиты населения<sup>39</sup>.

Целью деятельности Департамента по вопросам семьи и детей является эффективная реализация государственной политики по улучшению положения детей на территории Томской области. Задачами определены: развитие систе-

---

<sup>38</sup> Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Вологодской области от 14 ноября 2018 г. № 132/<https://vologda-oblast.ru/>

<sup>39</sup> Постановление Губернатора Томской области от 30 августа 2012 г. № 94 (ред. от 26.11.2020) «О структуре исполнительных органов государственной власти Томской области и составе Администрации Томской области» / <http://docs.cntd.ru/document/951852981>

мы комплексного социального обслуживания семьи и детей на территории Томской области в пределах компетенции; развитие и укрепление системы жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; совершенствование системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних, социального сиротства в Томской области<sup>40</sup>.

Цель деятельности Департамента социальной защиты населения — повышение эффективности системы социальной поддержки и социального обслуживания граждан, задачи — оптимизация системы оказания социальных услуг и повышение эффективности социальной поддержки населения<sup>41</sup>.

Сегодня со стороны органов государственной власти усиливается внимание к вопросам реформирования ООиП. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка А. Ю. Кузнецова в докладе о своей деятельности за 2019 год<sup>42</sup> рекомендует Минпросвещения России совершенствовать деятельность ООиП, в том числе пересмотрев их функции и задачи, а также совершенствовать механизмы взаимодействия ООиП с субъектами системы профилактики, особенно в семейных правовых спорах.

В Минпросвещения России в 2020 году создана межведомственная рабочая группа по разработке концепции реформирования и совершенствования деятельности ООиП в отношении несовершеннолетних граждан<sup>43</sup>. В ноябре 2020 года на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей<sup>44</sup> обсуждалась необходимость уточнения перечня полномочий ООиП, включая исключение несвойственных им полномочий.

Идеи реформирования ООиП были сформулированы в лидерском проекте Агентства стратегических инициатив ID:13492 «модель реформирования работы органов опеки и попечительства» (лидер — Семья Г.В., 2017–2019 годы)<sup>45</sup>, итогом которого стал проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам

---

<sup>40</sup> Постановление Губернатора Томской области от 7 декабря 2012 г. № 175 (ред. от 20.05.2020) «Об утверждении Положения о Департаменте по вопросам семьи и детей Томской области» / <http://docs.cntd.ru/document/951855238>

<sup>41</sup> Постановление Губернатора Томской области от 30 июня 2007 г. № 88 (ред. от 21.04.2020) «Об утверждении Положения о Департаменте социальной защиты населения Томской области» / <http://docs.cntd.ru/document/951820475>

<sup>42</sup> Сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка / <http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/May2020/51YpevfVd8zvvdAvGE47.pdf>

<sup>43</sup> ТАСС / <https://tass.ru/obschestvo/9831979>

<sup>44</sup> Сайт ВМЕСТЕ.РФ / <https://vmeste-rf.tv/broadcast/zasedanie-soveta-pri-prezidente-rf-po-realizatsii-gospolitiki-v-sfere-zashchity-semi-i-detey-zapis-t/>

<sup>45</sup> Сайт Агентства стратегических инициатив / <https://old.asi.ru/projects/13492/>

деятельности органов опеки и попечительства». Проектом федерального закона предлагается дополнение перечня полномочий ООиП, которые могут осуществлять уполномоченные организации с сохранением функции контроля со стороны ООиП, полномочиями: по информированию граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в семью, о возможных формах устройства ребенка в семью, об особенностях отдельных форм устройства ребенка в семью, о порядке подготовки документов, необходимых для установления опеки или попечительства, усыновления; по участию в рассмотрении судом споров об определении места жительства ребенка при раздельном проживании родителей, об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка, проведению обследования условий жизни ребенка и лица (лиц), претендующего на его воспитание. Действующей редакцией Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предусмотрено, что полномочия ООиП по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, могут осуществлять образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации<sup>46</sup>.

Осуществление названных полномочий такими организациями возможно в случае отсутствия или недостаточности у ООиП организационных, кадровых, технических и иных возможностей<sup>47</sup>. По официальным данным, в 2019 году функционирует 1142 «школ приемных родителей» и 1221 организаций участвуют в выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, включая социально ориентированные некоммерческие организации.

Проведенный в рамках проекта Агентства стратегических инициатив опрос специалистов ООиП показал, что, по их мнению, ряд выполняемых ими полномочий может быть передан иным органам и организациям: назначение и выплата единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание

---

<sup>46</sup> Часть 4 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» / <https://www.consultant.ru/>

<sup>47</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423 (ред. от 10.02.2020) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» / <https://vologda-oblast.ru/>

в семью — в органы социальной защиты населения; выдача разрешений на распоряжение средствами материнского (семейного) капитала усыновителям, опекунам (попечителям), приемным родителям ребенка (детей) — в Пенсионный фонд Российской Федерации; выдача согласия на установление отцовства в случаях, предусмотренных законодательством — органам записи актов гражданского состояния (затем суд); выдача разрешений в случаях, предусмотренных законодательством, на изменение имени ребенку, не достигшему возраста четырнадцати лет, а также изменение присвоенной ему фамилии — органам записи актов гражданского состояния; назначение представителя для защиты прав и интересов детей в случае разногласий между родителями и детьми — службам медиации, психологической помощи; разрешение разногласий между родителями, между опекуном ребенка несовершеннолетних родителей и несовершеннолетними родителями в случаях, предусмотренных законодательством — службам медиации, психологической помощи и т.п.

Проектом федерального закона предлагается, кроме того, закрепление ограничения наделения ООиП иными полномочиями законами субъектов Российской Федерации, возможность привлечения к проведению контроля за соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних подопечных в семьях опекунов и попечителей работников медицинских организаций, органов внутренних дел, психологов (педагогов-психологов), специалистов в области воспитания, педагогов, юристов, а также иных специалистов организаций, осуществляющих отдельные полномочия ООиП в отношении несовершеннолетних граждан и порядка привлечения таких специалистов.

Привлечение ООиП к проведению проверок условий проживания несовершеннолетних подопечных также рассматривается в разработанном Минпросвещения России проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей», направленным на совершенствование законодательства в части семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>48</sup>.

Тем не менее наряду с предложениями в проекте Агентства стратегических инициатив можно рассмотреть модели ООиП в отношении несовершеннолетних граждан, которые могут сложиться в результате реформирования. Несомненно, для определения путей реформирования потребуется оценить обоснованность выбора той или иной модели и провести исследование эффективности такого выбора в субъектах Российской Федерации.

---

<sup>48</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов / <https://regulation.gov.ru/projects#npa=96079>

Первая модель связана с полной реализацией предусмотренных Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» требований к ООиП. В этом случае нуждаются в доработке вопросы, которые сегодня не разрешены и касаются пределов полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, включая объем полномочий, срок наделения полномочиями или период организации ООиП в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве».

Вторая модель — если рассматривать переход исключительно на региональную модель, при которой полномочия ООиП выполняет исполнительный орган непосредственно или через свои структурные подразделения. При таком подходе будет необходимо устанавливать переходный период для ее организации. Также, принимая во внимание уже сложившуюся практику, необходимо разрешить вопросы, связанные с правом исполнительного органа создавать государственные казенные учреждения в целях обеспечения реализации отдельных государственных полномочий по опеке и попечительству, включая право принятия решения.

В первой и второй моделях должны быть нормативно закреплены вопросы в части: 1) установления закрытого систематизированного перечня полномочий органов опеки и попечительства; 2) обязательности внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» при расширении полномочий ООиП иными федеральными законами; 3) определения перечня полномочий ООиП, которые могут осуществлять иные организации, для реализации которых требуются специальные знания в психолого-педагогической, социально-медицинской, юридической сферах; 4) предоставления права ООиП привлекать к реализации полномочий иных специалистов (психологов, социальных педагогов, медиков, психиатров, юристов и пр.), по аналогии с судебным механизмом привлечения экспертов и специалистов; 5) территориального распределения полномочий между ООиП (при решении имущественных и неимущественных вопросов); 6) определения полномочий в отношении разных категорий детей (детей, имеющих попечение родителей; детей, у которых отсутствует попечение родителей; детей, нуждающихся в помощи государства). Для формирования моделей потребуется внесение изменений, в том числе в Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Третья — принципиально новая модель ООиП, которая потребует расширения судебных полномочий в области опеки и попечительства. Полномочия ООиП в этом случае должны будут распределены между судом и исполнительным органом и его территориальными подразделениями. К ком-



петенции суда целесообразно передать вопросы, связанные с установлением и прекращением опеки и попечительства, и вопросы по разрешению сделок с имуществом несовершеннолетних граждан. В настоящее время суды рассматривают дела по спорам, касающимся воспитания детей, включая незаконное похищение или удержание детей родителями, состоящими в трансграничных браках, усыновление, а также по оспариванию действий (бездействия) органов опеки и попечительства. В этом случае потребуются еще изменения в гражданском процессуальном законодательстве и, возможно, в судебной системе.

Четвертая модель — через создание единого исполнительного органа по вопросам, связанным с реализацией и защитой прав детей, осуществляющего полномочия непосредственно и через свои территориальные органы. При такой модели необходимо выделить все вопросы по защите прав и интересов детей, находящиеся в ведении здравоохранения, социальной защиты, образования.

Например, А. Е. Тарасова предлагает в случае, если будет принято решение о специальном министерстве, такой федеральный орган исполнительной власти следует наделить функциями в области проблем детей в целом, в том числе детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также граждан из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Именно такой специализированный федеральный орган исполнительной власти должен включать в себя систему учреждений и органов опеки и попечительства. При этом механизм работы ООиП необходимо разделить на две структуры:

Первая структура — занимающаяся выполнением формально-юридических функций. Роль этой структуры возможно предоставить судебным органам.

Вторая структура призвана осуществлять фактическую текущую деятельность органов опеки и попечительства, функции которой могут быть сохранены за органами исполнительной власти — специальным министерством и его структурными подразделениями (если таковое будет создано). Полномочия данного структурного элемента органов опеки и попечительства должны включать: мониторинг жизненной ситуации детей и семей с детьми, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей (лиц из их числа в случаях, предусмотренных в законе); взаимодействие с образовательными учреждениями, организациями социальной защиты, органами власти по вопросам получения информации и оказания требуемой помощи; оказание помощи в воспитании, развитии детей; выявление проблемных ситуаций и обстоятельств, требующих вмешательства; оказание психологической, правовой, социальной

консультационной и иной помощи семьям, имеющим детей, и детям; подготовка и профессиональное сопровождение замещающих семей и т.п.<sup>49</sup>

Рассмотренные вопросы не охватывают всего спектра проблем, связанных с опекой и попечительством, на очереди совершенствование форм семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая возможность создания института профессиональной замещающей семьи, системы подготовки будущих усыновителей, опекунов (попечителей) и сопровождения замещающих семей, эффективность которых сегодня достаточно низкая (почти 30% замещающих родителей, в отношении которых отменено решение о передаче ребенка, прошли школу приемных родителей, и почти 15% — психологическое обследование<sup>50</sup>), а также дополнительного образования специалистов ООиП.

---

После сдачи статьи в редакцию опубликован Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей, состоявшегося 30 ноября 2020 года (№ Пр-355 от 5 марта 2021 года), в соответствии с которым поручено:

Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об определении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты семьи и детей, опеки и попечительства, по разработке мер социальной поддержки семей с детьми, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по профилактике семейного неблагополучия, и представить соответствующие предложения;

Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: рассмотреть вопрос о совершенствовании деятельности органов опеки и попечительства в отношении

---

<sup>49</sup> А. Е. Тарасова. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов/ ЗАКОНЫ РОССИИ: ОПЫТ, АНАЛИЗ, ПРАКТИКА Учредители: Издательский дом "Буквовед" (Москва) ISSN: 1992-8041/ <https://elibrary.ru/item.asp?id=19112024>

<sup>50</sup> Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» / <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445/>

несовершеннолетних детей и обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих уточнение полномочий органов опеки и попечительства, исключение из этих полномочий несвойственных им функций и закрепление правовых основ межведомственного взаимодействия при осуществлении органами опеки и попечительства своих полномочий<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65100>

*Рябова Е. Н., Палибина А. С.*

**Онлайн-обучение в условиях пандемии:  
проблемы и вызовы**

**Аннотация.** В статье представлены результаты пилотажного социологического исследования, характеризующие современную ситуацию онлайн-обучения, введенного в условиях пандемии COVID-19. По мнению педагогических работников, дистанционная форма обучения подняла ряд актуальных вопросов для системы образования и предъявила новые требования к обучению. Отмечается, что существуют объективные трудности, например, отсутствие технических средств как у обучающихся, так и у педагогов, отсутствие навыков проведения онлайн-занятий и использования информационных технологий на уроках, проблемы установления необходимого контакта «учитель — ученик» при дистанционном обучении. Педагогические работники вынуждены в кратчайшие сроки осваивать новые образовательные технологии, апробировать адекватные формы и методы работы в едином образовательном пространстве. В условиях пандемии дети стали больше времени проводить в глобальном информационном пространстве, общаться онлайн, использовать всевозможные мессенджеры. В результате этого возрастает количество угроз для детей в информационном пространстве, усиливается проблема информационной безопасности несовершеннолетних. Согласно результатам исследования делается вывод о том, что обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних это равнозначная зона ответственности всех участников образовательного процесса, в том числе самих обучающихся несовершеннолетних и их родителей. Необходимо особо внимательно и системно изучать и решать вопросы использования онлайн-обучения в современном мире.

**Ключевые слова:** онлайн-образование, информационное пространство, единое образовательное пространство, образовательные платформы, информационная безопасность, информационные угрозы, несовершеннолетние, пандемия.

На протяжении нескольких лет идет процесс цифровизации образования и поэтапного вхождения образовательных организаций в единое электронное пространство. Электронные образовательные платформы, онлайн-обучение, виртуальная образовательная среда и многое другое с использованием информационно-коммуникационных технологий рассматривались до весны 2020 г. либо как дополнительные инструменты, способы получения новых знаний, дополняя традиционное образование, либо как компонент смешанного

обучения, чтобы придать массовость и открытость многим образовательным курсам. Данное направление активно внедрялось в системе высшего образования, дополнительного образования и повышения квалификации кадров на протяжении последних 3–4 лет. В частности, в законодательстве подчеркивается, что образовательные программы могут реализовываться с помощью дистанционных технологий, электронного обучения. Согласно п. 1 ст. 16 Федерального закона от 29.12.2012 № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» «под электронным обучением понимается организация образовательной деятельности с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников. Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников»<sup>1</sup>. Процессы реформирования общего образования также включали постепенное введение единого электронного пространства для школ начиная с проекта «Московская электронная школа» и переход в проект «Российская электронная школа». Введение эпидемиологических мер в связи с распространением коронавирусной инфекции способствовало моментальному переходу школьного обучения в онлайн-формат. Сложившаяся ситуация стала вызовом для системы образования, для всех участников образовательного процесса. Кроме того, появляются первые экспериментальные площадки по внедрению цифрового обучения. С 10 декабря 2020 г. по 31 декабря 2022 г. проведут эксперимент по внедрению цифровой образовательной среды<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ : Приказ Минобрнауки России от 23.08.2017 № 816 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды (вместе с «Положением о проведении на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды») : Постановление Правительства от 7.12.2020 № 2040 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В ходе проведенного пилотажного исследования<sup>3</sup>, совпавшего с введением дистанционного обучения в школах, был обозначен ряд проблем, требующих незамедлительного решения. Исследование проводилось в Республике Мордовия методом анкетирования в очной форме и онлайн, посредством размещения анкеты в сети Интернет на Google Platform. В проведенном исследовании участвовали три группы респондентов: дети в возрасте от 10 до 18 лет, родители, педагогический состав школ. Общее количество респондентов составило 300 человек, приблизительно по 100 человек в каждой группе. Далее в статье будут представлены результаты анкетирования группы респондентов — педагогический и административный состав школ — как одного из главных участников образовательного процесса.

Среди опрошенных, осуществляющих педагогическую деятельность в школе: 15 % относятся к административному составу (10 % — заместители директора и 5 % — директора соответственно), но постоянно проводят уроки с детьми; 49 % осуществляют классное руководство, 36 % являются учителями предметниками. 51,3 % педагогов имеют педагогический стаж 5–10 лет, 34,8 % — 11–15 лет, 9 % — более 15 лет, 4,9 % — менее 5 лет. 32,4 % опрошенных педагогов обучают несовершеннолетних в возрасте 15–16 лет; 27,8 % педагогов работают с несовершеннолетними в возрасте 13–14 лет; 23,2 % — с несовершеннолетними возраста 17–18 лет; оставшиеся работают с 10–12-летними обучающимися. В городе осуществляют свою педагогическую деятельность 71,5 % опрошенных респондентов, в поселке городского типа 18,3 %, в сельской местности 10,2 %.

Большинство опрошенных педагогов (88,7 %) проводят в сети Интернет 3–6 часов в день. Об этом свидетельствуют и ранее проведенные исследования. Так, средний пользователь Интернета в России согласно международному исследованию, проведенному агентством We Are Social и платформой Hootsuite «Digital in 2018 in Eastern Europe», проводит в глобальной сети 6 часов 27 минут ежедневно<sup>4</sup>. В связи с введением дистанционного обучения в российских школах как ограничительной меры в период пандемии, 90 % педагогов отметили, что время нахождения в глобальном информационном пространстве увеличилось более чем в 2 раза. Среди педагогов доля тех, кто доверяют полученной

---

<sup>3</sup> Пилотажное исследование было проведено в рамках выполнения темы Государственного задания Министерства Просвещения Российской Федерации «Защита информационных прав и свобод несовершеннолетних в условиях цифровой трансформации общественных отношений» (2020 г.).

<sup>4</sup> Сергеева Ю. Интернет 2017–2018 в мире и в России: статистика и тренды// <https://www.web-canape.ru/business/internet-2017-2018-v-mire-i-v-rossii-statistika-i-trendy/> (дата обращения 19.12.2020)

информации из сети Интернет, составляет 55,6 %. Скорее не доверяют такой информации 43,2 %

В исследовании было уделено внимание характеру использования информационных технологий при взаимодействии педагогов и обучающихся в период дистанционного обучения при пандемии. Основные механизмы и средства взаимодействия педагогов с учениками при дистанционном обучении представлены в таблице 1.

*Таблица 1 — Основные механизмы и средства взаимодействия педагогов с учениками при дистанционном обучении (допускался выбор нескольких вариантов ответа)*

Механизмы и средства взаимодействия	Педагоги, %
школьный сайт	4,5
электронный журнал	100
персональный сайт учителя	18,4
социальные сети, мессенджеры	94,8
электронная почта	45,4
специальные образовательные платформы	88,4
не используют информационные технологии	1,1
другое	0,8

Согласно полученным данным большинство педагогов при взаимодействии с учениками в дистанционном обучении используют электронный журнал, социальные сети и мессенджеры, специальные образовательные платформы. Важно подчеркнуть тот факт, что использование в образовательном процессе специальных образовательных платформ существенно возросло в связи с введением дистанционного обучения в период пандемии. Этот показатель вырос с 28,8% до 88,4% согласно данным исследования. Такие информационные средства, как школьный сайт или персональный сайт учителя, используются педагогами в меньшей степени.

В ходе исследования мы выяснили, с какими трудностями столкнулись педагоги при дистанционном обучении во время пандемии (рисунок 1). Все трудности мы поделили на пять групп. По мнению педагогов, самые большие проблемы связаны с отсутствием навыков в проведении онлайн-занятий и технического характера, что влияет на установление нужного контакта с детьми. Также многие педагоги высказались о том, что предлагаемый методический и учебный материал на образовательных платформах не соответствует образовательным программам, содержит неточности, искажение установленных фак-

тов, орфографические ошибки, что приводит к затратам времени на поиск и проверку нужного дополнительного материала для онлайн-уроков.

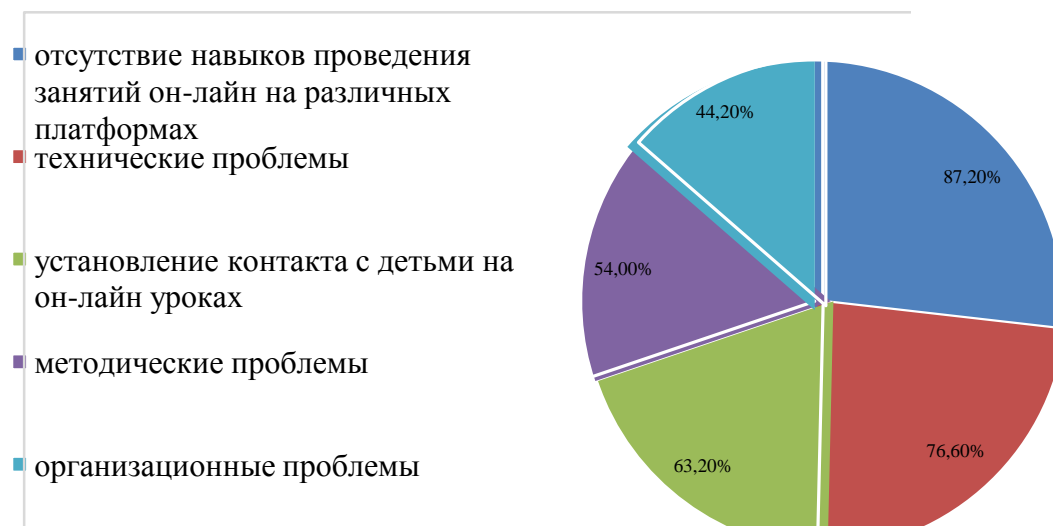


Рисунок 1 — Трудности, с которыми столкнулись педагоги при дистанционном обучении.

Основными видами деятельности несовершеннолетних в сети Интернет, по мнению опрошенных педагогов, являются: общение в социальных сетях (60 %), просмотр фильмов и передач (12,4 %) (здесь имеются в виду любые фильмы и разноплановые передачи), онлайн-игры (12,1 %), поиск информации для образовательных целей (10 %) (здесь имеется в виду информация, которая помогает сделать домашнее задание, самостоятельную работу и т.д.), просмотр фильмов и передач обучающего характера (5,5 %) (здесь имеется в виду только те фильмы и передачи, которые направлены на получение знаний в рамках школьной программы). Однако мнение родителей и учеников, по данным нашего исследования, не совпадает с мнениями педагогов. Дети и родители единогласно считают, что главная цель использования информационно-коммуникационных технологий во время дистанционного образования в школе является «обучение, выполнение домашних заданий». Родители также указали на то, что их дети при дистанционном образовании стали значительно меньше использовать гаджеты, Интернет для онлайн- и сетевых игр, развлечений (34,3%), виртуального общения (26,5%). Как отмечают сами несовершеннолетние, интернет-технологии они используют для учебных целей (100%), игр и развлечений (77,3%) либо для виртуального общения (60,9%). Чтобы получить



информацию, несовершеннолетним проще использовать возможности Интернета, чем, например, спросить у родителей<sup>5</sup>.

В современных условиях увеличения потока информации и активного использования глобального информационного пространства все более актуальной становится проблема обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних, защита их информационных прав и свобод. Современное законодательство даёт совершенно чёткое определение информационной безопасности детей, под которой понимается «состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию»<sup>6</sup>. Кроме того, в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации подчеркивается определяющая роль молодого поколения, на которое идет «информационное воздействие в целях размывания традиционных российских духовно-нравственных ценностей»<sup>7</sup>. Сегодня в научной среде накоплен определенный опыт изучения проблемы информационной безопасности несовершеннолетних, отражающий прежде всего нормативно-правовую составляющую<sup>8</sup>. Кроме того, специалистами отмечаются несколько факторов, которые не позволяют в полной мере эффективно реализовывать комплекс мер по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних: отсутствие единой цели и принципов обеспечения информационно-психологической безопасности детей; отсутствие единого легально закрепленного терминологического аппарата; недооцененность важности обеспечения информационно-психологической

---

<sup>5</sup> Овчаренко Л. Ю. Психологическая защищенность детей и подростков в информационной среде // Гуманитарные науки. 2017. № 4. С. 113–121.

<sup>6</sup> О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

<sup>7</sup> Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 5.12. 2016 № 646 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

<sup>8</sup> Власенко М. С. Обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних в сети Интернет: современное состояние и совершенствование правового регулирования // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2019. Т. 1. № 3. С. 98–105; Безугленко О. С. Вопросы правового регулирования информационной защиты несовершеннолетних в образовательном процессе // Мониторинг правоприменения. 2014. № 4. С. 66–71; Ефимова Л. Л. Правовое регулирование информационной безопасности детей как новый правовой институт информационного права // Аграрное и земельное право. 2018. № 6. С. 131–138; Бородин К. В. Правовое обеспечение безопасности несовершеннолетних в сети Интернет // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 25. С. 56–60; Савельев А. И. Проблема информационной безопасности несовершеннолетних в сети Интернет // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 2. С. 59–66.

безопасности детей и низкая активность законодателя; отсутствие единой системы органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных вырабатывать и реализовывать государственную политику в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних<sup>9</sup>.

В самом обобщенном виде угрозы в сети Интернет можно условно разделить на несколько групп: программно-технические (специально созданные вирусы и троянские программы); экономические (включающие прежде всего взломы платежных систем, фишинг-атаки); контентные (связанные с возможностью публичного, в том числе анонимного, размещения в сети Интернет любых материалов, включая незаконные, пропагандирующие, например, употребление наркотиков и пр.)<sup>10</sup>.

В ходе исследования респондентам был задан вопрос об опасностях и угрозах, с которыми могут столкнуться дети в ходе использования информационных технологий и глобального информационного пространства. На рисунке 2 представлены опасности и угрозы для детей по мнению педагогов.



Рисунок 2 — Угрозы и опасности для детей в информационном пространстве

<sup>9</sup> Ситкова О. Ю., Шварц Л. В. Развитие и современное состояние российских научных исследований о реализации права ребенка на доступ к информации и легального его ограничения в целях защиты детей от вредоносной информации, поступающей из информационно-коммуникационной среды // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 4. С. 214.

<sup>10</sup> Миронова С. М., Симонова С. С. Защита прав и свобод несовершеннолетних в цифровом пространстве // Всероссийский криминологический журнал. 2020. Т. 14. № 2. С. 236.

Мы видим, что наибольшее число педагогов считают в качестве главных угроз вред здоровью, списание финансовых средств и онлайн-мошенничество. Несомненно, сокращение двигательной активности ребенка, увеличение количества времени, проведенного в информационном образовательном пространстве, наносят вред здоровью ребенка: нарушение осанки, зрения, ухудшения работоспособности, утомляемость, сонливость, раздражительность.

Вместе с тем, как отмечают специалисты, наиболее опасной формой киберугрозы в сети Интернет по отношению к несовершеннолетним является кибербуллинг. Основным признаком кибербуллинга является место (виртуальное пространство) и следующие формы его проявления: публичные высказывания оскорблений в адрес жертвы на публичных площадках, форумах; распространение информации, унижающей честь и достоинство жертвы, в разнообразных формах (текст, аудио, видео); рассылка жертве в мессенджерах, в социальных сетях сообщений угрожающего характера на систематической основе. Кроме того, некоторые специалисты в качестве еще одного признака кибербуллинга называют анонимность, что, несомненно, повышает степень его общественной опасности, так как преступник, чувствуя свою безнаказанность, может беспрепятственно заниматься рассылками оскорбляющих или угрожающих писем в отношении неограниченного количества жертв<sup>11</sup>.

В процессе кибербуллинга применяются всевозможные формы психического насилия, такие как угрозы убийством, насильственными действиями по отношению к жертве либо ее родственникам, истреблением имущества родных и близких, распространением компрометирующих их сведений, аудио- и видеоматериалов или иных данных, разглашение которых нежелательно для потерпевшего, шантаж, клевета, оскорбление, навешивание негативных ярлыков, внушение и др.<sup>12</sup>

Отсутствие точных данных о субъективных и объективных факторах, которые влияют на уровень защиты информационных прав несовершеннолетних, не позволяет разработать наиболее эффективные методики по повышению информированности и осведомленности в сфере информационной безопасности, особенно в условиях цифровой трансформации общественных отношений, что, несомненно, делает актуальным наше исследование.

Среди факторов, влияющих на информационную безопасность несовершеннолетних и защиту их информационных прав и свобод, проведенное

---

<sup>11</sup> Мальцева В. А. Защита детей от кибербуллинга // Закон и право. 2019. № 10. С. 95–99.

<sup>12</sup> Барей Н. С., Мальцева В. А. Информационная безопасность детей в виртуальном пространстве. Кибербуллинг как стигматизационный фактор // Теория и практика общественного развития. 2020. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnaya-bezopasnost-detey-v-virtualnom-prostranstve-kiberbulling-kak-stigmatizatsionnyy-faktor-1/viewer> (дата обращения: 30.11.2020)

исследование позволяет выделить группы объективных и субъективных факторов (рисунок 3).

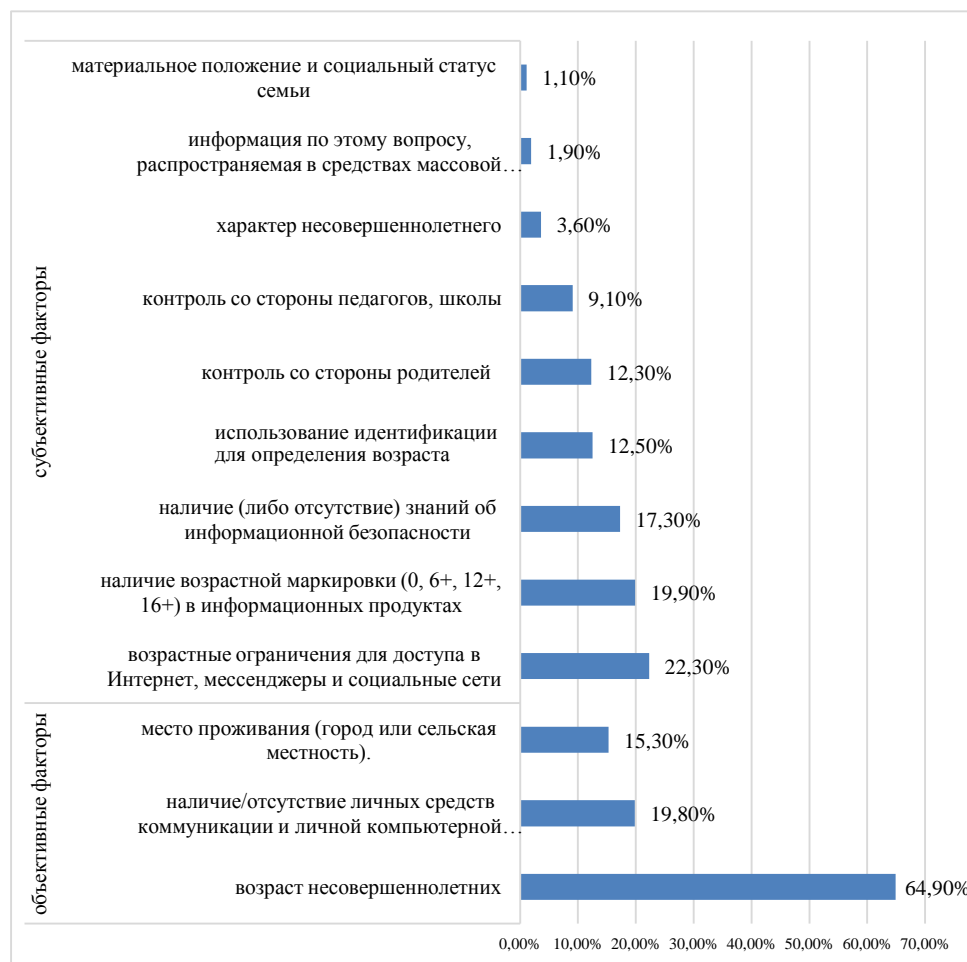


Рисунок 3— Факторы, влияющие на информационную безопасность детей

Согласно представленным данным, наблюдается достаточно большое разнообразие субъективных факторов, выделенных педагогами, влияющих на информационную безопасность несовершеннолетних и защиту их информационных прав и свобод.

При этом 45,5 % опрошенных педагогов выделили информационную безопасность как один из критериев оценки ресурсов в глобальной сети, в частности в едином информационном образовательном пространстве для

несовершеннолетних. Также наиболее важными критериями оценки ресурсов глобального информационного пространства для несовершеннолетних являются возможность бесплатно пользоваться материалами информационных образовательных ресурсов (39,7 %), повышения образовательного уровня пользователя (37,4 %), интерактивность ресурса (24,9 %).

Основными условиями, которые должны способствовать эффективному формированию информационной безопасности несовершеннолетних, по мнению опрошенных педагогов, являются комплекс содержательных образовательных занятий для учащихся, например, система внеклассных мероприятий, направленных на умение выявлять информационную угрозу (54,1 %) и процессуально-технологических, направленных на эффективность использования методов, приемов и средств проведения занятий с учетом особенностей развития несовершеннолетних (43,9 %). Наиболее эффективными мероприятиями для обеспечения личной информационной безопасности несовершеннолетних, являются по мнению 34,9 % респондентов воспитательные и организационные, 24,8 % — технические и программные, 17,5 % — правовые, 12,4 % — этические, 10,4 % — направленные на защиту психики и здоровья.

В настоящее время ответственность за организацию мероприятий с несовершеннолетними в вопросах обеспечения личной информационной безопасности в равной степени несут ответственные за информационную безопасность, назначенные из числа учителей и заместителей директора школы, классные руководители и родители несовершеннолетних. Только 7,2 % опрошенных педагогов считают, что такие мероприятия должны организовывать специалисты из соответствующих структур.

Осведомленность педагогов об уровне организации обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних в их образовательной организации представлены в таблице 2.

Таблица 2 — Осведомленность педагогов об уровне организации обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних в образовательной организации, %

	Да	Нет	Не знаю
Работает ли в образовательной организации контент-фильтрация	15	12,4	72,6
Работает ли в образовательной организации система противовирусной защиты	77	4,1	18,9
Знакомы ли Вы с регламентом пользования личными средствами коммуникации и личной компьютерной техникой в образовательной организации	58,3	24,3	17,4

Знаете ли Вы о мероприятиях, проводимых с родителями по основам обеспечения личной информационной безопасности несовершеннолетних	54,7	17,8	27,5
---	------	------	------

Следует отметить, что среди педагогических и административных работников школ осведомлены об уровне организации обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних заместители директора и классные руководители. Наименее осведомленными в этом плане являются учителя-предметники. Также учителя-предметники в наименьшей степени участвуют в мероприятиях, проводимых с родителями по основам обеспечения личной информационной безопасности несовершеннолетних. Основными организаторами подобных мероприятий, как правило, являются классные руководители. Администрация образовательной организации чаще всего проводит тренинги-семинары по формированию информационной грамотности родителей. При этом установление функции «родительского контроля» на личные средства коммуникации и личную компьютерную технику полностью «ложится на плечи» родителей несовершеннолетних.

На рисунке 4 представлены данные, полученные в ходе исследования, отражающие тематическую направленность мероприятий, которые педагоги проводят с детьми в рамках обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних и защиты их информационных прав и свобод.



Рисунок 4 — Тематика мероприятий для детей в рамках обеспечения информационной безопасности.

При этом педагогами используется комплекс разнообразных форм и методов работы для повышения информационной безопасности несовершеннолетних при использовании информационных технологий и работе в глобальном информационном пространстве. 74,5 % опрошенных педагогов используют в своей профессиональной деятельности уроки по грамотному и безопасному использованию Интернет в школах; 61,2 % — творческие конкурсы, направленные на повышение информационной безопасности несовершеннолетних («Информация: важная, полезная, опасная, вредная», «Основы информационной безопасности»); 44,3 % респондентов занимаются просветительской работой с родителями; 37,2 % педагогов применяют тренинговые программы для несовершеннолетних, направленные на укрепление психического и нравственного здоровья детей и подростков; 4,4 % — создают открытые электронные площадки для обсуждения проблем детей с привлечением СМИ.

Согласно мнению педагогов, мероприятия, которые они проводят в рамках обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних, направлены на:

1. информирование учащихся о видах информации, способной причинить вред здоровью и развитию несовершеннолетних, запрещенной или ограниченной для распространения на территории Российской Федерации, а также о негативных последствиях распространения такой информации (74,9 %);
2. профилактику формирования у учащихся интернет-зависимости и игровой зависимости (64,1 %);
3. обучение детей и подростков правилам ответственного и безопасного пользования услугами Интернет и мобильной (сотовой) связи, в том числе способам защиты от противоправных и иных общественно опасных посягательств в информационной сфере (47,8 %);
4. информирование учащихся о способах незаконного распространения такой информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в частности, в сет Интернет (в том числе путем рассылки SMS-сообщений незаконного содержания) (24,6 %);
5. предупреждение совершения учащимися правонарушений с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (8 %).

Анализ мнения педагогов относительно роли образовательной организации в обеспечении информационной безопасности несовершеннолетних показал, что 62,5 % опрошенных считают, что школа может оказать существенную методическую и организационную помощь в обеспечении информационной безопасности несовершеннолетних. А вот 37,5 % опрошенных педагогов не согласны с таким мнением, считая, что информационная безопасность несо-

вершеннолетних в глобальном информационном пространстве и защита их информационных прав и свобод — это ответственность родителей.

Однако нельзя не согласиться с мнением специалистов, отмечающих, что обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних должно одновременно осуществляться по двум направлениям: 1) максимально эффективное предупреждение и профилактика правонарушений в сети в отношении детей и подростков; 2) ориентация на выявление и пресечение совершенных киберпреступлений в отношении несовершеннолетних<sup>13</sup>.

Отмеченная проблема, по мнению педагогов, является достаточно актуальной, особенно в современных реалиях, однако ее решением должны заниматься не только общеобразовательные учреждения, а все участники образовательного процесса. Эта одинаковая зона ответственности всех: педагогов, самих несовершеннолетних обучающихся и их родителей.

Таким образом, пандемия COVID-19, захватившая весь мир в текущем году, выступила катализатором внедрения дистанционного обучения, выявила новые проблемы системы образования: недостаток технического оснащения, низкая культура цифровой и информационной грамотности, отсутствие нормативных правовых документов, регулирующих длительный период дистанционного обучения и методических материалов, ориентированных на организацию онлайн-обучения, отсутствие выстроенной системы обеспечения информационной безопасности детей в глобальном информационном пространстве.

Современная ситуация свидетельствует о том, что дистанционное обучение продемонстрировало свои недостатки и достоинства. В ситуации, когда традиционное обучение оказалось невозможным в связи с распространением COVID-19, перевод образовательного процесса в дистанционный формат стал выходом в сложившейся ситуации. Взаимодействие в едином информационном образовательном пространстве всех субъектов образовательной деятельности гораздо лучше, чем отсутствие вообще какого-либо общения и обучения. Уже сейчас большинство специалистов дают прогнозы, связанные с введением в системе образования смешанной формы обучения с последующим переходом в онлайн-формат. Но хочется надеяться на то, что дистанционная форма обучения будет развиваться для определенных категорий обучающихся, имеющих проблемы со здоровьем, с социальным окружением, а единое образовательное пространство будет обогащаться и станет незаменимым ресурсом получения новых дополнительных знаний для обучающихся. Дистанционная форма обу-

---

<sup>13</sup> *Оганов А. А.* Основные направления по противодействию киберпреступлениям в отношении несовершеннолетних с использованием киберпространства // Вестник экономической безопасности. 2019. № 3. С. 197.



чения может стоять на одном уровне с традиционной формой обучения только тогда, когда полностью будут решены вопросы методического, организационного, социального обеспечения, а также сопровождения безопасности обучающихся и защиты их прав в глобальном информационном пространстве. Безопасность детей необходимо рассматривать в данном случае предельно широко, с разных точек зрения: информационной, правовой, витальной, социальной, когнитивной. В современном информационном обществе безопасность детей становится главной ценностью. Избежать цифровизации и информатизации в современной жизни нельзя, но сделать ее безопасной — главная задача государства и общества.

### Литература

1. *Барей Н. С., Мальцева В. А.* Информационная безопасность детей в виртуальном пространстве. Кибербуллинг как стигматизационный фактор // Теория и практика общественного развития. — 2020. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnaya-bezopasnost-detey-v-virtualnom-prostranstve-kiberbulling-kak-stigmatizatsionnyy-faktor-1/viewer> (дата обращения: 30.11.2020).
2. *Безугленко О. С.* Вопросы правового регулирования информационной защиты несовершеннолетних в образовательном процессе / О. С. Безугленко // Мониторинг правоприменения. — 2014. — № 4. — С. 66–71.
3. *Бородин К. В.* Правовое обеспечение безопасности несовершеннолетних в сети Интернет / К. В. Бородин // Вестник Челябинского государственного университета. — 2015. № 25. — С. 56–60.
4. *Власенко М. С.* Обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних в сети Интернет: современное состояние и совершенствование правового регулирования / М. С. Власенко // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. — 2019. — Т. 1. — № 3. — С. 98–105.
5. *Ефимова Л. Л.* Правовое регулирование информационной безопасности детей как новый правовой институт информационного права / Л. Л. Ефимова // Аграрное и земельное право. — 2018. — № 6. — С. 131–138.
6. *Мальцева В. А.* Защита детей от кибербуллинга / В. А. Мальцева // Закон и право. — 2019. — № 10. — С. 95–99.
7. *Миронова С. М., Симонова С. С.* Защита прав и свобод несовершеннолетних в цифровом пространстве / С. М. Миронова, С. С. Симонова // Всероссийский криминологический журнал. — 2020. — Т. 14. — № 2. — С. 234–241.

8. *Овчаренко Л. Ю.* Психологическая защищенность детей и подростков в информационной среде / Л. Ю. Овчаренко // Гуманитарные науки. — 2017. — № 4. — С. 113–121.

9. *Оганов А. А.* Основные направления по противодействию киберпреступлениям в отношении несовершеннолетних с использованием киберпространства / А. А. Оганов // Вестник экономической безопасности. — 2019. — № 3. — С. 193–199.

10. *Савельев А. И.* Проблема информационной безопасности несовершеннолетних в сети Интернет / А. И. Савельев // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2016. — № 2. — С. 59–66.

11. *Ситкова О. Ю., Шварц Л. В.* Развитие и современное состояние российских научных исследований о реализации права ребенка на доступ к информации и легального его ограничения в целях защиты детей от вредоносной информации, поступающей из информационно-коммуникационной среды / О. Ю. Ситкова, Л. В. Шварц // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2020. — № 4. — С. 207–219.

***Касаркина Е. Н., Антипова А. А.***

### **Востребованность куратора и института кураторства на уровне высшего образования в условиях COVID-19**

**Аннотация.** В статье анализируется значимость куратора как субъекта, способствующего социальной адаптации и подготовке студентов к овладению универсальными и профессиональными компетенциями высшего образования в условиях COVID-19. Кураторство рассматривается как институт, интегрирующий учебную, внеучебную и воспитательную деятельность в единую социальную систему, ориентированную на социальный заказ и потребности современного высшего образования, существенно перестроившегося под влиянием эпидемиологической ситуации по коронавирусной инфекции (COVID-19). В процессе исследования использованы методы анализа и синтеза, сравнения и обобщения исследований по изучаемой проблеме. Приведены данные анкетного опроса на основе специально разработанной авторской анкеты. Также использованы математические методы обработки, классификации, типологии, группировки, обобщения и интерпретации результатов анкетного опроса. В результате обосновано, что кураторство — это востребованный на современном этапе институт высшего образования; конкретизировано современное понимание института кураторства в условиях COVID-19, рассмотрены функции и направления деятельности вузовского куратора; выявлена интегрирующая роль куратора и института кураторства на уровне высшего образования; рассмотрена проблематика законодательного обоснования института вузовского кураторства, в том числе в условиях COVID-19; выделяются

особенности, проблемы и возможные перспективы развития института кураторства в российской системе высшего образования. Традиции и современные реалии кураторства свидетельствуют о его востребованности как социального института на уровне высшего образования. Куратор является стрелком в работе по адаптации студентов-первокурсников, связывает профессорско-преподавательский состав, педагогический коллектив и студентов, выступает посредником между администрацией факультета, вуза и студенческой группой, является связующим элементом между вузом и семьей студента, между студенческими группами и студентами. Тем не менее в российской системе высшего образования институт кураторства переживает сейчас нелегкий период. Наряду с активным осознанием всеми участниками образовательного процесса востребованности куратора и кураторства как института, выполняющего посреднические и интегративные функции в учебной, научной, воспитательной, образовательной, внеучебной деятельности, отмечаются противоречия в выборе наиболее оптимальных форм его функционирования в условиях COVID-19 при недостаточной разработанности нормативно-правовой базы, практически отсутствия его методического обеспечения и целевого финансирования.

**Ключевые слова:** кураторство, высшее образование, адаптация, воспитание, студенты, функции, роли, социальный институт, востребованность, интеграция, эпидемиологическая ситуация в условиях COVID-19.

Со второй половины марта 2020 года российские вузы в связи с эпидемиологической ситуацией вынуждены были перейти на дистанционное обучение. Коронавирусная инфекция COVID-19 заставила существенно перестроиться всю систему образования — от детских садов и школ до высших учебных заведений. Всем участникам образовательного процесса пришлось приспособиться к новым условиям взаимодействия на всех уровнях. Сегодня вряд ли найдется область, в той или иной степени не затронутая последствиями распространения COVID-19. Влияние, которое пандемия коронавирусной инфекции оказала на систему высшего образования, различается от страны к стране, имеет свою специфику в разных регионах мира. Тем не менее можно проследить общий вектор этих изменений: пандемия поставила университеты в тяжелые условия, вынуждая в кратчайшие сроки адаптироваться к происходящим событиям, тратить значительные средства для ускоренной цифровизации, принимать решения часто без детального учета возможных последствий.

В новых условиях на уровне высшего образования в современной России возрастает значимость не только образовательных и воспитательных, но и социальных функций высших учебных заведений, направленных на успешную адаптацию студенческой молодежи в обществе и ее интеграцию в социум как социальной общности, характеризуемой наивысшей социальной активностью и достаточно гармоничным сочетанием интеллектуальной, профессио-

нальной и социальной зрелости. В этих условиях кураторство выступает востребованным, ключевым звеном в системе высшего образования, интегрирующим различные виды образовательного процесса. Особая роль институту кураторства в условиях COVID-19 отводится в решении задач посредничества, организации, контроля учебной, научной, воспитательной, образовательной, внеучебной деятельности высшего учебного заведения.

Значимость института кураторства на уровне высшего образования подчеркивается в ряде научных исследований, например, отмечается, что институт кураторов активно участвует «в формировании общекультурных компетенций выпускников (социального взаимодействия, самоорганизации и самоуправления)»<sup>1</sup>; «профессиональных компетенций (ориентация на работодателя); универсальных компетенций (коммуникации, индивидуальная и командная работа, профессиональная этика, социальная ответственность, обучение в течение всей жизни)»<sup>2</sup>; «в формировании у студентов профессионально значимой культуры»<sup>3</sup>.

Существует мнение, что «если руководство вуза понимает огромную роль института кураторов в воспитании будущих специалистов, то оно принимает необходимые ответственные и смелые по нынешним временам решения, связанные с возрождением и поддержкой этого института»<sup>4</sup>.

Различные аспекты проблемы развития кураторской деятельности в вузе, в условиях чрезвычайных ситуаций, которые изменяют учебный процесс, достаточно активно рассматриваются современными учеными как в отечественной, так и в зарубежной науке.

Роль и функциональные особенности куратора в условиях современного российского вуза активно отражены в трудах многих авторов: О. Б. Алпатовой, Е. А. Сандрюковой; Е. В. Кирдяшовой; Б. Р. Мандель; Е. А. Овсянниковой; Т. Т. Щелиной; R. G. Gabdrakhmanova, A. N. Khuziakhmetov; Т. А. Krasnova, C. Jones, S. Volet<sup>5</sup>. При этом особенности, на которых акцентируют внимание

---

<sup>1</sup> Серeda А. В., Тутова Г. Ю. Кураторская деятельность как средство развития профессиональной компетентности студентов педвуза // Научно-педагогическое обозрение (Pedagogical Review). 2016. Вып. 2 (12). С. 84.

<sup>2</sup> Бельская Е. Я., Игна О. Н. Роль института кураторства в современном высшем профессиональном образовании // Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin). 2017. 12 (189) С. 13.

<sup>3</sup> Шапошникова О. Н., Левитский В. Л. Система кураторства и организация воспитания студентов // Совет ректоров. 2013. № 7. С. 60.

<sup>4</sup> Мандель Б. Р. Кураторство: проблемы, размышления, полемика // «Alma mater» (Вестник высшей школы). 2014. № 3. С. 46.

<sup>5</sup> Алпатова О. Б., Сандрюкова Е. А. Проблемы института кураторства в учебных группах высших учебных заведений Российской Федерации // Научные исследования и образование. 2017. № 3 (27). С. 3–5; Кирдяшова Е. В. Институт кураторства в современном вузе // Психоло-

авторы, связываются с различными аспектами условий, сложившихся в современном вузе. Так, Т. Т. Щелина раскрывает роль института кураторов в условиях изменившейся психологии студенчества и меняющейся ситуации в сфере развития высшего образования в России<sup>6</sup>. Б. Р. Мандель рассматривает вопросы кураторства в современном российском вузе, исследует вопросы функций, роли куратора, принципы кураторской работы и критерии ее оценивания, выражая мнение, что кураторство в современной России развивается на фоне или полного уничтожения данной функции высшего учебного заведения, или сведения ее только к работе администратора, надзирателя<sup>7</sup>.

Достаточно большой массив работ, посвященных изучению кураторства в современном вузе, исследует функционально-ролевую составляющую кураторской деятельности. В первую очередь авторы выделяют, конечно же, воспитательную функцию куратора. Об этом пишут З. С. Божонов; Т. А. Мирошина; Т. В. Калинина, Е. Е. Сатистова, Т. Т. Щелина; R. G. Gabdrakhmanova, A. N. Khuziakhmetov<sup>8</sup>. Как отмечают в своей работе Е. Е. Сатистова, Т. В. Калинина, Т. Т. Щелина, «на сегодняшний день куратор выступает как организа-

---

го-педагогические проблемы безопасности человека и общества. 2016. № 1 (30). С. 25–30; Мандель Б. Р. Кураторство в современном вузе: поиски разрешения проблем // Педагогика. 2014. № 8. С. 25–31; Овсянникова Е. А. Содержание деятельности куратора в современных условиях // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 1–8. С. 101–104; Щелина Т. Т. Академическое кураторство в инновационном вузе: психологическая обоснованность и педагогическая целесообразность // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия : Социальные науки. 2014. № 4 (36). С. 248–255; Khuziakhmetov A. N., Gabdrakhmanova R. G. Educational process : co-authorship of the teacher and the student // The Social Sciences (Pakistan). 2015. Т. 10. № 7. С. 1736–1742; Krasnova T. A. Paradigm shift: blended learning integration in russian higher education // Procedia — Social and Behavioral Sciences. 2015. Т. 166. С. 399–403; Volet S., Jones C. Cultural transitions in higher education: individual adaptation, transformation and engagement // Advances in Motivation and Achievement. 2012. Т. 17. С. 241–284.

<sup>6</sup> Щелина Т. Т. Академическое кураторство в инновационном вузе: психологическая обоснованность и педагогическая целесообразность // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2014. № 4 (36). С. 249.

<sup>7</sup> Мандель Б. Р. Кураторство в современном вузе: поиски разрешения проблем // Педагогика. 2014. № 8. С. 29.

<sup>8</sup> Божонов З. С. Система кураторства и ее роль в воспитании студенческой молодежи // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 6–3. С. 14–174; Мирошина Т. А. Кураторство как одна из форм воспитательной работы со студентами вуза // Актуальные проблемы современного образования: сб. материалов IV регион. науч.-практ. конф. (г. Кемерово, 28 марта 2016 г.). Кемерово: Кемеровский государственный сельскохозяйственный институт, 2016. С. 47–50; Сатистова Е. Е., Калинина Т. В., Щелина Т. Т. Куратор в воспитательной системе современного вуза // Социальная педагогика в современных социальных практиках: сб. науч. ст. VI Междунар. симпозиума (2–5 июня 2016 г.). Арзамас: Арзамасский филиал ННГУ, 2016. С. 379–384; Khuziakhmetov A. N., Gabdrakhmanova R. G. Creativity in joint activity of teacher and student in the learning process // IEJME: Mathematics Education. 2016. Т. 11. № 4. С. 735–745.

тор жизнедеятельности студенческой группы, что предполагает организацию, интеграцию и коррекцию влияния среды на студента, а также помощь в формировании взаимоотношений в студенческой среде и обеспечение индивидуальной поддержки в саморазвитии студента. Сформулированные таким образом роль и смысл деятельности современного куратора позволяют считать его одним из центральных звеньев в воспитательной системе вуза (факультета). Практическая готовность куратора к осуществлению воспитательной деятельности в сфере образования определяется несколькими значимыми факторами. Прежде всего, куратор должен владеть организаторскими способностями и уметь сплотить коллектив в студенческой группе, а также уметь мобилизовать учащихся для выполнения учебно-воспитательных задач в рамках освоения основной образовательной программы, адекватно выбирать методы и формы организации деятельности в сфере воспитания студентов»<sup>9</sup>.

Другой, не менее популярной функцией куратора, изучаемой представителями как отечественной, так и зарубежной науки, является роль куратора в адаптации студентов к новой студенческой жизни. Об этом пишут такие авторы, как: А. Ю. Абрамов, В. В. Золотарева; Л. И. Василенко, А. В. Гребенников, Д. В. Ключникова; А. Я. Васильева, Т. Н. Лукина; С. Г. Екимова; Э. А. Иванова; R. Ya. Abzalilov, R. A. Gaynullin; O. A. Agarkov; M. Berezhnaya, N. Deberdeeva, E. Pozharskaya, B. Vasyakin; M. V. Dikal, E. O. Ferenchuk; Zh. Xing<sup>10</sup>. В частности, С. Г. Екимова отмечает, что «главная задача куратора —

---

<sup>9</sup> Сатистова Е. Е., Калинина Т. В., Щелина Т. Т. Куратор в воспитательной системе современного вуза // Социальная педагогика в современных социальных практиках: Сб. науч. ст. VI Междунар. симпозиума. 2–5 июня 2016 г. / науч. ред. А. В. Мудрик, Т. Т. Щелина. — Арзамас: Арзамасский филиал ННГУ, 2016. С. 57.

<sup>10</sup> Абрамов А. Ю., Золотарева В. В. Система кураторства и ее роль в адаптации студентов первого курса к процессу обучения в вузе // Педагогика и психология в 21 веке: современное состояние и тенденции исследования: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. с заоч. участием (г. Киров, 23–24 декабря 2013 г.). Киров: ГБОУ ВПО Кировская государственная медицинская академия, 2014. С. 6–12; Ключникова Д. В., Гребенников А. В., Василенко Л. И. Роль куратора учебной группы при адаптации первокурсника в вузе // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 5–4 (47). С. 58–59; Васильева А. Я., Лукина Т. Н. Роль куратора в воспитании студентов в адаптационный период // Педагогический опыт: теория, методика, практика. 2016. № 2 (7). С. 42–43; Екимова С. Г. Кураторство как одна из форм учебно-воспитательной работы в вузе // Проблемы высшего образования. 2017. Т. 2. С. 105; Иванова Э. А. Роль куратора в социальной адаптации первокурсников // Теория и практика современного профессионального образования. 2016. Т. 1. С. 197–200; Abzalilov R. Ya., Gaynullin R. A. Professional adaptation of future specialists on initial university training phase // Theory and Practice of Physical Culture. 2015. № 9. С. 13; Agarkov O. A. Social adaptation of first-year students as the direction of the institution of higher education social service activity // Вісник Національного технічного університету України. Київський політехнічний інститут. Серія: Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 3 (19). С. 78–83; Vasyakin B., Berezhnaya M., Pozharskaya E., Deberdeeva N. Adaptation of

помочь первокурсникам быстро и безболезненно адаптироваться к студенческой жизни, научить ориентироваться в правах и обязанностях студентов, познакомить с организацией учебного и внеучебного процессов, сплотить коллектив и создать благоприятный микроклимат в группе. Быстрая и успешная адаптация к жизни вуза студентов первого курса является залогом успешности овладения ими профессией, то, ради чего они пришли в вуз, то, ради чего работает система высшего образования»<sup>11</sup>.

Многие авторы рассматривают особенности осуществления кураторской деятельности в соответствии со специализацией вуза: правоохранительной (Д. О. Заречнев, Б. А. Федулов; С. С. Пиюкова<sup>12</sup>), технической (Е. Я. Бельская, Е. В. Старцева<sup>13</sup>), медицинской (Н. С. Маниковская, Л. В. Начева, Е. А. Сумбаев; И. В. Шешнева<sup>14</sup>), педагогической (М. Н. Клевина; А. В. Серeda, Г. Ю. Титова<sup>15</sup>), аграрной (Т. Н. Нагаева; Л. Д. Самусенко, С. Н. Химичева<sup>16</sup>), физкультурно-

---

graduates and students of regions to education institutions of Russia by means of social-psychological training // Review of European Studies. 2015. Т. 7. № 3. С. 88–98; Dikal M. V., Ferenchuk E. O. Features adaptation of first-year students learning in higher education Ukraine // Grow up International scientific-practical congress of pedagogues, psychologists and medics. European Association of pedagogues and psychologists “Science”. 2016. С. 23–28; Xing Zh. Methodical toolkit of research of adaptation levels foreign students to study in ukrainian universities // Неперервна професійна освіта : теорія і практика. 2016. № 1–2 (46). С. 110–115.

<sup>11</sup> Екимова С. Г. Кураторство как одна из форм учебно-воспитательной работы в вузе // Проблемы высшего образования. 2017. Т. 2. С. 104.

<sup>12</sup> Федулов Б. А., Заречнев Б. А. Особенности проведения кураторской работы в учебной группе курсантов юридических институтов МВД России // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 3 (46). С. 157–159; Пиюкова С. С. Кураторство как средство воспитательной работы с курсантами и слушателями ведомственного вуза // Вестник Самарского юридического института. 2015. № 2(16). С. 86–90.

<sup>13</sup> Бельская Е. Я., Старцева Е. В. Опыт кураторской деятельности в повышении адаптации первокурсников Томского политехнического университета // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 5. С. 519.

<sup>14</sup> Начева Л. В., Сумбаев Е. А., Маниковская Н. С. Кураторство как одна из форм многогранного воспитательного процесса в медицинском вузе // Современные проблемы воспитательного процесса в медицинском вузе: сб. докладов IV межрегион. науч.-практ. конф. (г. Кемерово, 12 апреля 2016 г.). Кемерово: Кемеровская государственная медицинская академия, 2016. С. 80–83; Шешнева И. В. Кураторство в медицинском вузе: из опыта работы кафедры русской и классической филологии / И. В. Шешнева // Бюллетень медицинских интернет-конференций. 2016. Т. 6. № 1. С. 167–168.

<sup>15</sup> Клевина М. Н. Психолого-педагогическое сопровождение как фактор профессионально-личностного развития студентов младших курсов педвуза / М. Н. Клевина // Актуальные вопросы современной филологии и журналистики. 2015. № 4 (18). С. 110–115; Серeda А. В., Титова Г. Ю. Кураторская деятельность как средство развития профессиональной компетентности студентов педвуза // Научно-педагогическое обозрение. 2016. № 2 (12). С. 84–91.

<sup>16</sup> Нагаева Т. Н. Роль куратора академической группы на этапе становления профессиональной компетентности будущего специалиста АПК / Т. Н. Нагаева // Казанская наука. 2011. № 5.

спортивной (О. В. Баянкин, М. Е. Шишкина<sup>17</sup>), строительной (С. Д. Резник, О. В. Холькина<sup>18</sup>).

Обзор литературы позволяет нам сделать вывод о том, что в целом развитие кураторства в системе высшего образования рассматривается в науке достаточно широко. Однако слабо раскрыта интегрирующая роль куратора и института кураторства на уровне высшего образования. Также не наработана пока достаточная база источников, описывающих и анализирующих особенности кураторской деятельности в условиях COVID-19.

В сентябре 2020 г. был проведен опрос студентов Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева 1–2 курсов при использовании случайной выборки.

Предмет исследования — значимость куратора как субъекта подготовки студентов к овладению универсальными и профессиональными компетенциями и важнейшего элемента института кураторства, интегрирующего учебную, внеучебную и воспитательную деятельность в единую социальную систему в условиях COVID-19.

Цель исследования — определить роль куратора и института кураторства на уровне высшего образования в условиях COVID-19.

Данные анкетного опроса студентов на основе специально разработанной авторской анкеты показали, что деятельность куратора академической студенческой группы в условиях COVID-19 охватывает решение вопросов, связанных с учебным процессом в вузе (94,7 % ответов), внеучебной деятельностью студентов (89,9 % ответов), индивидуальными проблемами студентов (67,8 % ответов), межличностными отношениями в группе (45,3 % ответов), включением студентов в социально значимую и общественную деятельность (42,3 % ответов).

В качестве основных задач кураторской деятельности в условиях COVID-19 респондентами были отмечены:

---

С. 94–96; Химичева С. Н., Самусенко Л. Д. Роль куратора в успешной адаптации обучающегося аграрного вуза // Научные исследования — сельскохозяйственному производству: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Орел, 25 апреля 2018 г.). Орел: ООО ПФ Каргуш, 2018. С. 536–540.

<sup>17</sup> Шишкина М. Е., Баянкин О. В. Проблема адаптации на начальном этапе обучения в вузе по направлению физкультурно-спортивного образования // Двигательная активность в формировании образа жизни и профессионального становления специалиста в области физической культуры и спорта: сб. материалов регион. науч.-практ. конф., посвященной 80-летию Новосибирского государственного педагогического университета (г. Новосибирск, 4 декабря 2015 г.). Новосибирск: Новосибирский государственный педагогический университет, 2015. С. 137–140.

<sup>18</sup> Резник С. Д., Холькина О. В. Управление внеаудиторной работой студентов : опыт выпускающей кафедры строительного университета // Региональная архитектура и строительство. 2017. № 2 (31). С. 190–196.



- посредничество в организации учебы из дома (дистанционно) (92,3 % ответов);
- консультирование по работе с электронными образовательными платформами (92,3 % ответов);
- содействие профессиональной и социальной зрелости (92,3 % ответов);
- развитие потенциала в разнообразных видах учебной деятельности (32,7 % ответов);
- выработка мотивации для внеучебной деятельности и общения (100 % ответов);
- формирование ответственности, самостоятельности, способности к объективной самооценке и саморегуляции поведения (72,4 % ответов).

По мнению респондентов, от вузовского куратора во многом зависит:

- становление индивидуальности студента в процессе адаптации к деятельности вуза в условиях COVID-19 (53,2 % ответов);
- организация воспитательной работы со студентами в условиях COVID-19 (67,7 % ответов);
- укрепление и углубление отношений будущего специалиста с культурой, наукой, искусством в условиях COVID-19 (47,6 % ответов);
- формирование социально ценных и личностных перспектив его профессионального бытия, освоение норм и традиций профессионального сообщества в условиях COVID-19 (63,2 % ответов);
- формирование студенческого коллектива, способного работать в дальнейшем на принципах самоуправления в условиях COVID-19 (86,5 % ответов).

На вопросы относительно назначения кураторства, смысла деятельности куратора в условиях COVID-19 были получены следующие ответы:

- куратор академической группы проводит организационно-воспитательную работу, которая направлена на помощь в управлении студенческой жизнью вверенной ему группы (100 % ответов);
- формирование позитивного отношения к учебе, привлечение студентов к научной и общественной работе (78,7 % ответов);
- содействие созданию в группе атмосферы психологического комфорта (54,3 % ответов).

Больше 50 % опрошенных студентов отмечают увеличение учебной нагрузки в условиях онлайн-обучения и связывают это с большим количеством материалов для самоподготовки.

Анкетный опрос студентов показал, что в условиях COVID-19 куратор способствует осуществлению индивидуализации и дифференциации профессионального воспитания будущего специалиста. Он включен в учебно-воспитательный процесс, его влияние на воспитание студентов во многом

определяется степенью участия в решении проблем каждого и группы в целом. Куратор выступает одновременно инициатором, руководителем и вдохновителем студенческой активности.

Результаты исследования позволили нам выделить три типа кураторов в условиях COVID-19.

*Вузовский куратор, имеющий высокий уровень профессионализма кураторской деятельности.* Хорошо осознает важность теоретической подготовки, знания теории и методики кураторской деятельности в вузе и постоянно пополняет свои знания. Стремится посещать все организуемые для кураторов курсы, семинары, конференции, консультации, обмен опытом, другие формы обучения. Постоянно занимается самообразованием: читает методические журналы и литературу, пользуется материалами методических кабинетов. Стремится помочь студентам правильно определить общественные ориентиры, осмыслить свое место и роль в жизни, направить их творческую инициативу, способствовать развитию активной жизненной позиции, социальной зрелости, содействовать личностному и профессиональному росту. Испытывает потребность встречаться с другими кураторами, обсуждает успехи и неудачи в деятельности, наблюдает за тем, как коллеги осуществляют кураторскую деятельность в вузе, как они общаются со студентами, анализирует свои наблюдения. Понимает важность работы над собой, стремится к постоянному самосовершенствованию в кураторском деле. У таких кураторов развита потребность все делать на совесть, они стремятся продумывать содержание будущей кураторской деятельности, собственные шаги, их последствия для решения социальных проблем студентов. Желание добиться лучших результатов имеет здоровую основу, не связано с честолюбивыми мотивами, жадной личной «первенства».

*Вузовский куратор, имеющий средний уровень профессионализма кураторской деятельности.* Не видит особого смысла в овладении теорией и методикой кураторской деятельности, так как уверен, что и без этого можно добиться успеха. На обучающие мероприятия приходит в основном «под давлением» руководителей. С энтузиазмом воспринимает лишь материалы, имеющие узкоприкладную направленность. Самообразованием практически не занимается, читает лишь то, что настойчиво требуют прямые руководители. Наблюдения за практикой коллег с целью заимствования интересных технологий и приемов кураторской деятельности не ведет. Корректировкой личностных качеств для более успешного выполнения своих обязанностей занимается изредка, под давлением обстоятельств. Стремление к высоким результатам в работе выражено неярко. Серьезные усилия он прикладывает только в ситуациях, когда успех сопряжен с удовлетворением личных амбиций либо с ожиданием поощрения, желания «быть замеченным».

*Вузовский куратор, имеющий низкий уровень профессионализма кураторской деятельности.* Имеет слабую теоретическую и практическую подготовку. Отдает предпочтение прикладным умениям, теоретические знания не относит к числу важных. Обучения в рамках повышения квалификации кураторской деятельности избегает, активен только на некоторых практических занятиях. Самообразованием по вопросам теории и методики кураторской деятельности не занимается. Наблюдение за работой опытных коллег не ведет. Совершенствованием качеств личности, необходимых для успешной работы со студентами, не занимается. Профессиональные умения, обеспечивающие успех кураторской деятельности, развиты плохо. В процессе кураторской работы со студентами может достигать определенного эффекта, но не всегда способен фиксировать, то есть закреплять его. Внутреннее удовлетворение от собственной деятельности испытывает редко.

Рассмотрим роль куратора, отмеченную нашими респондентами в решении проблем обучающихся среди других субъектов адаптационной помощи (таблица 1).

Таблица 1 — Субъекты адаптационной помощи студенческой молодежи в условиях COVID-19\*, в процентах.

Проблемы обучающихся	Субъекты адаптационной помощи, %				
	Студенты и студенческие объединения	Куратор	Семья	Администрация вуза	Иное
Внутриличностные проблемы	56,40 %	48,90 %	87,70 %	23,00 %	7,10 %
Материально-финансовые проблемы	24,50 %	7,70 %	73,00 %	32,40 %	15,60 %
Проблемы здоровья и ЗОЖ	2,10 %	1,10 %	12,70 %	85,00 %	1,10 %
Проблемы учебы и занятости	33,90 %	69,90 %	27,70 %	83,70 %	54,20 %
Межличностные проблемы	39,70 %	26,00 %	4,60 %	2,20 %	30,40 %
Проблемы качества питания	31,70 %	3,00 %	39,30 %	12,50 %	45,00 %
Хозяйственно-бытовые проблемы	27,70 %	4,70 %	49,00 %	8,70 %	33,30 %
Проблемы организации досуга	32,20 %	36,40 %	4,30 %	30,60 %	3,00 %

Проблемы самореализации	24,60 %	10,30 %	6,10 %	64,80 %	5,00 %
Проблемы трудоустройства	8,00 %	6,30 %	33,70 %	48,30 %	6,00 %
Жилищно-бытовые проблемы	14,10 %	5,70 %	43,60 %	36,30 %	13,00 %

*\*Доля в строках составляет более 100 %, так как предлагалось отметить все подходящие варианты в каждой строке.*

Согласно результатам нашего исследования, проведенного в Мордовском государственном университете им. Н. П. Огарева, главной причиной взаимодействия студентов с куратором в условиях COVID-19 является потребность в межличностном общении, решение внутриличностных проблем, организация досуга, решение проблем учебной успеваемости. Однако исследование показало, что в условиях COVID-19 студентам не хватает во взаимодействии с преподавателями, сокурсниками отношений «человек — человек», что в целом отражает тенденцию дефицита данного типа взаимоотношений в обществе. Таким образом, современная высшая школа возлагает на кураторов большие надежды в преодолении трудностей воспитания молодого поколения студентов в условиях COVID-19.

При оценке работы куратора, по мнению респондентов, следует учитывать: учебную успеваемость и посещаемость группы (67,7 % ответов); помощь куратора в организации студенческого актива группы (87,9 % ответов); стимулирование участия студентов группы в научных, культурно-массовых и спортивных мероприятиях (43,7 % ответов); участие студентов группы в общественно полезном труде (44,3 % ответов); информационную работу со студентами (100 % ответов); работу с родителями студентов (47,1 % ответов); регулярное ведение журнала куратора, наличие планов и отчетов (88,7 % ответов); внедрение новых форм или использование новых методов в кураторской работе (52,1 % ответов).

Кураторство — востребованная и, при правильной организации, эффективная система взаимодействия преподавателей и студентов, которая позволяет решать многие задачи в учебе и в других сферах студенческой жизни, передавать новому поколению студентов жизненный опыт, знания, традиции вуза, оказывать определенное воздействие на их мировоззрение и поведение. Основной задачей куратора в условиях COVID-19 является формирование у студентов положительной мотивации к профессионально-личностному самосовершенствованию через развитие в социокультурном пространстве вуза.

Об актуальности и потребности кураторства свидетельствуют и данные иных социологических опросов, которые свидетельствуют, что потребность

в кураторе испытывают 72 % студентов-первокурсников и 53 % студентов старших курсов. Куратор необходим студентам для того, чтобы приобщиться к общественной жизни университета (21,8 %), наладить взаимоотношения с сокурсниками (9,5 %), улучшить бытовые условия (8,6 %), адаптироваться к студенческой жизни (37 %) <sup>19</sup>. Роль куратора в этих сферах жизни студента были отмечены и в ходе исследования, проведенного в Мордовском государственном университете им. Н.П. Огарева.

В условиях COVID-19 институт кураторства столкнулся со специфическими условиями соблюдения целого ряда требований, которые существенно усложнили осуществление кураторской деятельности. Так, в п. 1.12. *Методических рекомендаций МР 3.1/2.1.0205–20 «Рекомендации по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в образовательных организациях высшего образования»*, утвержденных Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 29.07.2020 г., прописано «исключить проведение массовых мероприятий среди различных групп студентов».

Согласно п. 2.1 указанных рекомендаций, «в целях обеспечения безопасных условий организации учебного процесса рекомендуется:

2.1.1. Пересмотреть режим работы, в т.ч. расписание учебных занятий, практик, изменив время начала первого занятия (лекции) для разных учебных групп и время проведения перерывов, в целях максимального разобщения учебных групп.

2.1.2. Занятия заочных и вечерних групп максимально перевести на дистанционный формат.

2.1.3. Закрепить при возможности за каждой учебной группой учебное помещение, организовав обучение и пребывание в закрепленном за каждой группой помещении. Принять меры по минимизации общения студентов из разных групп во время перерывов» <sup>20</sup>.

Соблюдение подобных требований стало неременным атрибутом жизнедеятельности всех вузов России. Особенно сложно в таких условиях оказалось осуществление кураторства, которое в своей основе предполагает активное межличностное общение как между куратором и студентами закрепленной группы, так и между самими студентами, вовлечение их в групповую деятель-

---

<sup>19</sup> Медведев П. С. Система кураторства в обеспечении становления качества жизни студентов вуза : дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2006. С. 98–100.

<sup>20</sup> Рекомендации по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в образовательных организациях высшего образования : методические рекомендации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека МР 3.1/2.1.0205-20 от 29 июля 2020 г. URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74361485/> (дата обращения: 08.10.2020)

ность и в общественную жизнь вуза. Значимой формой осуществления кураторской деятельности в этих условиях стало общение в онлайн-формате.

Доказательством востребованности куратора и института кураторства на уровне высшего образования в условиях COVID-19 может послужить опыт вузов России. Так, в *Санкт-Петербургском гуманитарном университете профсоюзов* 31 августа 2020 г. состоялись мероприятия для первокурсников в дистанционном формате. Ввиду сложной эпидемиологической обстановки первокурсники познакомились с сотрудниками деканатов, кафедр и кураторами учебных групп в онлайн-формате. Сотрудники Университета провели консультации по вопросам организации учебного процесса. 2 сентября 2020 г. на своем официальном сайте вуз опубликовал список кураторов студенческих групп 1 курса на 2020/21 учебный год<sup>21</sup>. При этом университет напомнил родителям первокурсников о целесообразности поддержания контактов с кураторами, так как кураторы являются консультантами и координаторами деятельности первокурсников в группе. Они помогают новичкам узнать о традициях университета, привыкнуть к нормам и правилам вузовской жизни. В течение учебного года они содействуют формированию молодежного коллектива, заботятся о дисциплине, вовлекают студентов в научную и общественную жизнь вуза, помогают развивать интерес к учебе, организовывать досуг.

*Московский педагогический государственный университет (МПГУ)* также в преддверии нового учебного года на официальном сайте вуза опубликовал информацию об организации учебного процесса в первом семестре 2020/2021 учебного года в условиях рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, отдельно уделив внимание работе со студентами первого курса. В данном вузе с 1 по 13 сентября первокурсники прошли традиционный для вуза период адаптации к образовательной университетской среде. В сложившейся ситуации адаптационный период и работа со студентами, в том числе и кураторов учебных групп, также осуществлялась в онлайн-режиме в ИнфоДе. За две недели до начала обучения с первокурсниками было проведено обучение работе в электронной образовательной среде МПГУ, они получили студенческие билеты, учебную литературу и доступ в электронную библиотеку. Открыт адаптационный модуль, был традиционным общеуниверситетским мероприятием «День Знаний МПГУ 2020 г.», который в текущем году прошёл в формате онлайн-трансляции<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Официальный сайт Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов. URL : <https://www.gup.ru/events/news/detail.php?ID=213013> (дата обращения: 26.10.2020).

<sup>22</sup> Официальный сайт Московского педагогического государственного университета. URL <http://mpgu.su/novosti/kak-budet-organizovan-uchebnyj-process-v-pervom-semestre-2020-2021->

В Российском государственном педагогическом университете имени А. И. Герцена в условиях COVID-19 активизировали работу на созданных кураторских онлайн-площадках. В частности, в дистанционном формате продолжила свою работу Школа кураторов РГПУ им. А. И. Герцена «Деятельность куратора в современном ВУЗе». Например, еще 14 мая 2020 г. посредством платформы ZOOM состоялось первое ознакомительное занятие для студентов, которые планировали стать кураторами на следующий учебный год. Участники наметили направления работы, продумали возможные сценарии проведения знакомства с первокурсниками в текущих условиях и стали составлять план работы куратора. Информация о работе данной Школы публикуется на созданной странице в социальной сети «ВКонтакте»<sup>23</sup>.

В Мордовском государственном университете им. Н. П. Огарева, на базе которого и был проведен наш опрос, 1 сентября также отметили День знаний в основном в дистанционном формате, в котором прошла торжественная линейка «Здравствуй, первокурсник!». В онлайн-формате состоялось посвящение первокурсников в студенты Мордовского университета, где они произнесли Клятву огаревца. В рамках онлайн-торжества также прошел флешмоб и виртуальная экскурсия по топовым местам вуза. Особая роль в этих мероприятиях была отведена кураторам. Для первокурсников были организованы кураторские часы, чтобы они могли лично познакомиться со своими наставниками, преподавателями, администрацией факультетов/институтов и представителями студенческих объединений. Мероприятия прошли в аудиториях с соблюдением всех необходимых профилактических норм. В рамках кураторского часа студентам также подробно рассказали о правилах поведения в вузе в связи с распространением COVID-19<sup>24</sup>.

Таким образом, кураторство на уровне высшего образования в условиях COVID-19 может выступать как: форма учебно-воспитательной работы со студентами; средство организации эффективного взаимодействия преподавателя и студента; условие социального воспитания и развития личности студента; вид социальной деятельности и фактор повышения успеваемости студентов; условие успешного профессионального самоопределения и саморазвития студентов. С момента своего зарождения институт кураторства постоянно менялся и продолжает меняться сейчас, и это обусловлено не только ситуацией с коро-

---

uchebnogo-goda-v-usloviyah-riskov-rasprostraneniya-novoj-koronavirusnoj-infekcii-covid-19/ (дата обращения: 26.10.2020).

<sup>23</sup> Школа кураторов РГПУ им. А.И. Герцена «Деятельность куратора в современном ВУЗе» // ВКонтакте. URL : <https://vk.com/wall-114939702> (дата обращения: 26.10.2020).

<sup>24</sup> Официальный сайт Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева. URL : [https://mrsu.ru/ru/news/index.php?ELEMENT\\_ID=75646](https://mrsu.ru/ru/news/index.php?ELEMENT_ID=75646) (дата обращения: 26.10.2020).

навирусной инфекцией (COVID-19). Всем участникам процесса высшего образования необходимо приспосабливаться к новым условиям взаимодействия на всех уровнях, так как несмотря на единые цели воспитательной работы на уровне высшего образования в Российской Федерации, в каждом ВУЗе есть свои особенности работы кураторов.

### Литература

1. *Абрамов, А. Ю.* Система кураторства и ее роль в адаптации студентов первого курса к процессу обучения в вузе / А. Ю. Абрамов, В. В. Золотарева // Педагогика и психология в 21 веке : современное состояние и тенденции исследования : материалы Всеросс. науч.-практ. конф. с заоч. участием (г. Киров, 23–24 декабря 2013 г.). — Киров : ГБОУ ВПО Кировская государственная медицинская академия, 2014. — С. 6–12.
2. *Алпатова, О. Б.* Проблемы института кураторства в учебных группах высших учебных заведений Российской Федерации / О. Б. Алпатова, Е. А. Сандрюкова // Научные исследования и образование. — 2017. — № 3 (27). — С. 3–5.
3. *Бельская, Е. Я.* Опыт кураторской деятельности в повышении адаптации первокурсников Томского политехнического университета / Е. Я. Бельская, Е. В. Старцева // Современные проблемы науки и образования. — 2015. — № 5. — С. 519.
4. *Бельская, Е. Я.* Роль института кураторства в современном высшем профессиональном образовании / Е. Я. Бельская, О. Н. Игна // Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin). — 2017. — 12 (189) — С. 13–16.
5. *Божонов, З. С.* Система кураторства и ее роль в воспитании студенческой молодежи / З. С. Божонов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2016. — № 6–3. — С. 14–17.
6. *Васильева, А. Я.* Роль куратора в воспитании студентов в адаптационный период / А. Я. Васильева, Т. Н. Лукина // Педагогический опыт : теория, методика, практика. — 2016. — № 2 (7). — С. 42–43.
7. *Екимова, С. Г.* Кураторство как одна из форм учебно-воспитательной работы в вузе / С. Г. Екимова // Проблемы высшего образования. — 2017. — Т. 2. — С. 105.
8. *Иванова, Э. А.* Роль куратора в социальной адаптации первокурсников / Э. А. Иванова // Теория и практика современного профессионального образования. — 2016. — Т. 1. — С. 197–200.
9. *Кирдяшова, Е. В.* Институт кураторства в современном вузе / Е. В. Кирдяшова // Психолого-педагогические проблемы безопасности человека и общества. — 2016. — № 1 (30). — С. 25–30.



10. Клевина, М. Н. Психолого-педагогическое сопровождение как фактор профессионально-личностного развития студентов младших курсов педвуза / М. Н. Клевина // Актуальные вопросы современной филологии и журналистики. — 2015. — № 4 (18). — С. 110–115.

11. Ключникова, Д. В. Роль куратора учебной группы при адаптации первокурсника в вузе / Д. В. Ключникова, А. В. Гребенщиков, Л. И. Василенко // Международный научно-исследовательский журнал. — 2016. — № 5–4 (47). — С. 58–59.

12. Мандель, Б. Р. Кураторство в современном вузе: поиски разрешения проблем / Б. Р. Мандель // Педагогика. — 2014. — № 8. — С. 25–31.

13. Мандель Б. Р. Кураторство : проблемы, размышления, полемика / Б. Р. Мандель // «Alma mater» (Вестник высшей школы). — 2014. — № 3. — С. 45–51.

14. Мирошина, Т. А. Кураторство как одна из форм воспитательной работы со студентами вуза / Т. А. Мирошина // Актуальные проблемы современного образования: сб. материалов IV регион. науч.-практ. конф. (г. Кемерово, 28 марта 2016 г.). — Кемерово : Кемеровский государственный сельскохозяйственный институт, 2016. — С. 47–50.

15. Медведев, П. С. Система кураторства в обеспечении становления качества жизни студентов вуза : дис. ...канд. пед. наук : 13.00.01 / Медведев Павел Сергеевич. — СПб., 2006. — 196 с.

16. Нагаева, Т. Н. Роль куратора академической группы на этапе становления профессиональной компетентности будущего специалиста АПК / Т. Н. Нагаева // Казанская наука. — 2011. — № 5. — С. 94–96.

17. Начева, Л. В. Кураторство как одна из форм многогранного воспитательного процесса в медицинском вузе / Л. В. Начева, Е. А. Сумбаев, Н. С. Маниковская // Современные проблемы воспитательного процесса в медицинском вузе : сб. докладов IV межрегион. науч.-практ. конф. (г. Кемерово, 12 апреля 2016 г.). — Кемерово : Кемеровская государственная медицинская академия, 2016. — С. 80–83.

18. Овсянникова, Е. А. Содержание деятельности куратора в современных условиях / Е. А. Овсянникова // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2017. — № 1–8. — С. 101–104.

19. Пиюкова, С. С. Кураторство как средство воспитательной работы с курсантами и слушателями ведомственного вуза / С. С. Пиюкова // Вестник Самарского юридического института. — 2015. — № 2(16). — С. 86–90.

20. Резник, С. Д. Управление внеаудиторной работой студентов : опыт выпускающей кафедры строительного университета / С. Д. Резник, О. В. Холь-

кина // Региональная архитектура и строительство. — 2017. — № 2 (31). — С. 190–196.

21. *Сатистова, Е. Е.* Куратор в воспитательной системе современного вуза / Е. Е. Сатистова, Т. В. Калинина, Т. Т. Щелина // Социальная педагогика в современных социальных практиках : сб. науч. ст. VI Междунар. симпозиума (2–5 июня 2016 г.). — Арзамас : Арзамасский филиал ННГУ, 2016. — С. 379–384.

22. *Серета, А. В.* Кураторская деятельность как средство развития профессиональной компетентности студентов педвуза / А. В. Серета, Г. Ю. Титова // Научно-педагогическое обозрение. — 2016. — № 2 (12). — С. 84–91.

23. *Федулов, Б. А.* Особенности проведения кураторской работы в учебной группе курсантов юридических институтов МВД России / Б. А. Федулов, Д. О. Заречнев // Мир науки, культуры, образования. — 2014. — № 3 (46). — С. 157–159.

24. *Химичева, С. Н.* Роль куратора в успешной адаптации обучающегося аграрного вуза / Л. Д. Самусенко, С. Н. Химичева // Научные исследования — сельскохозяйственному производству : материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Орел, 25 апреля 2018 г.). — Орел : ООО ПФ Каргуш, 2018. — С. 536–540.

25. *Шапошникова, О. Н.* Система кураторства и организация воспитания студентов / О. Н. Шапошникова, В. Л. Левитский // Совет ректоров. — 2013. — № 7. — С. 60–65.

26. *Шешнева, И. В.* Кураторство в медицинском вузе : из опыта работы кафедры русской и классической филологии / И. В. Шешнева // Бюллетень медицинских интернет-конференций. — 2016. — Т. 6. — № 1. — С. 167–168.

27. *Шишкина, М. Е.* Проблема адаптации на начальном этапе обучения в вузе по направлению физкультурно-спортивного образования / М. Е. Шишкина, О. В. Баянкин // Двигательная активность в формировании образа жизни и профессионального становления специалиста в области физической культуры и спорта : сб. материалов регион. науч.-практ. конф., посвященной 80-летию Новосибирского государственного педагогического университета (г. Новосибирск, 4 декабря 2015 г.). — Новосибирск : Новосибирский государственный педагогический университет, 2015. — С. 137–140.

28. *Щелина, Т. Т.* Академическое кураторство в инновационном вузе: психологическая обоснованность и педагогическая целесообразность / Т. Т. Щелина // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия : Социальные науки. — 2014. — № 4 (36). — С. 248–255.

29. *Abzalilov, R. Ya.* Professional adaptation of future specialists on initial university training phase / R. Ya. Abzalilov, R. A. Gaynullin // Theory and Practice of Physical Culture. — 2015. — № 9. — С. 13.

30. *Agarkov, O. A.* Social adaptation of first-year students as the direction of the institution of higher education social service activity / O. A. Agarkov // Вісник Національного технічного університету України Київський політехнічний інститут. Серія : Політологія. Соціологія. Право. — 2013. — № 3 (19). — С. 78–83.
31. *Dikal, M. V.* Features adaptation of first-year students learning in higher education Ukraine / M. V. Dikal, E. O. Ferenchuk // Grow up International scientific-practical congress of pedagogues, psychologists and medics. European Association of pedagogues and psychologists “Science”. — 2016. — С. 23–28.
32. *Khuziakhmetov, A. N.* Educational process : co-authorship of the teacher and the student / A. N. Khuziakhmetov, R. G. Gabdrakhmanova // The Social Sciences (Pakistan). — 2015. — Т. 10. — № 7. — С. 1736–1742.
33. *Khuziakhmetov, A. N.* Creativity in joint activity of teacher and student in the learning process / A. N. Khuziakhmetov, R. G. Gabdrakhmanova // IEJME: Mathematics Education. — 2016. — Т. 11. — № 4. — С. 735–745.
34. *Krasnova, T. A.* Paradigm shift: blended learning integration in russian higher education / T. A. Krasnova // Procedia — Social and Behavioral Sciences. — 2015. — Т. 166. — С. 399–403.
35. *Vasyakin, B.* Adaptation of graduates and students of regions to education institutions of Russia by means of social-psychological training / B. Vasyakin, M. Berezhnaya, E. Pozharskaya, N. Deberdeeva // Review of European Studies. — 2015. — Т. 7. — № 3. — С. 88–98.
36. *Volet, S.* Cultural transitions in higher education: individual adaptation, transformation and engagement / S. Volet, C. Jones // Advances in Motivation and Achievement. — 2012. — Т. 17. — С. 241–284.
37. *Xing, Zh.* Methodical toolkit of research of adaptation levels foreign students to study in ukrainian universities / Zh. Xing // Неперервна професійна освіта : теорія і практика. — 2016. — № 1–2 (46). — С. 110–115.

*Куликова Т. Б.*

## **Барьеры и перспективы академического признания в рамках Евразийского экономического союза<sup>1</sup>**

**Аннотация:** объектом научного поиска в рамках настоящей статьи стали способы преодоления барьеров на пути академического признания образования в пределах евразийского образовательного пространства. Проведенный анализ причин тех проблем, с которыми сталкиваются мигранты из стран ЕАЭС при реализации своих прав на продолжение образования в одном государстве-члене ЕАЭС на основании промежуточных образовательных результатов, полученных в ином государстве члене, выявил как объективные, так и политические барьеры. Широкая автономия образовательных организаций и индивидуализация образовательных траекторий при общем позитивном эффекте объективно препятствуют сопоставимости образовательных результатов в пределах интеграционного пространства. Сохраняющаяся разница в содержании и качестве образования, обусловившая существенные диспропорции академической мобильности между странами, в свою очередь, порождает возражения со стороны некоторых государств-членов по поводу социально-гуманитарного сотрудничества. Выявленная сущность барьеров академического признания определила необходимость поиска таких перспективных механизмов, которые станут основой согласованных процессов модернизации и усиления качества образования во всех государствах-членах ЕАЭС. В указанном контексте автором предлагается использовать механизмы национальных квалификационных рамок, передав функции их разработки на наднациональный уровень, что определит качество гармонизации содержания образования в заданных территориальных границах. На переходном этапе такой гармонизации задачи проводимой интеграции определяют также необходимость создания преференциальных условий приема в образовательные организации граждан государств-членов ЕАЭС. Использование квалификационных рамок и инструментов квотирования позволит гарантировать реализацию практических обязательств государств-членов ЕАЭС по обеспечению свободы передвижения рабочей силы в пределах исследуемого интеграционного объединения.

**Ключевые слова:** интеграция, евразийское образовательное пространство, ЕАЭС, академическое признание, образовательная мобильность, национальная квалификационная рамка, квотирование.

С момента создания Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) его основные цели активно эволюционируют вслед за процессами

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №19–18-00517).

экономического и социального развития. В соответствии со статьей 96 Договора о ЕАЭС<sup>2</sup> государства-члены осуществляют сотрудничество в области содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах. На первоначальном этапе в правовой области это предполагало, прежде всего, гармонизацию трудового законодательства, регулирующего условия свободного перемещения рабочей силы, взаимодействие по вопросам трудовой миграции, а также регулирование на международном уровне основных трудовых прав трудящихся государств-членов.

С течением времени в условиях трансформации механизмов мировой торговли, начавшейся масштабной цифровизации экономики и т.п. указанные цели сотрудничества потребовали более широкого толкования за счет необходимого расширения изначальных сугубо экономических целей интеграции в направлении развития гуманитарного сотрудничества. Логика экономической интеграции диктует необходимость гармонизации также смежных с организацией трудовой деятельности областей.

В Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза особую значимость приобретает инклюзивное развитие, что предполагает «реализацию потенциала каждого человека, обеспечение граждан стран-членов ЕАЭС широкими возможностями профессионального, социально-культурного и других аспектов экономического развития»<sup>3</sup>. В качестве ключевых направлений заявляется «раскрытие потенциала интеграции для людей посредством предоставления возможности не только свободно работать, но и учиться в границах государств-членов ЕАЭС, а также расширение экономического сотрудничества в области образования и науки»<sup>4</sup>.

Реализация заявленных направлений опирается на твердую почву общего прошлого. Сближение в гуманитарной области осуществляется уже длительный период также и в ходе иных интеграционных процессов как прошлых поколений — наследие единого образовательного пространства Советского Союза, так и современных — Европейского пространства высшего образования, образованного в ходе Болонского процесса, общего образовательного пространства Содружества независимых государств, а также общего обра-

---

<sup>2</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе: Международный договор, подписан в г. Астане 29.05.2014 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: [сайт]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms\\_10122018](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms_10122018) (дата обращения: 05.07.2020).

<sup>4</sup> Там же.

зовательного пространства Союзного государства России и Белоруссии. Накопленный опыт создает не только практико-ориентированную базу, но и идеологическую подоплёку перспективной гармонизации при сохранении сложившихся традиций.

Вместе с тем эффективная гармонизация возможна лишь в условиях преодоления сохраняющихся нормативных барьеров и приведения правоприменительной практики в соответствие с целями интеграции. Гарантируя на международном уровне такую неотъемлемую часть содержания права на образования как возможность пользоваться полученным образованием, в том числе посредством его официального признания государством<sup>5</sup>, государства-члены ЕАЭС тем не менее сохраняют ряд препятствий на этом пути.

Официальное признание образования государствами имеет широкий смысл, охватывающий как различные цели, так и различные юридические последствия. Согласно положениям принятой ЮНЕСКО «Глобальной конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию», признание есть «официальное подтверждение полномочным органом ценности и академического уровня полученных в иностранном государстве квалификаций, неполного или предшествующего образования с целью предоставления его обладателю помимо прочего: (а) права подать заявку на обучение по программе высшего образования и/или (б) возможности поиска вариантов трудоустройства»<sup>6</sup>.

В рамках настоящей статьи будет рассмотрен содержательный контекст признания образования (академическое признание), когда признание осуществляется для целей продолжения образования, а также получения образования следующих уровней. Потребности академической мобильности обучающихся на первый план выдвигают существующие барьеры для сопоставимости содержания полученного ранее и предполагаемого к получению в дальнейшем образования, а также сопоставимости способов организации образовательного процесса. В орбиту рассматриваемой проблематики попадают также вопросы доступа к образованию для граждан государств-членов ЕАЭС в пределах объединенного образовательного пространства.

---

<sup>5</sup> Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод: Международный договор, подписан в г. Париж, 20.03.1952 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf) (дата обращения: 18.06.2020).

<sup>6</sup> Глобальная конвенция о признании квалификаций высшего образования: Международный договор, принят Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в г. Париж, 25.11.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373602/PDF/373602eng.pdf.multi.page=45> (дата обращения: 18.06.2020).

Академическое признание требует анализа национальных систем образования на предмет соизмеримости образовательных программ, состава формируемых в результате получения образования компетенций и т.п. Такой анализ обеспечит обоснованность выводов о возможностях академической мобильности в границах стран-членов ЕАЭС.

Несмотря на общее прошлое, сходство образовательных традиций и ценностных ориентаций образования, следует констатировать, что в странах ЕАЭС выработалась национальная специфика, обуславливающая различия в системах организации высшего образования. Содержание образования в странах ЕАЭС традиционно определяется достаточно рамочными государственными образовательными стандартами в сочетании с автономией образовательных организаций и академическими свободами педагогических работников. Такая демократичность способствует развитию образования вслед за социально-экономическими изменениями, раскрытию человеческого потенциала и следованию индивидуальным способностям и интересам обучающихся. Вместе с тем указанное также определяет возникновение различий в подходах и темпах развития.

Особенностью российской системы образования является предоставление обширных полномочий образовательным организациям по определению содержания образовательных программ в пределах действующих образовательных и профессиональных стандартов. Указанные стандарты включают базовый и вариативный компоненты, которые позволяют максимально приблизить содержание формируемых общекультурных и профессиональных компетенций к запросам стейкхолдеров системы образования.

Работодатели, будучи привлекаемыми к реализации образовательных программ в качестве преподавателей, выступая базовыми организациями для проведения академической практики, принимая участие в проведении государственной итоговой аттестации в качестве членов соответствующих комиссий, также играют деятельную роль в складывающихся образовательных отношениях. Работодатели непосредственно влияют на содержательную наполненность всех компонентов реализуемых образовательных программ с учётом национальной специфики.

Предоставление соответствующей широкой автономии сказывается на возможностях академической мобильности, делая результаты обучения сложносоставимыми с аналогичными программами других образовательных организаций, как российских, так и более того, иностранных. Перевод в другую образовательную организацию в Российской Федерации в настоящее время требует проведения процедуры перезачета освоенных дисциплин и, в случае необходимости, прохождения промежуточной аттестации в порядке экстерна.

В ряде других стран-членов ЕАЭС (Казахстан, Республика Беларусь) существует аналогичная ситуация широкой вариативности. В Армении, в свою очередь, автономия образовательных организаций также распространена, однако она не распространяется на вопросы содержания образования. В этой сфере действуют государственные образовательные стандарты, которые должны обеспечивать возможность сравнимости с образовательными стандартами европейских и других иностранных государств, а также возможность признания квалификаций и документов профессионального образования в иностранных государствах и подтверждение их эквивалентности<sup>7</sup>. Однако, несмотря на столь прогрессивные принципы, по данным индекса глобальной конкурентоспособности показатели навыков выпускников в Армении определяют ее 100-е место в соответствующем рейтинге среди 141 государства мира (Россия занимает 77 место, Казахстан — 95 место, Республика Беларусь и Кыргызстан в рейтинг не вошли)<sup>8</sup>. Высшие учебные заведения Республики Кыргызстан, в свою очередь, самостоятельно разрабатывают свои учебные программы на основе соответствующих государственных образовательных стандартов с учетом потребностей рынка труда<sup>9</sup>. Однако евразийское и глобальное измерение в разработке учебных программ, ввиду исходной невовлеченности Кыргызстана в Болонский процесс, в настоящий момент является только частью планируемых в сфере образования реформ<sup>10</sup>.

В результате указанной разницы в темпах развития отмечается неоднородность академической мобильности, вступающей в прямое противоречие с целями сотрудничества в рамках ЕАЭС. Так, численность обучающихся из иных государств-членов ЕАЭС в образовательных организациях высшего образования России в 2017/18 гг. составила 86 788 человек. Вторым по объемам принимающим государством является Кыргызстан — 4 817 обучающихся,

---

<sup>7</sup> О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Закон Республики Армения от 18.01.2005 №ЗР-62 (ч. 1 ст. 8) // Законодательство стран СНГ: [сайт]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=75853](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=75853) (дата обращения: 12.08.2020).

<sup>8</sup> Индекс глобальной конкурентоспособности // Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index> (дата обращения: 15.08.2020).

<sup>9</sup> Об образовании: Закон Кыргызской Республики от 30.04.2003 № 92 // Официальный сайт Министерства образования и науки Кыргызской Республики: [сайт]. URL: <https://edu.gov.kg/ru/docs/zakon-kr-ob-obrazovanii/> (дата обращения: 12.08.2020).

<sup>10</sup> Обзор системы высшего образования Кыргызской Республики: Разработан Исполнительным агентством по образованию, аудиовизуализации и культуре на основе материалов Национального Эразмус+ офиса в Кыргызстане [Электронный ресурс]. URL: [http://erasmusplus.kg/wp-content/uploads/2018/02/countryfiche\\_kyrgyzstan\\_201-7\\_rus.pdf](http://erasmusplus.kg/wp-content/uploads/2018/02/countryfiche_kyrgyzstan_201-7_rus.pdf) (дата обращения: 15.08.2020).



в остальных государствах соответствующие показатели значительно ниже: Казахстан — 2 229 человек, Беларусь — 1 857 человек, Армения — 1 156 человек<sup>11</sup>. Существенный перевес России в рассматриваемой области воспринимается отдельными государствами-членами (Казахстан и частично Беларусь) как угроза национальным интересам, в связи с чем указанные страны возражают против включения социально-гуманитарной повестки в Договор о ЕАЭС, что делает сложившуюся ситуацию в целом трудноразрешимой<sup>12</sup>.

По данным Доклада о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза в 2019 г., «актуальным, но фактически не включенным (по тем или иным причинам — *прим.автора*) в текущую интеграционную повестку становится вопрос о сотрудничестве государств-членов в части поэтапного сближения содержания формируемых квалификаций специалистов различных видов профессиональной деятельности»<sup>13</sup>.

Поддержка потоков трудовой миграции без инвестиций в формирование человеческого капитала в рамках ЕАЭС будет недостаточной и фрагментарной. На необходимость и роль образования человека, населения в экономическом росте государственных образований обращается внимание уже в работах основоположников классической экономической теории<sup>14</sup>. В свою очередь, современная теория человеческого капитала базируется на концепции, выдвинутой лауреатом Нобелевской премии Т. Шульцом. Одним из ключевых тезисов его концепции является признание образования одной из форм капитала и источником будущих удовлетворений и (или) заработков, фактором, обеспечивающим экономический рост. Для улучшения качествен-

---

<sup>11</sup> Данные о численности обучающихся в образовательных организациях высшего профессионального образования государств-членов ЕАЭС, прибывших из других государств-членов ЕАЭС, за 2013/14–2017/18 уч. гг. // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: [сайт]. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/econstat/Documents/Series\\_Education/Educational\\_migration\\_high\\_education.xls](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Series_Education/Educational_migration_high_education.xls) (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>12</sup> *Фатыхова В.М.* Евразийское сотрудничество в области науки и высшего образования: перспективы неофункционального «перетекания» // Вестник МГИМО Университета. 2019. № 2 (65). С. 159–175.

<sup>13</sup> Доклад о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: [сайт]. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_razv\\_integr/Documents/%d0%94%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/Documents/%d0%94%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf) (дата обращения: 22.07.2020).

<sup>14</sup> Антология экономической классики: В 2-х т. / Авт.-сост. *И.А. Столяров*. М., 1993. Т. 1. С. 310.

ных характеристик рабочей силы, согласно концепции Т. Шульца, необходимы дополнительные вложения средств (инвестиции) в образование<sup>15</sup>.

Игнорирование вопросов образовательной интеграции на уровне ЕАЭС будет ослаблять и снижать эффективность остальных интеграционных процессов, имеющих сугубо экономический характер. Преодолению сопротивления отдельных государств будет способствовать поиск таких интеграционных механизмов, которые не просто предполагают взаимные договоренности о безусловном признании образования (что последовательно доказывает свою неэффективность), а станут основой согласованных процессов модернизации и усиления качества образования в государствах-членах ЕАЭС.

Одним из получивших широкое признание способов преодоления описанной локализации образовательных результатов, влияющей на качественную сопоставимость содержания образования, является разработка и внедрение национальной квалификационной рамки (НКР), определяющей, в частности, гармонизацию стандартов, действующих в профессиональной и образовательной сферах.

НКР представляет собой «обобщенное и структурированное по уровням описание основных признаков, используемых для систематизации и построения иерархии признаваемых квалификаций»<sup>16</sup>. Использование соизмеримых национальных рамок квалификаций является одним из признанных способов обеспечения сопоставимости национальных систем труда (в широком смысле), возможности включения в мировую транснациональную экономику. Такие интеграционные процессы с той или иной степенью проработки отмечаются в более чем ста странах. По убеждению, системы квалификационных стандартов выступают действенным инструментом регулирования и определения содержания квалификаций (как для целей осуществления трудовой деятельности, так и для образовательных целей), обеспечения информационного обмена в пределах государства, региона, интеграционного объединения.

В настоящий момент вслед за мировыми трендами НКР нормативно введена в системы квалификаций большинства государств-членов ЕАЭС, в своей основе они имеют профессиональные стандарты, определяющие требования к квалификации по конкретной профессии, специальности, в том числе уже на уровне получения образования. В систему образования профессиональные стандарты, в свою очередь, включатся через учет их положений в содер-

---

<sup>15</sup> *Schulz T.* Investment in Human Capital // *American Economic Review.* 1961. Vol. 51, № 1. P. 1–17. URL: <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEESchultzInvestmentHumanCapital.pdf> (дата обращения: 05.08.2020).

<sup>16</sup> Формирование системы профессиональных квалификаций: Словарно-справочное пособие. М., 2016. С. 19.

жании образовательных стандартов по соответствующим направлениям подготовки. В России и Казахстане данный подход внедряется поэтапно, с 1 января 2021 года он должен получить массовое применение. В Армении в качестве принципа государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования провозглашается обеспечение сравнимости степеней квалификации высшего и послевузовского образования Республики Армения и признание дипломов, их вкладышей в европейских и других иностранных государствах. Инструментами обеспечения указанной сравнимости являются напрямую образовательные стандарты, перед которыми уже на этапе создания ставится задача сопоставимости с образовательными стандартами европейских и других иностранных государств<sup>17</sup>.

Беря во внимание, что в настоящий момент системы НКР в рассматриваемых странах находятся на этапе становления, с учетом задач интеграции представляется целесообразным возвести соответствующую деятельность на наднациональный уровень, привлекая ресурсы Евразийской экономической комиссии с обязательным участием профессиональных объединений — представителей государств-членов ЕАЭС по отраслям экономики.

Внедрение рамки квалификаций на евразийском уровне логично бы определило масштабную переработку содержания включенных в них профессиональных, а вслед за ними и образовательных стандартов в направлении гармонизации их содержания в заданных территориальных границах. Гармонизация в этом контексте должна затрагивать круг изучаемых дисциплин, результаты образования как совокупность знаний, умений и навыков, а также срок получения образования.

Вместе с тем барьеры академического признания для граждан государств-членов ЕАЭС обнаруживают себя также в вопросах получения доступа к образованию. Переходный этап внедрения НКР при сохраняющихся различиях в содержании и качестве образования, полученного в государствах в пределах ЕАЭС, определяет необходимость льготных условий поступления в образовательные организации. Объективные дефициты образования, вызванные указанными различиями, при отсутствии поддержки будут означать заведомо отстающие позиции граждан отдельных государств в условиях конкурса при приеме на обучение. На наличие особых потребностей мигрантов в обес-

---

<sup>17</sup> О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Закон Республики Армения от 18.01.2005 №ЗР-62 // Законодательство стран СНГ: [сайт]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=75853](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=75853) (дата обращения: 15.08.2020).

печении доступности образования, подготовки кадров и непрерывного образования внимание обращено на уровне Международной организации труда<sup>18</sup>.

В этом отношении эффективным является механизм квотирования контрольных цифр приема для отдельных категорий обучающихся. Иностранцам гражданам, в том числе гражданам стран-членов ЕАЭС обучение за счет средств бюджетов большинства государств ЕАЭС доступно в пределах установленной квоты, что предполагает проведение для таких обучающихся отдельного конкурса и в определенной степени обеспечивает их привилегированное положение в отношении граждан государства, где предполагается продолжение образования. Так, Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2020–2025 годы среди задач предусматривает повышение международной привлекательности казахского высшего образования. Для этого до 2025 г. в Казахстане планируется реализовать «стратегию интернационализации, включающую создание благоприятных условий для обучения (инфраструктура, соцпакет, гранты, стипендии и др.), создание системы организации пребывания иностранного студента в период обучения, механизмов информирования, упрощение получения студенческой визы, трудоустройство после завершения обучения»<sup>19</sup>. В Республике Беларусь гранты на обучение иностранных граждан в учреждениях образования, финансируемых за счет средств республиканского бюджета, выделяются ежегодно<sup>20</sup>. Альтернативным способом получения образования иностранными гражданами стран-членов ЕАЭС является поступление на общих основаниях на конкурсной основе наравне с гражданами соответствующего государства. Однако ввиду имеющейся разницы уровней качества образования в пределах соответствующего образовательного пространства такой подход приводит к диспропорциям в доступе к процессам образования и подготовки кадров.

Квота приема иностранных граждан является основным инструментом, обеспечивающим выполнение практических обязательств в сфере подготовки иностранных специалистов в соответствии с международными договорами,

---

<sup>18</sup> О развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение: Рекомендация № 195 Международной организации труда: Принята в г. Женеве 17.06.2004 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2020–2025 годы: Постановление Правительства Республики Казахстан от 27.12.2019 № 988 [Электронный ресурс]. URL: [https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo\\_respubliki\\_kazahstan\\_premier\\_ministr\\_rk/hozyaystvennaya\\_deyatelnost/id-P1900000988/](https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/hozyaystvennaya_deyatelnost/id-P1900000988/) (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>20</sup> О грантах на обучение: Указ Президента Республики Беларусь от 12.06.2018 № 232 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь: [сайт]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P31800232&p1=1&p5=0> (дата обращения: 17.08.2020).

договоренностями, достигнутыми в ходе двусторонних и многосторонних переговоров на высшем и высоком уровнях.

Однако в 2020 г. в Российской Федерации в рамках квоты выделено 15 тыс. бюджетных мест на обучение иностранных граждан (количество поданных заявок при этом составляет более 100 тыс.). В Республике Беларусь количество выделяемых грантов не превышает 100. В иных государствах целевая аудитория, имеющая доступ к грантовой поддержке, ограничена по национальному признаку: в Армении обучение иностранных граждан за счет государственных средств предусмотрено только для абитуриентов из армянской диаспоры по образовательным программам бакалавриата очной формы обучения. Аналогичный подход использован и в Кыргызстане, где гражданам других государств предоставляются квоты для обучения в государственных образовательных организациях за счет государственного бюджета Республики Кыргызстан при условии, что они являются этническими киргизами.

Ввиду взятых на себя международных обязательств интеграции целесообразно рассмотрение вопроса об установлении отдельной квоты приема граждан государств-членов ЕАЭС при поступлении в образовательные организации высшего образования за счет бюджетных средств. Однако указанное возможно лишь в силу признания приоритетности образовательной интеграции в Договоре о ЕАЭС. Выделение квоты приема для соответствующей категории иностранных граждан выступит значимым инструментом достижения интеграции в социальной сфере в пределах ЕАЭС.

Закрепление среди приоритетов интеграции сферы образования позволит также разрешить проблему невозможности распространения особого правового статуса, предусмотренного для трудящихся государств-членов ЕАЭС (в части социальных гарантий и оформления пребывания), на граждан государств-членов, не работающих по причине получения образования на территории государства-члена ЕАЭС, гражданином которого он не является и в котором постоянно не проживает<sup>21</sup>. На соответствующую фрагментарность правового статуса в части трудовых прав и социальных гарантий обращает внимание И. В. Войтковская. В этом направлении произошли значительные перемены. В качестве отдельной государственной задачи выделено «создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской

---

<sup>21</sup> *Войтковская И. В.* Проблемы трудового неравенства в Евразийском экономическом союзе // Российский юридический журнал. 2019. № 6. С. 127–139.

Федерации»<sup>22</sup>. Однако указанные положения справедливо названы в правовой доктрине лишь первыми декларативными шагами: нормативно-правовая база в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации до настоящего времени имеет сложную правовую конструкцию с многочисленными обременениями и дополнительными обязанностями участников отношений<sup>23</sup>.

Цель обеспечения формирования единого рынка трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС воплощает перспективные способы катализации процессов интеграции не только экономической и политической, но и социальной, образовательной сфер евразийского пространства. Создание и развитие ЕАЭС служит источником ранее неизвестных вызовов и нарастающего объема задач в области образования и развития человеческого капитала.

Глобальный экономический кризис, вызванный пандемией 2020 года, отводит вопросам образовательной интеграции в рамках ЕАЭС второстепенные роли. Однако использование общего потенциала консолидированных образовательных ресурсов способно сыграть значительную роль в преодолении усугубившихся проблем снижения человеческого капитала и безработицы. Основной целью интеграционных процессов в образовании станет сближение сферы образования и рынка труда, а также обеспечение профессиональной готовности трудящихся стран-членов ЕАЭС к работе и жизни в пределах интегрированного экономического пространства. Интеграция сферы образования в рамках Евразийского экономического союза будет способствовать созданию необходимых условий для дальнейшего посткризисного развития, формированию за счет усиления наднациональности на территории ЕАЭС «собственного центра силы»<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Лебедева Т.В. О нормативно-правовом обеспечении адаптации учебных мигрантов // Миграционное право. 2019. № 3. С. 24–29.

<sup>24</sup> Механизмы реагирования на угрозы макроэкономической стабильности в условиях глобального экономического кризиса, вызванного пандемией: Аналитический доклад // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: [сайт]. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_makroec\\_pol/economyViews/Documents/%D0%94%D0%BE%D0%20\\_14.45.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/economyViews/Documents/%D0%94%D0%BE%D0%20_14.45.pdf) (дата обращения: 30.08.2020).

## Литература

1. *Schulz T.* Investment in Human Capital // *American Economic Review*. — 1961. — Vol. 51, № 1. — P. 1–17. — URL: <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEESchultzInvestmentHumanCapital.pdf>.
2. Антология экономической классики: в 2-х т. / авт.-сост. И. А. Столяров. — М., 1993. — Т. 1. — 475 с.
3. Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: [сайт]. — URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms\\_10122018](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms_10122018).
4. Доклад о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: [сайт]. — URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_razv\\_integr/Documents/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%b8%d0%bd%d1%82%d0%b5%d0%b3%d1%80%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/Documents/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%b8%d0%bd%d1%82%d0%b5%d0%b3%d1%80%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf).
5. *Войтковская И. В.* Проблемы трудового неравенства в Евразийском экономическом союзе // *Российский юридический журнал*. — 2019. — № 6. — С. 127–139.
6. Индекс глобальной конкурентоспособности. Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс]. — URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index>.
7. *Лебедева Т. В.* О нормативно-правовом обеспечении адаптации учебных мигрантов // *Миграционное право*. — 2019. — № 3. — С. 24–29.
8. Обзор системы высшего образования Кыргызской Республики: Разработан Исполнительным агентством по образованию, аудиовизуализации и культуре на основе материалов Национального Эразмус+ офиса в Кыргызстане [Электронный ресурс]. — URL: [http://erasmusplus.kg/wp-content/uploads/2018/02/countryfiche\\_kyrgyzstan\\_201-7\\_rus.pdf](http://erasmusplus.kg/wp-content/uploads/2018/02/countryfiche_kyrgyzstan_201-7_rus.pdf).
9. *Фатыхова В. М.* Евразийское сотрудничество в области науки и высшего образования: перспективы неофункционального «перетекания» // *Вестник МГИМО Университета*. — 2019. — № 2 (65). — С. 159–175.
10. Формирование системы профессиональных квалификаций: Словарно-справочное пособие. — М.: Издательство «Перо», 2016. — 48 с.

*Абашидзе А. Х.*

**Рецензия на перевод Части VI Руководства по передовой практике применения статьи 13 (1) (b) Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г.**

Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 года (далее Конвенция), вступившая в силу для Российской Федерации 1 октября 2011 года, направлена на защиту детей в международном масштабе от вредных последствий их незаконного перемещения или удержания, на установление процедур, обеспечивающих их незамедлительное возвращение в государство их постоянного проживания, а также на обеспечение защиты прав доступа.

В целях применения Конвенции Гаагской конференцией по международному частному праву изданы практические руководства, состоящие из шести частей по различным аспектам правового регулирования правоотношений в сфере незаконного перемещения детей. Первая, вторая, третья и четвертая части такого руководства по правоприменению переведены на русский язык:

Часть I по вопросам деятельности центрального органа;

Часть II мероприятия по реализации;

Часть III превентивные меры;

Часть IV исполнение.

До настоящего времени оставались непереуведенными части V (Медиация) и VI (применение статьи 13 (1)(b)).

Настоящий перевод представленного текста части VI (применение статьи 13 (1) (b) осуществлен в рамках реализации научно-исследовательской работы «Исследование и анализ законодательства в части применения Конвенций о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г., о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей от 19 октября 1996 г. в Российской Федерации», заказчиком которой выступает Министерство просвещения Российской Федерации.

С целью координации деятельности по обеспечению скорейшего возвращения детей и для достижения других целей Конвенции в каждом государ-



стве-участнике Конвенции создан соответствующий центральный орган (далее — Центральный орган).

Министерство просвещения Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1097 «О центральном органе, отправляющем обязанности, возложенные на него Конвенцией о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» (ред. от 19.12.2018) является ведомством, на которое возложены полномочия Центрального органа.

Тема самого научного исследования Федерального центра образовательного законодательства посвящена актуальной для современной России проблеме — определению места жительства детей при распаде международных браков и учет интересов ребенка при решении вопроса о его возвращении в страну постоянного проживания. При этом необходимо отметить, что дела по искам о возвращении ребенка на основании Конвенции или осуществлении на ее основании прав доступа обладают существенными сложностью и спецификой в Российской Федерации.

Судам в соответствии с ч. 2 ст. 1, ч. 1, ч. 4 ст. 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) предстоит непосредственно применять нормы Конвенции, раскрывающие понятия незаконного перемещения и незаконного удержания ребенка, прав опеки и прав доступа, предусматривающие обстоятельства, при наличии которых заявление подлежит удовлетворению или отклонению, а также принимать во внимание на основании Конвенции иностранное законодательство, судебные или административные решения.

В ходе рассмотрения и разрешения дела о возвращении ребенка на основании Конвенции важно не допустить его смешения с делом об определении в соответствии с семейным законодательством места жительства ребенка. Суду при этом следует исходить из концептуального положения ст. 19 Конвенции, согласно которому, разрешая требование о возвращении ребенка в государство его постоянного проживания, суд не решает вопроса о том, с кем из родителей будет проживать ребенок.

Наличие перевода указанной статьи, его качественное выполнение позволит соответствующим центральным органам (также как и судебным и административным) надлежащим образом исполнять обязательства, вытекающие из Конвенции, качественно и быстро рассматривать дела, связанные с принятием решения о возвращении ребенка, и предотвращать подачу заявлений в Европейский суд по правам человека.

Следует учитывать, что во все большем количестве решений по делам, связанным с Конвенцией, Европейский суд по правам человека поддерживает

претензии в адрес государств, которые не приложили необходимых усилий для оперативного и эффективного рассмотрения дел об осуществлении права родителя на возвращение ребенка.

Указанная Конвенция ратифицирована Россией в 2011 г, однако практика применения положений Конвенции имела трудности в силу отсутствия перевода всех ее разделов. Представленный на рецензию перевод статьи 13 (1) (b) Конвенции в полной мере восполняет этот пробел.

*Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой международного права РУДН, профессор кафедры международного права МГИМО МИД России, доктор юридических наук.*

*Вице-председатель Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Председатель Комиссии международного права Российской Ассоциации содействия ООН, Член экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России по праву, Советник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.*

***А. Х. Абашидзе***

---

# YEARBOOK OF RUSSIAN EDUCATIONAL LEGISLATION

ISSUE 15 (№ 20)

2020

## RUSSIAN EDUCATION AND INTERNATIONAL LAW

***Boldyreva E. V. Problem aspects of international legal regulation of education .....4***

*Boldyreva Elena Vladimirovna.* candidate of juridical science, associate of professor of the constitutional law of Institute of law and national security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Tel.: +7 (906) 737-83-24, e-mail: boldyreva555@mail.ru

**Abstract.** The article provides an analysis of international norms on education. The documents considered in various international organizations such as the United Nations, the Council of Europe, the Commonwealth of Independent States, as well as bilateral international agreements of the Russian Federation were considered. The article analyzes the provisions of the legislation of the Russian Federation in terms of securing international obligations. Scientific novelty lies in an analysis of the international legal regulation of education issues and the identification of problems in the implementation of international norms. Based on the results of the study, conclusions were made on the content of international legal regulation on education, on the effectiveness of mechanisms for protecting the right to education, on the need for mandatory implementation of international norms in the domestic law of states, establishing the procedure for exercising the right to education, and creating socio-economic conditions for its implementation. Regarding to the Russian Federation, it was revealed that the legislation of the Russian Federation on education secured the assumed international obligations and the mechanism for their implementation. At the same time, decisions of international bodies on violation of the provisions of international treaties are executed by the Russian Federation on the condition that they comply with the provisions of the Constitution of the Russian Federation, and respect the constitutional identity of the Russian Federation.

**Key words:** the right for education; education; international agreements of the Russian Federation in the field of education, discrimination in education, public availability of education, free education, international protection of the right to education, European Court of Human Rights, The Committee on the Rights of the Child, Human Rights Committee, RF legislation on education.

**Putilo N. V., Volkova N. S. Legal support for the development of the system of continuing education in the Russian Federation, taking into account the norms of international law and foreign experience .... 19**

*Putilo Natalia Vassilievna.* Candidate of Legal Sciences, Head of the Department of Social Legislation Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (117218, Russia, Moscow, Bolshaya Cheremushkinskaya st., 34), Tel.: + 7 (499) 724-12-19, e-mail: putilon@mail.ru

*Volkova Natalia Sergeevna.* Candidate of Legal Sciences, Deputy Head of the Department of Social Legislation Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (117218, Russia, Moscow, Bolshaya Cheremushkinskaya st., 34), Tel.: + 7 (499) 724-12-19, e-mail: volkova@izak.ru

**Abstract.** The law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14.03.2020 No. 1-FKZ "on improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities" enriched the constitutional basis of educational legislation with the Institute of continuing education.

*Relevance of the research*

Against the background of modern trends in the development of science and industry, as well as demographic changes, continuing education acquires the status of the most important institution of educational legislation. "Education through life" is an attribute of a knowledge-based society, where the quality of human potential determines the competitiveness of the state in the global market. The current legislation of the Russian Federation on education, as the law on science today is developing with an eye on strengthening the role of interdisciplinary knowledge and skills, the need to introduce new innovative forms of training, given the increasing differentiation of knowledge and process of their constant and quick updates. Demographic trends associated with a decrease in the population and an increase in the share of older citizens also require a focus on the principle of maximizing the employment and other socially significant potential of each member of society to solve common problems. Means that should be ample opportunities to obtain new knowledge and competencies provided a modernized legal framework within which lifelong education will become a full-fledged interdisciplinary Institute that combines the guarantees of the right to lifelong education, lifelong education as the basis of the education system,

special institutions and mechanisms necessary for the implementation of this law and the implementation of the principle.

*The purpose of this research*

is to show, taking into account the provisions of international documents and foreign experience, the main directions of modernization of Russian legislation in the framework of the formation of an intersectoral Institute of continuing education.

*Method of research*

The research was based on a combination of methods of formal legal analysis of the text of normative legal acts and methods of system analysis, forecasting and modeling, as well as a comparative legal method.

**Key words:** education system, continuing education, older generation, principle, institute, formal education, non- formal education, international law, foreign experience/

## DIGITALIZATION OF EDUCATION

### ***Chekha V. V.* Educational program as a digital platform: regulatory issues.. 35**

*Chekha Vadim Vitalievich.* Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Representative Office of Rossotrudnichestvo in Abkhazia (Moscow, Russia)  
Tel.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: tschecha77@list.ru

**Abstract.** Currently, digitalization is actively changing the education system in Russia. In such conditions, the question arises of the need to transform educational programs. Giving the educational program the status of a digital platform is a natural and logical decision. The educational program is a digital platform that integrates the content-educational and technological components of the educational process will significantly increase the efficiency of educational activities. This kind of increase in efficiency is due to the possibilities that the platform provides, including the possibilities for integrating a wide variety of information systems, services and databases into the educational process, ensuring the organization of interaction between participants in educational activities. This transformation process in its extreme expression will gradually lead to the emergence of subjectivity in the educational program itself - a digital platform, which implies, in particular, the possibility of joining independent, without the mediation of an educational organization, relations with an educational program-digital platform on the part of students, pedagogical workers, and governing bodies. education and other persons, including from the side of the same platforms, with subjectivity. Thus, the educational system in the future is a world of competing and blocking among themselves and with other subjects of educational

programs - digital platforms with built-in artificial intelligence in the presence of a significantly adjusted downward network of educational organizations. The educational organizations themselves in such a system can perform the functions of operators-owners of educational programs-digital platforms, organizing the multilateral interaction of these programs with other persons, in particular with the owners of information systems, services and databases necessary for training.

**Key words:** digitalization, digital technologies, educational program, digital platform, artificial intelligence, educational organizations, local act, education management.

***Sheveleva N. A., Vasilyev I. A. University corporations as moderators of digitalization of higher education programs.....53***

*Sheveleva Natalia Alexandrovna.* Head of the Department of Administrative and Financial Law of St. Petersburg State University, Professor, Dr. Sc.  
Тел.: +7 (812) 363-60-90, e-mail: n.sheveleva@spbu.ru

*Vasilyev Ilya Alexandrovich,* Associate Professor, Associate Professor of the Department of History and Theory of Law of St. Petersburg State University, Ph.D.  
Тел.: +7 (812) 363-60-92, e-mail: i.vasilev@spbu.ru

**Abstract.** The coronavirus pandemic forced universities to switch to one hundred percent use of distance learning technologies in higher education programs, while students partially returned to their home cities, including cities outside of Russia, and partially remained in university dormitories. The task of universities to provide a meaningful level of higher education programs has remained unchanged. The complexity of the situation was partially offset by the creation, over the past few years, of online courses in Russian and English for national and international educational platforms, which made it possible to fill the need for non-digitized training sessions. Several leading universities have made their online courses freely available to all students. Organizational support for the implementation of educational programs in full was provided by the opening of access to library resources of leading universities, including databases in a subscription. In this case, both the leading universities of Russia and corporations of universities (the Association of Leading Universities, the Association of Global Universities, the Russian Union of Rectors) took an active position.

The testing of the higher education system by the epidemiological situation revealed the need to develop common approaches for the implementation of various digital resources available on the Internet into the educational process and the joint use of public property in the interests of the digitalization process. Increasing the role

of universities` independence in making the necessary management decisions is a prerequisite for overcoming the extreme manifestation of the isolation of Russian universities and the transition to a corporate solution of strategic issues of higher education, the key of which today is the digitalization of the content of educational programs and tools of the educational process.

**Keywords:** corporations of universities, the Association of Leading Universities, the Association of Global Universities, the Russian Union of Rectors, higher education, the content of educational programs, online courses, new educational forms, educational platforms, local rule-making of universities, uniform approaches to regulation.

**Aleksandrov A. Yu. Problems of a legal regulation  
of new educational trends .....68**

*Alexandrov Andrey Yurievich. Ph. D in Economics, associate professor,  
Rector, I.N. Ulyanov Chuvash State University, (Cheboksary, Russia).*

**Abstract.** The article seeks to examine substantial changes in social relations in the field of higher education during 2020. Said alterations sparked new forms of interaction between participants of education relations who were forced to abandon the usual ones due to the urging need to continue their scientific and educational activities under conditions of COVID-19. The study systematizes the changes and analyses their extent of legal regulation. We have examined the experience of leading Russian research institutions and best practices of regional universities including Chuvash State University named after I.N. Ulyanov on implementation and usage of digital forms of interaction between education institutions, students, enrollees and regulatory bodies. The study researches the changes in the education law of the Russian Federation and proposes improvements to current legislation. Research shows that it is necessary to develop and elaborate legal regulation of the digital constituent – an inalienable part of the modern education framework.

**Keywords:** digital information and education university environment, digitalization of the education environment, education trends of 2020, education law, systematization of changes in legal regulation, legal regulation

**DISTANCE EDUCATION**

***Nikonova N. V., Barabanova S. V., Gazizova N. N. Some features of the organization of pedagogical activity through synchronous training .....80***

*Nikonova Nataliya Vladimirovna.* Candidate of Sciences, Associate Professor of the Department of Higher Mathematics, Kazan National Research Technological University.

(Russian Federation, Kazan)

Tel.: 7 (843)295-14-85, e-mail: zarnik@mail.ru

*Barabanova Svetlana Vasilievna.* Doctor of Law, Head of Law Department, Kazan National Research Technological University

(Russian Federation, Kazan).

Tel.: +7 (917) 296-34-74 e-mail: sveba@inbox.ru

*Gazizova Natalia Nikolaevna.* Candidate of Sciences, Associate Professor of the Department of Higher Mathematics, Kazan National Research Technological University, (Russian Federation, Kazan).

Tel. +7 (843) 295-14-85, e-mail: natalyg@rambler.ru

**Abstract.** The article analyzes the organization of pedagogical activity with the use of distance educational technologies and e-learning. The positive and negative aspects of distance education are considered both from the point of view of students and from the point of view of teachers. A comparative analysis of full-time and distance learning, and, accordingly, the quality of education, taking into account the use of different learning technologies, is carried out, the differences between synchronous, asynchronous and combined learning and related legal problems are considered. The forms and methods of distance learning are considered, their features are revealed.

**Keywords:** distance learning technologies, synchronous, asynchronous and combined learning, digitalization of education, mathematical education

**Makarov T.G. Legal regulation of distance education:  
problems and prospects of development .....97**

*Makarov Timofey Grigorievich.* PhD in Law, Associate Professor of the Department of Civil Law of the Kazan Federal University (Kazan, Russia)

Tel.: +7 (927) 245-85-70, e-mail: timamakarov@mail.ru

**Abstract.** In this article, the author examines the problems associated with distance education in the Russian Federation, among which Makarov T.G. attributes the difficulties of ensuring information security of students, the lack of a strong regulatory



framework dedicated to distance education, the lack of proper knowledge of some of the teaching staff of all skills and techniques of working with online applications for distance learning, which requires appropriate professional development, the lack of distance education standards and standards for monitoring the results of this education. In the article, the author proposes ways to solve these problems, and also indicates the prospects for the development of distance education in the Russian Federation.

**Keywords:** distance education, distance educational technologies, e-learning, digital educational environment, system of education.

## EDUCATION AND SECURITY

***Kurov S.V. Security of general education under extraordinary circumstances .....108***

*Kurov Sergey Vladimirovich.* 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.** The article analyzes the negative consequences of emergencies and emergencies on the implementation of the educational process in the field of general education. The nature and content of the emergency situation are identified in accordance with the concept introduced by the legislation of the Russian Federation. Along with emergency situations, emergency situations pose a serious threat to educational security, including the security of the general education process and general education in general, and ultimately to the constitutional right to general education. Defined in the legal aspect of the general and special in an emergency from an emergency.

The main features are their unpredictability, unpredictability, extraordinary, exclusivity, and negative impact on society. At the same time, an extraordinary circumstance is considered as a legal fact-an event that serves as the basis for the emergence of a social situation.

At the same time, an extraordinary circumstance is considered as a legal fact-an event that serves as the basis for the emergence of a social situation in a certain territory (country, subject of the Russian Federation), represented as a set of certain real social relations regulated by the legislation of the Russian Federation. The differences between the legal perception of emergency situations in public law regulation and civil legislation are revealed. A special place in the article is occupied by the

problems of public administration in an emergency situation and emergency circumstances, taking into account the need to respect constitutional rights. The problem of the correlation of law, necessity and expediency is discussed.

**Keywords:** educational security, general education, threat to educational security, right to general education, emergency situation, emergency circumstances, security of general education.

**Simonova M. A., Ostroushko A. V. Development of a risk-based approach to identify deficiencies in the legal regulation of the digital transformation of public relations that reduce the level of information security of minors .....122**

*Simonova Marija Alexandrovna.* Doctor of Historical Sciences, Director of the Educational and Scientific Institute of Comparative Educational Policy of the Peoples Friendship University of Russia

Tel.: +7 (495) 787-38-03, e-mail: simonova-ma@rudn.ru

*Ostroushko Alexander Vladimirovich.* Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public and International Law of the Financial University under the Government of the Russian Federation (Russia, Moscow)

Tel: +79037519932, avostroushko@fa.ru

**Abstract.** Harmonious development of minors is in potential danger due to the progress among with continuously changing social relations caused by the transformation of society. To minimize all the negative factors, the digitalization of modern society and minors switching to online communication and learning require effective control.

In the course of the research, we have monitored current laws and regulations, local acts and the practice of their application, as well as legislative initiatives, which are aimed at removing key legal restrictions to ensure the digital transformation of public relations. We aimed to identify risks of violation of information rights and freedoms, as well as the level of informational security of minors. The authors determined the severity of the potential consequences of the negative informational impact during the digital transformation of public relations.

We have concluded that it is necessary to develop methodological recommendations, procedures and events, methodological and informational materials for parents, children, and teachers on the topic of counteracting the negative impact on children of the digital transformation of public relations.

**Key words:** minors, information security, risks, digitalization, drawbacks, legal regulation, improvement.

**Bondarenko D. V., Tekoeva Z. S., Magamadova L. M.**  
**Children in informational relations .....136**

*Bondarenko Dmitry Vladimirovich.* PhD in Law, leading scientific researcher of the Federal centre for educational legislation  
Tel: +7 (495) 221-04-47, e-mail: bond\_22@inbox.ru

*Tekoeva Zalina Sergeevna.* scientific researcher of the Federal centre for educational legislation  
Tel.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru

*Magamadova Larisa Movladovna.* minor scientific researcher of the Federal centre for educational legislation  
Tel.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru

**Abstract.** Legal norms aimed at protecting children from harmful information influence, but adopted separately in various branches of law and legislation, do not create guarantees for ensuring the information security of our children. The current state of information legislation in Russia as a whole is an incomplete legal regulation with a large number of gaps, contradictions and conflicts. And the absence of a single doctrinal understanding of the basic concept of information contributes to the absence of a uniform mechanism for legal regulation of the relations under consideration. Outdated departmental rules that prevent uniformity in law enforcement also play a negative role. All this leads to ineffective implementation of the state policy in the field of prevention of anti-social and illegal behavior of teenagers.

**Key words:** information security of children, juveniles, teenagers, prevention of anti-social and illegal behavior of juveniles, information law, spiritual and moral guidelines

## EDUCATIONAL LEGAL RELATIONSHIPS

**Vershinina E. V., Semenov D. N., Nasonkin V. V. Admission to bachelor's degree, master's degree and speciality educational programs in 2021 in the Russian Federation ..... 148**

*Vershinina Ekaterina Vladimirovna.* Ph.D. in Engineering, the Federal State Budgetary Institution «Center of International Educational Activities» (FSBI «Interobrazovanie»), expert; Dmitry Mendeleev University of Chemical Technology

of Russia, Department of Innovative Materials and Corrosion Protection, Associate Professor.

Tel.: +7 (903) 773-52-21; e-mail: kaver@yandex.ru;

*Semenov Dmitrij Nikolaevich.* the Federal State Budgetary Institution «Center of International Educational Activities» (FSBI «Interobrazovanie»), Acting Director General.

Tel.: +7 (495) 246-31-10; e-mail: ined@ined.ru

*Nasonkin Vladimir Vladislavovich.* Doctor of Political Science, Director of Centre for System Analysis and Advanced Studies in Education and Science RUDN University, Professor of the Department of Comparative Educational Policy RUDN University.

Tel.: +7 (495) 787-38-03, e-mail: nasonkin@mail.ru

**Abstract.** The article provides detailed analysis for legal innovations in admission to bachelor's degree programs, specialty programs, and master's degree programs. The amendments entered into force correspond to the contemporary trends of higher education developments, expand opportunities for applicants to be admitted to higher education programs and the rights of educational organizations in terms of organizing and conducting an admission campaign. The article is intended for employees of admissions committees, applicants and their legal representatives.

**Keywords:** higher education, admission campaign, admission to educational organizations, entrance tests, bachelor's degree, specialty, master's degree.

## GUARDIANSHIP

***Sem'ya G. V., Lashkul M. V. Possible child guardianship agency models as a consequence of reformation and improvements in the system ..... 160***

*Sem'ya Galina Vladimirovna.* Doctor of psychology, professor of the developmental psychology faculty named after L.F. Obukhova. Moscow State University of Psychology and Education.

Tel.: +7 (903) 508-11-73, e-mail: gvsemia@yandex.ru

*Lashkul Marina Valerievna.* Analyst. FSBI “Center for the protection of the rights and interests of children”.

Tel.: +7 (926) 668-96-83, e-mail: ML-69@yandex

**Abstract.** The study discusses practices of organization and functioning of the child guardianship agencies within the constituent entities of the Russian Federation and issues that call for changes in the federal legislation. The research introduces international experience of organizations and experts at child guardianship agencies that are similar to Russian ones and are of interest for the purposes of reforms.

The urgency of reforming and improving the activities of the guardianship authorities is substantiated due to the following factors: the legal uncertainty of the powers of the guardianship authorities, which does not allow to clearly establish the boundaries of responsibility, the development of civil legal relations, new authority that require special professional competencies and the load on specialists working at the guardianship authorities.

Article proposes possible models of guardianship authorities as a result of their reformation and current conditions for their introduction.

**Keywords:** guardianship agencies, authority, model of guardianship agency, staffing levels, standardization, vocational training system, guardianship, child, juvenile citizens, protection of the rights and interests of children.

## INTERDISCIPLINARY STADIES

**Ryabova E. N., Palibina A. S. Digital education during pandemic: problems and challenges ..... 181**

*Ryabova Elena Nikolaevna.* Candidate of sociological sciences, associate professor, senior researcher of the Federal Centre for Educational Legislation (Moscow, Russia)

Tel.: +79652210124, e-mail: yula1@bk.ru

*Palibina Aleksandra Sergeevna.* PhD in Sociology, Associate Professor, Head of the Department of the Scientific Library of Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Mordovia, Russia)

Tel.: +7 (909) 327-17-69, e-mail: palibina.sasha@mail.ru

**Abstract.** The article presents the results of a pilot sociological study characterizing the current situation of online education introduced in the context of the COVID-19 pandemic. According to teachers, distance learning raised a number of topical issues for the education system and presented new requirements for learning. It is noted that there are objective difficulties, for example, the lack of technical means for both

teachers and teachers, the lack of skills in conducting online classes and using information technology in the classroom, the problem of establishing the necessary contact "teacher-student" in distance learning. Pedagogical workers are forced to master new educational technologies in the shortest possible time, to test adequate forms and methods of work in a single educational space. In a pandemic, children began to spend more time in the global information space, communicate online, and use all kinds of messengers. As a result, the number of threats to children in the information space increases, and the problem of information security of minors increases. According to the results of the study, it is concluded that ensuring the information security of minors is an equivalent area of responsibility of all participants in the educational process, including the students themselves, minors and their parents. It is necessary to carefully and systematically study and solve the issues of using online education in the modern world.

**Key words:** on-line education, information space, unified educational space, educational platforms, information security, information threats, minors, pandemic.

***Kasarkina E. N., Antipova A. A. Demand for curators and curatorial institutions at the higher education level in the context of COVID-19 ..... 195***

*Kasarkina Elena Nikolaevna.* PhD in Sociology, Associate Professor, Assistant Professor of Department of Social Work at the Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Mordovia, Russia)  
Tel.: +7 (927) 174-11-10, e-mail: eienovik@mail.ru

*Antipova Alyona Aleksandrovna.* PhD in Sociology, Associate Professor, Assistant Professor of Department of Social Work at the Mordovia State University named after N. P. Ogarev (Saransk, Mordovia, Russia)  
Tel.: +7 (927) 172-24-97, e-mail: aljona.ntpv@mail.ru

**Abstract.** The article analyzes the significance of the curator as a subject that contributes to social adaptation and preparation of students to master the universal and professional competencies of higher education in the context of COVID-19. Curatorship is considered as an institution that integrates educational, extracurricular and educational activities into a single social system focused on the social order and needs of modern higher education, which has significantly changed under the influence of the epidemiological situation of coronavirus infection (COVID-19). The research uses methods of analysis and synthesis, comparison and generalization of research on the problem under study. The data of a questionnaire based on a specially developed author's questionnaire are presented. Mathematical methods of processing, classification, typology, grouping, generalization, and interpretation of questionnaire results are also used. As a result, it is proved that curatorship is a popular Institute of

higher education at the present stage; specified current understanding of the Institute of supervision in terms COVID-19, the functions and activities of the University curator; identified integrating the role of the curator and the institution of the supervision on the higher education level; it considers problems of legislative justification of the Institute of higher supervision, including in terms of COVID-19; special features, problems and possible prospects of development of Institute of curators in the Russian system of higher education. The traditions and modern realities of curatorship indicate its relevance as a social institution at the level of higher education. The curator is a link in the work on adaptation of first-year students, connects the faculty, teaching staff and students, acts as an intermediary between the administration of the faculty, the University and the student group, is a connecting element between the University and the student's family, between student groups and students. Nevertheless, the Institute of curatorship is going through a difficult period in the Russian higher education system. Along with the active awareness of all participants in the educational process of the demand for curatorship and curatorship as an institution that performs intermediary and integrative functions in educational, scientific, educational, educational, extracurricular activities, there are contradictions in the choice of the most optimal forms of its functioning in the conditions of COVID-19 with insufficient development of the regulatory framework, almost no methodological support and targeted funding.

**Key words:** curatorship, higher education, adaptation, education, students, functions, roles, social institution, demand, integration, epidemiological situation in the context of COVID-19.

***Kulikova T. B. Barriers and prospects of the academic recognition  
within the Eurasian Economic Union ..... 213***

*Kulikova Tatiana Borisovna. Educational and information law department  
of the Moscow city university  
Tel.: +7 (495) 951-71-44, kulikovatb@mgpu.ru*

**Abstract.** The object of article was the ways to overcome barriers to the academic recognition within the Eurasian educational space. The analysis of the problems which migrants from one of the EAEU countries are faced using their rights to continue their education in the other EAEU member state, revealed both objective and political barriers. The wide autonomy of educational organizations and the individualization of educational trajectories objectively hamper the comparability of educational results within the integration space. The difference in the educational content and quality, which has led to significant disparities in academic mobility between countries, in turn, give rise to objections from some member states regarding social and humanitarian cooperation. The revealed essence of the barriers determined the

need to search such prospective mechanisms that will become the basis for coordinated processes of modernization and strengthening the quality of education in all EAEU member states. In this context, the author proposes to use the mechanisms of National Qualifications Frameworks. The functions of their development should be transferred to the supranational level. It will determine the harmonization of educational content. Furthermore, at the transitional stage of such harmonization, the integration tasks also determine the need to create preferential conditions for admitting citizens of the EAEU member states to educational organizations. The use of qualification frameworks and quota instruments will ensure the implementation of the practical obligations of the EAEU member states to ensure freedom of movement of labor within the integration union.

**Key words:** integration, Eurasian educational space, EAEU, academic recognition, educational mobility, National Qualifications Framework, quota system.

## **REVIEWS**

***Abaschidze A. H. Review of the Translation of the Good Practices Guide on the application of article 13 (1) (b) of Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, 25 October 1980 .....225***

*Abaschidze Aslan Huseinovich.* Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Head of the Department of International Law of the Peoples Friendship University of Russia, Professor of the Department of International Law of the Moscow State University of International Relations (MGIMO) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation  
Tel.:+ 7(495) 433-80-29, e-mail: abashidze-akh@rudn.ru



ОБ АВТОРАХ

Абашидзе Аслан Хусейнович	Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, профессор кафедры международного права Московского государственного университета международных отношений (МГИМО) Министерства иностранных дел Российской Федерации Тел.: +7 (495) 433-80-29, e-mail: abashidze-akh@rudn.ru
Александров Андрей Юрьевич	кандидат экономических наук, доцент, ректор Чувашского государственного университета имени И.Н. Ульянова Тел.: +7 (8352) 58-30-36, e-mail: office@chuvsu.ru
Антипова Алёна Александровна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н. П. Огарева Тел.: +7 (927) 172-24-97, e-mail: aljona.ntpv@mail.ru
Барабанова Светлана Васильевна	доктор юридических наук, начальник отдела организационно-правового обеспечения Института дополнительного профессионального образования, профессор кафедры инновационного предпринимательства, права и финансового менеджмента Казанского национального исследовательского технологического университета Тел.: +7 (843) 295-14-85 e-mail: sveba@inbox.ru
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 Тел.: + 7 (906) 737-83-24, e-mail: boldyreva555@mail.ru
Бондаренко Дмитрий Владимирович	кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: bond_22@inbox.ru
Букалерова Людмила Александровна	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов Тел.: +7 (903) 540-66-78, e-mail: l_a_buka@mail.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, эксперт Центра развития образования и международной деятельности федерального государственного бюджетного учреждения «Интеробразование»; Российский химико-технологический университет имени Д. И. Менделеева, доцент кафедры инновационных материалов и защиты от коррозии 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 Тел.: + 7 (499) 724-12-19, e-mail: volkova@izak.ru
Газизова Наталья Николаевна	кандидат педагогических наук, доцент кафедры высшей математики Казанского национального исследовательского технологического университета Тел.: +7 (843) 295-14-85, e-mail: natalyg@rambler.ru
Касаркина Елена Николаевна	кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социальной работы Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н. П. Огарева Тел.: +7 (927) 174-11-10, e-mail: eienovik@mail.ru
Куликова Татьяна Борисовна	старший преподаватель кафедры образовательного и информационного права Московского городского педагогического университета Тел.: +7 (495) 951-71-44, kulikovatb@mgpu.ru
Куров Сергей Владимирович	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 Тел.: +7 (903) 273-48-51, e-mail: rehjd1902@mail.ru

Лашкул Марина Валерьевна	аналитик Федерального государственного бюджетного учреждения «Центр защиты прав и интересов детей» Тел.: +7 (926) 668 96 83, e-mail: ML-69@yandex
Магамадова Лариса Мовладовна	младший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru
Макаров Тимофей Григорьевич	кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Казанского национального исследовательского технологического университета Тел.: +7 (927) 245-85-70, e-mail: timamakarov@mail.ru
Насонкин Владимир Владиславович	доктор политических наук, кандидат юридических наук, директор Центра системного анализа и перспективных разработок в сфере образования и науки, профессор кафедры сравнительной образовательной политики Учебно-научного института сравнительной образовательной политики РУДН Тел.: +7 (495) 787-38-03, e-mail: nasonkin@mail.ru.
Никонова Наталья Владимировна	кандидат физико-математических наук, доцент кафедры высшей математики Казанского национального исследовательского технологического университета Тел.: +7 (843) 295-14-85, e-mail: zarnik@mail.ru
Остроушко Александр Владимирович	кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации Тел.: + 7 (903) 751-99-32, e-mail: avostroushko@fa.ru
Палибина Александра Сергеевна	кандидат социологических наук, заведующий отделом Научной библиотеки Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва, тел. 8 (909) 327-17-69, email: palibina.sasha@mail.ru
Путило Наталья Васильевна	кандидат юридических наук, зав. отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Тел.: + 7 (499) 724-12-19, e-mail: putilon@mail.ru

*Об авторах*

Рябова Елена Николаевна	кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства Тел. +7 (965) 221-01-24, e-mail: yula1@bk.ru
Семенов Дмитрий Николаевич	врио генерального директора Центра развития образования и международной деятельности Федерального государственного бюджетного учреждения «Интеробразование» Тел. + 7 (495) 246-31-10; e-mail: ined@ined.ru
Симонова Мария Александровна	доктор исторических наук, директор Учебно-научного института сравнительной образовательной политики Российского университета дружбы народов Тел.: +7 (495) 787-38-03, e-mail: simonova-ma@rudn.ru
Семья Галина Владимировна	доктор психологических наук, профессор кафедры возрастной психологии им. Л.Ф. Обуховой Московского государственного психолого-педагогического университета Тел.: +7 (903) 508-11-73, e-mail: gvsemia@yandex.ru
Текоева Залина Сергеевна	научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: celmo@mail.ru
Чеха Вадим Витальевич	доктор юридических наук, доцент, руководитель представительства Россотрудничества в Абхазии Тел.: +7 (495) 221-04-47, e-mail: tschecha77@list.ru
Шевелева Наталья Александровна	доктор юридических наук, профессор, заведующий 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 15 (№ 20), 2020

Главный редактор	<i>В. В. Насонкин</i>
Редактор	<i>Г. Р. Бороф</i>
Худ. оформление	<i>С. Л. Кузнецов, Э. С. Зарянский</i>
Вёрстка	<i>Д. С. Кузнецов</i>

---

Формат 70 x 100 / 16. Объем 20,09 усл.-печ. л.  
Бумага офсетн. № 1. Гарнитура «Times».  
Тираж 500 экз. Заказ 568

Отпечатано в типографии Белый Ветер  
115093, Москва, ул. Щипок, д. 28